



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 30.07.2002
KOM(2002) 441 lopullinen

**KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN
PARLAMENTILLE**

PALVELUJEN SISÄMARKKINATILANNE

Palvelujen sisämarkkinastrategian ensimmäisessä vaiheessa esitetty kertomus

SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ.....	5
JOHDANTO.....	10
I. PALVELUJEN SISÄMARKKINAESTEET	14
A. <u>Oikeudelliset esteet</u>	15
1. Palvelun tarjoajan sijoittautumista koskevat vaikeudet.....	16
2. Palvelun tarjonnalle välttämättömien panosten käyttöä koskevat vaikeudet	22
4. Palvelujen jakelua koskevat vaikeudet.....	30
5. Palvelujen myyntiä koskevat vaikeudet	35
6. Myynnin jälkeiseen asiakaspalveluun liittyvät vaikeudet	39
B. <u>Muut kuin oikeudelliset esteet</u>	42
1. Tiedon puutteeseen liittyvät vaikeudet.....	42
2. Kulttuurista ja kielistä johtuvat vaikeudet	43
II. OIKEUDELLISTEN ESTEIDEN YHTEISET PIIRTEET	45
A. <u>Esteiden muuttuva luonne</u>	45
1. Hallinnollinen käytäntö	45
2. Esteiden alueellistuminen	46
3. Yhteisön säädösten täytäntöönpano	47
4. Muut kuin valtion laatimat yhteiset säännöt.....	49
5. Toimijoiden käyttäytyminen.....	50
B. <u>Esteiden horisontaalinen luonne</u>	50
1. Yhden järjestelmän soveltaminen sijoittautumiseen ja palvelujen tarjoamiseen.....	50
2. Sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamista ympäröivä oikeudellinen epävarmuus	51
3. Samantyyppisten vaatimusten soveltaminen eri aloilla.....	52
C. <u>Esteiden yhteinen alkuperä</u>	53
1. Jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen puute.....	53
2. Jäsenvaltioiden oikeudellisten puitteiden nykyaikaistamisen vastustus	53
3. Kansallisten taloudellisten etujen suojeleminen	54
III. ESTEIDEN VAIKUTUKSET	54

A.	<u>Kerrannaisvaikutukset koko talouteen ja Euroopan kilpailukykyyn.....</u>	54
1.	Palvelujen ratkaiseva merkitys taloudessa.....	55
2.	Palvelujen keskinäinen riippuvuus.....	57
3.	Rajatylittävien palvelujen kysyntä	60
4.	Esteiden aiheuttamat kustannukset	61
5.	Euroopan talouden kasvun ja suorituskyvyn menetykset.....	64
B.	<u>Pääasialliset vahingonkärsijät</u>	65
1.	Pienet ja keski suuret yritykset	65
2.	Palvelujen käyttäjät, erityisesti kuluttajat	66
C.	<u>Palvelujen sisämarkkinoiden heikko uskottavuus.....</u>	67
1.	Sisämarkkinoiden näkeminen riskialttiina alueena	67
2.	Järjestelystrategia	68
3.	Harmaan talouden strategia	68
	Päätelmät	69
	LIITE.....	72

HUOMAUTUS

Tämän kertomuksen tarkoituksena on esitellä jäsenvaltioiden välisen palveluiden tarjoamisen vaikeuksia, joita sidosryhmät ovat kokeneet ja jotka ovat tulleet esille komission ja jäsenvaltioiden suorittamassa kuulemisessa, kanteluissa tai parlamentin kirjallisissa ja suullisissa kysymyksissä, parlamentin vetoomuksissa tai tutkimuksissa ja kyselyissä. Kuulemismenettelyyn ja siihen liittyviin erityistutkimuksiin ryhdyttiin lisätietojen saamiseksi etenkin kuluttajien tilanteesta palvelujen sisämarkkinoilla.

Kertomuksen tarkoituksena ei ole:

- ottaa kantaa siihen, ovatko vaikeuksia aiheuttavat toimenpiteet yhdenmukaisia yhteisöoikeuden, eli tarkemmin palvelujen vapaata tarjontaa ja/tai sijoittautumisvapautta koskevien periaatteiden sekä johdetun yhteisöoikeuden, kanssa. Tällaisia toimenpiteitä voidaanakin perustella yleisen edun mukaisilla tavoitteilla, kuten terveyden, kuluttajien, työntekijöiden tai ympäristön suojelulla. Kertomuksessa ei ennakoita komission kantaa tutkittavana oleviin tai sille tulevaisuudessa osoitettaviin kanteluihin. Yhteisön tuomioistuimien on jo saattanut päättää, että jotkut luetelluista vaikeuksista ovat perusteltuja, tai tuomita ne perusteettomina. Yhteisön voimassa olevat säädökset voivat kattaa joitakin toimenpiteitä, mutta vaikeudet voivat johtua siitä, että säädöksiä ei sovelleta oikein. Joitakin ongelmia taas saatetaan pyrkiä ratkaisemaan komission aloitteiden avulla.

- määritellä toimenpiteitä, joihin vaikeuksien ratkaisemiseksi olisi ryhdyttävä, kuten yhdenmukaistamistarpeita, voimassa olevien sääntöjen mukauttamista tai rikkomismenettelyitä, jotka olisi käynnistettävä eräitä jäsenvaltioita vastaan.

Palvelujen sisämarkkinastrategian täytäntöönpanon toisessa vaiheessa komissio suorittaa oikeudellisen ja taloudellisen arvioinnin, jonka avulla määritellään, mitä aloitteita yhteisön tasolla olisi tehtävä palvelujen tarjoajien ja vastaanottajien kohtaamien vaikeuksien ratkaisemiseksi. Arvioinnissa kuullaan kaikkia sidosryhmiä, siis myös kuluttajajärjestöjä.

Tiivistelmä

Lissabonissa kokoontunut Eurooppa-neuvosto hyväksyi talousuudistuksia koskevan ohjelman, jonka tarkoituksena on tehdä Euroopan unionista vuoteen 2010 mennessä maailman dynaamisin ja kilpailukykyisin tietoon perustuva talous. Ohjelman olennainen osa on palvelujen sisämarkkinoiden toteuttaminen. Komissio onkin hyväksynyt kaksivaiheisen palvelujen sisämarkkinastrategian. Tämä ensimmäisen vaiheen päättävä kertomus sisältää mahdollisimman täydellisen luettelon palvelujen sisämarkkinaesteistä. Kertomuksessa analysoidaan myös esteiden yhteisiä piirteitä ja annetaan ensimmäinen arvio niiden taloudellisesta vaikutuksesta.

Laajassa kuulemismenettelyssä, johon tämä kertomus perustuu, kysyttiin Euroopan parlamentin, talous- ja sosiaalikomitean, alueiden komitean, jäsenvaltioiden ja sidosryhmien mielipidettä. Se ajoittui vuoteen 2001 ja vuoden 2002 alkupuolelle. Tämä kertomus on pohjana toimenpiteille, joihin on määrä ryhtyä ohjelman toisessa vaiheessa vuonna 2003. Koska eri palvelutoiminnot ovat sidoksissa toisiinsa, kertomuksessa noudatetaan palvelujen sisämarkkinastrategian mukaisesti pikemmin horisontaalista kuin alakohtaista lähestymistapaa. Kertomuksessa käsitellään useita eri toimintoja, kuten yritysten konsulttipalveluja, varmentamista, kiinteistönvälitystä, teknistä alaa, rakentamista, jakelua, matkailua sekä vapaa-ajan ja kuljetuspalveluja. Lisäksi kuluttajan tai palvelun tarjoajan liiketoiminnan tietyssä toimintavaiheessa kohtaamilla vaikeuksilla voi olla kielteisiä seurauksia koko rajatylittävälle toiminnalle, minkä vuoksi tässä kertomuksessa kartoitetaan palvelusuorituksen kaikkiin kuuteen eri vaiheeseen liittyviä vaikeuksia: palveluyrityksen sijoittautumisesta ja palvelutoimitukseen tarvittavien panosten käytöstä, palvelun markkinoinnista ja jakelusta aina myynnin jälkeiseen asiakaspalveluun. Kertomukseen on sisällytetty kaikki esiintuodut vaikeudet, jotka palvelujen tarjoajat tai käyttäjät kokivat esteinä. Tässä vaiheessa ei kuitenkaan oteta kantaa siihen ovatko nämä esteet yhteisöoikeuden mukaisia, vaan tätä kysymystä käsitellään strategian toisessa vaiheessa.

Palvelujen sisämarkkinoiden tilannetta voidaan parhaiten kuvata palvelujen kulutuksella. Kertomuksessa painotetaan, että palvelujen vastaanottajat, erityisesti kuluttajat, kärsivät ensisijassa siitä, että palvelujen sisämarkkinat eivät toimi asianmukaisesti. Kuluttajat eivät voi esimerkiksi vaivattomasti käyttää tai ostaa palveluja muissa jäsenvaltioissa, tai joutuvat maksamaan korkean hinnan tai kärsivät luottamuspulasta, joka liittyy palveluiden ostamiseen muista jäsenvaltioista. Palvelujen sisämarkkinastrategian toisessa vaiheessa tarkastellaan perusteellisemmin, minkälaisia vaikeuksia kuluttajat kohtaavat ja mikä on niiden vaikutus, jotta sopivien ratkaisujen esittäminen olisi mahdollista.

Palvelut ovat taloudellisen kasvun liikkeellepaneva voima.

Taloudellinen kasvu perustuu suurelta osin palveluihin. Useimmissa jäsenvaltioissa ne edustavat 70 prosenttia bruttokansantuotteesta ja työpaikoista. Nykytalouksissa palvelut ovat mukana kaikilla aloilla, mukaan luettuina perinteiset valmistusalat, kuten autoteollisuus, joka tarjoaa rahoitus-, konsultti-, koulutus- tai vuokrauspalveluja. Useat kysyntätekijät ovat vaikuttaneet siten, että on kehittynyt yhä kasvava määrä erilaisia palveluita, jotka ulottuvat perinteisistä palvelualoista, kuten liikenteestä, vähittäiskaupasta, televiestinnästä, matkailusta ja säännellyistä ammateista vasta viime aikoina kehittyneisiin palveluihin, kuten jätehuoltoon, energiansäästöön,

yrityspalveluihin, mukaan luettuna liikkeenjohdon konsultointi, tietojenkäsittelyyn ja teknisiin kokeisiin sekä analyysihin.

Palvelujen kasvumahdollisuuksia jäsenvaltioiden välillä ei voida kuitenkaan täysin toteuttaa, koska lukuisat sisämarkkinoiden esteet jarruttavat palvelutoiminnan kehitystä.

Sisämarkkinoiden esteet vaikuttavat enemmän palveluihin kuin tavaroiden kauppaan...

Esteet sisämarkkinoilla kohdistuvat ja vaikuttavat enemmän palveluihin kuin tavaroihin. Koska palvelutoimitus on luonteeltaan monimutkaista ja aineetonta ja koska se perustuu palvelun tarjoajan osaamiseen ja ammattitaitoon, siihen sovelletaan usein monimutkaisempia sääntöjä, jotka kattavat koko toiminnan. Vaikka tiettyjä palveluita voidaan tarjota etätoimituksena, useiden palvelujen osalta edellytetään vielä palvelun tarjoajan pysyvää tai tilapäistä läsnäoloa siinä jäsenvaltiossa, jossa palvelu toimitetaan. Kun tavaroiden kaupassa tavarat ovat itsessään viennin kohteena, palvelujen tarjoamisessa palvelun tarjoajan henkilökuntineen, laitteineen ja tarvikkeineen on ylitettävä kansalliset rajat. Näin ollen palvelun tarjoamisen tietyt ja jopa kaikki vaiheet voivat tulla toteutetuiksi suorituspaikan jäsenvaltiossa, ja toimitukseen voidaan soveltaa sääntöjä, jotka eroavat palvelun tarjoajan lähtövaltion säännöistä. Tämä tarkoittaa myös sitä, että kussakin liiketoiminnan vaiheessa kohdattuja vaikeuksia ei voida tarkastella toisistaan erillisinä, vaan niiden yhteisvaikutus on otettava huomioon.

...ja niiden vaikutukset ilmenevät liiketoiminnan kaikissa eri vaiheissa

Palvelun tarjoajan toiseen jäsenvaltioon sijoittautumisessa kohtaamat vaikeudet voivat johtua lupa- tai ammattitaitovaatimuksista ja palvelun tarjoajan oikeudellista muotoa tai ammattialojen yhdistämistä koskevista rajoituksista. Kuulemiseen saaduista vastauksista kävi ilmi erityisesti vaikeudet, jotka liittyvät vaadittavien lupien määrään, menettelyjen hitauteen ja monimutkaisuuteen, paikallisviranomaisten harkintavaltaan ja siihen seikkaan, että palvelun tarjoajaa vaaditaan täyttämään uudelleen lähtövaltiossa jo kertaalleen täytetyt edellytykset. Palvelujen tarjoajia, jotka ryhtyvät rajatylittävään toimintaan, kohtaavat ongelmat voivat koskea myös palvelun tarjoamiselle välttämättömien panosten käyttöä. Tässä asiassa ilmenee lukuisia vaikeuksia, jotka liittyvät työkomennuksiin, palvelun tarjoajan laitteiden tai tarvikkeiden tai rajatylittävien yrityspalvelujen käyttöön. Palvelujen markkinointia on erityisesti vaikeutettu kaupallisesta viestinnästä annetuilla pakottavilla ja yksityiskohtaisilla säännöillä, jotka vaihtelevat tiettyjen ammattialojen mainostamista koskevasta suoranaisesta kiellosta tiedotteiden sisältöä koskevaan tiukkaan valvontaan. Jäsenvaltioiden lainsäädännöt eroavat tässä asiassa niin perusteellisesti toisistaan, että lukuisten palvelujen yleiseurooppalainen markkinointi on mahdotonta.

Palvelujen kansalliset rajat ylittävää jakelua haittaavat monet esteet, mukaan luettuna velvoite, jonka mukaan palvelujen tarjoajan on sijoittauduttava siihen jäsenvaltioon tai asuttava siinä jäsenvaltiossa, jossa palvelu tarjotaan, mikä estää palvelujen suorittamisen tarjoajan kotimaasta käsin. Lupia, rekisteröintiä tai ilmoituksia koskevat edellytykset liittyvät puolestaan ammattitaidolle ja toiminnan harjoittamiselle asetettuihin muihin ehtoihin, jotka eroavat huomattavasti palvelun tarjoajan jäsenvaltion vastaavista ehdoista. Palvelujen rajatylittävään myyntiin välittömästi tai välillisesti liittyvät ongelmat johtuvat eroista sopimusoikeudessa, tiettyjen palvelujen vakio- tai suositushinnoissa, verovelvoitteissa ja arvonlisäveron palautuksissa. Arvonlisäveron osalta jäsenvaltiot

soveltavat eri veroasteita, luokitusjärjestelmiä ja menettelyitä. Myynnin jälkeisissä asiakaspalvelutilanteissa voi myös tulla esille erityisvaikeuksia, jotka johtuvat siitä, että jäsenvaltiot vaativat palvelun tarjoajalta harjoittajalta erilaista vastuuta ja vakuutuksia tai rahamääräisiä takuita, tai vaikeuksia, jotka koskevat rajatylittävää komennushenkilökuntaa edellyttäviä huolto- tai korjauspalveluja. Loppujen lopuksi kaikki palvelun tarjoajat törmäävät esteisiin jossakin toimintansa vaiheessa. Useimmiten tämä koskee monia, toisinaan kaikkia vaiheita. Myös ehdokasmaissa on havaittu ongelmia, mikä moninkertaistaa vaikeudet laajentumisen jälkeen.

...myös suhteessa kuluttajiin

Avoimuuden tai luottamuksen puute, jäsenvaltioiden toisistaan poikkeavat säännöt: kaikki nämä tekijät ovat omiaan estämään kuluttajia, jotka luovat suuren osan kysynnästä, hyödyntämästä täysimääräisesti palvelujen sisämarkkinoiden etuja ja asemaansa markkinavaikuttajina. Kuluttajien kannalta tiedonsaantia koskevat vaikeudet, rajatylittävien palvelujen käyttöä koskevat ongelmat ja heikko suoja esimerkiksi väärinkäyttöä vastaan, ovat osaltaan syinä palvelualan sisämarkkinoiden hajanaisuuteen.

Tiedon puute ja kulttuuri- sekä kielimuurit lisäävät vaikeuksia.

Taloudellisten toimijoiden ja kuluttajien on vaikea saada tarkkoja tietoja muiden jäsenvaltioiden säädöksistä, toimivaltaisista viranomaisista ja menettelyistä. Yritykset ja kuluttajat eivät myöskään aina ole tietoisia siitä, että sisämarkkinaperiaatteiden nojalla on mahdollista kiistää toimenpiteet, jotka eivät ole perusteltuja eivätkä suhteellisia, ja vaatia, että oikeutta palvelun tarjoamiseen tai vastaanottamiseen noudatetaan. Kuulemisessa saatiin myös todisteita kieli- ja kulttuurimuureista ja useimpien yritysten taipumuksesta suunnitella toimintaansa ainoastaan kansallisten markkinoiden kannalta, mikä on omiaan vaikeuttamaan kuluttajien elämää.

Esteillä on kaikille palvelutoiminnoille yhteisiä piirteitä.

Ilmeisistä eroista huolimatta esteillä on lukuisia yhteisiä piirteitä, jotka liittyvät sekä niiden syihin että vaikutuksiin. Aikaisemmilla sisämarkkinaohjelmilla on menestyksekkäästi pystytty poistamaan fyysisiä ja teknisiä esteitä, mutta niiden tilalle on selvästikin syntynyt "oikeudellisia esteitä", jotka muodostuvat kansallisista, alueellisista ja paikallisista säännöistä. Lisäksi syntyy uusia esteitä, jotka johtuvat viranomaistoiminnasta ja varsinkin viranomaisten harkintavallasta tai raskaista ja läpinäkymättömistä, paikallisia toimijoita suosivista menettelyistä. Eräät vaikeudet johtuvat siitä, että Euroopan unionin normeja ei sovelleta oikein. Jäsenvaltiot eivät ilmeisesti luota toisten jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien laatuun ja ovat haluttomia muuttamaan omia järjestelmiään rajatylittävän toiminnan helpottamiseksi, vaikka tarve sitä vaatisi.

Monet tunnistetut esteet ovat horisontaalisia ja vaikuttavat lukuisiin palvelutoimiin. Esteille on yhteistä, että jäsenvaltiot soveltavat yhtä ja ainoaa järjestelmää sekä palvelujen tarjoajiin, jotka haluavat sijoittautua niiden alueelle, että tarjoajiin, jotka haluavat suorittaa palvelun kotimaastaan käsin. Jälkimmäiset, joihin jo sovelletaan sijoittautumismaan sääntöjä ja valvontaa, voivat joutua noudattamaan kaksinkertaisia sääntöjä ja suhteettomia rajoituksia. Toinen yhteinen piirre on oikeudellinen epävarmuus, joka johtuu siitä, että kansallisten viranomaisten kussakin tapauksessa soveltamat vaatimukset eivät ole aina selkeitä ja ennakoitavia.

Esteet palveluiden tarjoamiselle vaikuttavat koko talouteen...

Kertomuksessa yksilöityjen esteiden vaikutus tuntuu kaikilla talouden aloilla. Kuhunkin palveluun kohdistuvilla esteillä on kerrannaisvaikutus muuhun palvelu- ja teollisuustoimintaan, koska palvelut yhdistyvät valmistukseen. Palvelut nivELYTYVÄT läheisesti toisiinsa. Ne tarjotaan ja vastaanotetaan usein yhdessä muiden palvelujen kanssa, ja ne muodostavat palvelun tarjoajan liiketoiminnan muiden vaiheiden panokset. Esimerkiksi yhteen jäsenvaltioon sijoittautunut vähittäiskauppaliike, joka haluaa sijoittautua toisiin jäsenvaltioihin, voi tarvita niiden kiinteistönvälittäjien, somistajien, arkkitehtien, insinöörien, rakennusliikkeiden, pankkien tai vakuutusyhtiöiden palveluja, joiden kanssa liike on tottunut työskentelemään lähtövaltiossaan. Useimmissa tapauksissa tämä on mahdotonta, koska kaikki mainitut palvelujen tarjoajat joutuvat kohtaamaan vaikeuksia, jotka johtuvat esimerkiksi siitä, ettei niillä ole toisissa jäsenvaltioissa edellytetyjä lupia tai ammattitaitoa. Vähittäiskauppaliikkeiden sijoittautuminen voi näin viivästyä tai muodostua kalliiksi ja vaikeaksi, millä on kielteinen vaikutus niiden tuottajille ja kuluttajille tarjoamiin palveluihin. Koska palvelut ovat toisistaan riippuvaisia, toisessa vaiheessa on suoritettava havaittujen vaikeuksien perusteellisempi taloudellinen arviointi, jossa ei rajoituta määrättyyn toimintoon vaan otetaan huomioon vaikutukset koko taloudelle.

Esteet palveluiden sisämarkkinoille muodostuvat erittäin kalliiksi jäsenvaltioiden välistä toimintaa harjoittaville yrityksille. Palvelun tarjoajan, joka pyrkii uusille markkinoille joko sijoittautumalla kyseiseen maahan tai tarjoamalla rajatylittäviä palveluita, on kannettava lainopillisesta neuvonnasta aiheutuvat korkeat kustannukset. Neuvot ovat välttämättömiä sen tutkimiseksi, missä määrin palvelun tarjoaja voi viedä mukanaan liiketoimintamallinsa vai onko joitakin sen osatekijöitä, kuten markkinointistrategiaa, mukautettava. Nämä kustannukset on lisättävä niihin kustannuksiin, jotka aiheutuvat erityisesti kieli- ja kulttuurierojen vaikutuksesta kauppa- ja kulutustapoihin. Kun otetaan huomioon, että esteet voivat vaikuttaa palvelusuorituksen kaikkiin vaiheisiin, kustannukset kumuloituvat toiminnan edistyessä. Mukana tuodun liiketoimintamallin mukauttamiseen liittyvät kustannukset on vielä lisättävä lainopillisesta neuvonnasta aiheutuviin kustannuksiin. Yritykset eivät voi käyttää samaa liiketoimintamallia kaikkialla sisämarkkinoilla, mikä estää niitä hyödyntämästä mittakaavaetuja. Kaikista näistä kielteisistä vaikutuksista seuraa, että yritys kohdentaa resurssinsa väärin rajatessaan investoinnit innovaatioihin ja palvelujen erottumiseen. Koska palveluilla on olennainen merkitys, vaikutukset ilmenevät koko talouden suorituskyvyssä.

...mutta vaikutukset kohdistuvat ensisijassa pk-yrityksiin ja viime kädessä kuluttajiin.

Pienillä ja keskisuurilla yrityksillä (pk-yrityksillä) on tärkeä merkitys palvelualalla, mutta niiden mahdollisuudet kasvaa kansallisten rajojen yli ovat erittäin huonot. Esteet vaikuttavat pk-yrityksiin enemmän kuin suurempiin kilpailijoihin, koska lainopillisesta avusta aiheutuvat kulut ovat vakiot eikä niitä ole suhteutettu yrityksen koon mukaan. Näin ollen pk-yritysten ei ole helppoa ryhtyä rajatylittävään toimintaan, tai ne joutuvat paikallisiin toimijoihin nähden epäedulliseen kilpailuasemaan. Pienistä tai syrjäisistä jäsenvaltioista lähtöisin olevat pk-yritykset näyttävät olevan erityisen epäedullisessa asemassa. Pk-yrityksistä voi myös tulla kiinnostava hankintakohde suuremmille yrityksille, koska ne tuntevat paikalliset olosuhteet ja niillä on sekä kokemusta että innovointikykyä.

Palvelujen käyttäjät ja nimenomaan kuluttajat ovat kuitenkin ne, jotka maksavat

rajoitusten hinnan, koska he jäävät osattomiksi laajemmasta palveluvalikoimasta, paremmasta laadusta ja edullisemmista hinnoista. Tilanteella on myös viime kädessä vaikutusta elämänlaatuun. Käyttäjien eduista on suoraan kyse silloin, kun säädös- tai viranomaisvaatimukset estävät palvelun tarjoamisen toisesta jäsenvaltiosta käsin, ja epäsuoraan silloin, kun nykyiset rajat pidättävät yrityksiä tarjoamasta palvelujaan toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneille asiakkaille, nostavat hintoja, vähentävät palveluvalikoimaa tai laskevat laatua. Euroopan kansalaiset kärsivät myös siitä, että palvelualalle ei kokonaisuutena synny uusia työpaikkoja.

Esteet on pikaisesti poistettava, jotta talousuudistuksen tavoite toteutuisi.

Nyt on kulunut kymmenen vuotta siitä, kun sisämarkkinoiden olisi pitänyt toteutua, ja on todettava, että taloudellisesti yhdentyneen Eurooppa-kuvan ja sen todellisuuden välillä, jollaiseksi kansalaiset ja palveluiden tarjoajat sen kokevat, on suuri ero. Palvelujen tarjoamisen ja vastaanottamisen esteet ovat ennakoitua lukuisammat ja toimivat Euroopan talouden ja sen kasvu-, kilpailu- ja työllistämiskyvyn jarruna.

On selvä, ettei Lissabonissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston vahvistamaa tavoitetta tehdä Euroopan taloudesta maailman kilpailukykyisin talous voida saavuttaa, ellei ryhdytä perusteellisiin muutoksiin, joilla palvelujen sisämarkkinaesteet lähitulevaisuudessa poistetaan. Ratkaistavat ongelmat ovat luonteeltaan ja merkitykseltään sellaisia, että ne vaativat yhteisön toimielimiltä ja jäsenvaltioilta voimakasta panostusta ja selkeää poliittista sitoutumista, jotta sisämarkkinat saataisiin toimimaan myös palvelujen osalta. Tämä kertomus on tarkoitettu tukemaan vuonna 2003, palvelujen sisämarkkinoiden toisessa vaiheessa, ehdotettavia toimenpiteitä, joista päätetään Euroopan parlamentin, jäsenvaltioiden ja sidosryhmien kanssa käytävien keskustelujen pohjalta.

Kertomus ja siitä saatava palaute muodostavat perustan työlle, johon ryhdytään palvelujen sisämarkkinastrategian seuraavassa vaiheessa. Työ käsittää sekä oikeudellisia että muita toimenpiteitä, joiden merkitys ja sisältö edellyttävät lisäanalysointia. Mahdollisissa säädösehdotuksissa on löydettävä oikea tasapaino tarpeiden välillä, joissa on kyse toisaalta liian yksityiskohtaisen ja laajan EU:n tasoisen sääntelyn välttämisestä ja toisaalta asiaankuuluvien yleisten etujen suojelemisesta. Muissa kuin oikeudellisissa toimenpiteissä komissio asettaa etusijalle kuluttajien ja yritysten konkreettiseen tiedottamis- ja avustamistarpeeseen vastaavat toimenpiteet, joita tarvitaan sisämarkkinoiden kaikkien mahdollisuuksien hyödyntämisessä.

JOHDANTO

Palvelut ovat erottamaton osa nykyaikaista taloutta. Niiden osuus on lähes 70 prosenttia bruttokansantuotteesta ja työpaikoista, ja ne tarjoavat merkittävän mahdollisuuden kasvun ja työllisyyden lisäämiselle. Tämän mahdollisuuden toteutuminen ja kilpailukykyisempien sekä laadukkaampien palvelujen tarjoaminen Euroopan kansalaisille ja yrityksille ovat Euroopan unionin talousuudistustavoitteiden ydin. Paljon on kuitenkin vielä tehtävä, ennen kuin palvelujen sisämarkkinat toimivat.

Euroopan valtioiden ja hallitusten päämiehet ovat tunnistaneeet haasteen. Lissabonissa maaliskuussa 2000 kokoontunut Eurooppa-neuvosto kehotti komissiota ja jäsenvaltioita laatimaan strategian, jonka avulla poistetaan palvelujen vapaata liikkuvuutta haittaavat esteet¹. Tämän alan toimintatarve tuli esille myös Tukholmassa vuonna 2001 ja Barcelonassa vuonna 2002 pidetyissä Euroopan unionin huippukokouksissa, joissa sisämarkkina-, kuluttaja-asia- ja matkailuneuvosto korostivat Euroopan unionin talousuudistuksen tärkeysjärjestyksen tarkistamista koskeissa päätelmissään, että sisämarkkinoiden toiminnan parantaminen palvelujen osalta on *"ratkaisevan tärkeä strateginen haaste yhteisölle"*².

Komissio määritteli joulukuussa 2000 kokonaisstrategian³ vastauksena Lissabonin huippukokouksen pyyntöön. Tässä palvelujen sisämarkkinastrategiassa tunnustetaan tietoyhteiskunnan vaikutus palvelujen tarjonta- ja käyttötapoihin. Koska entistä useammat yritykset yhdistävät menetelmiä, joiden avulla ne voivat tyydyttää asiakkaidensa tarpeita ja toimittaa palveluita sekä sähköisesti että muulla tavalla, on olennaisen tärkeää varmistaa muiden kuin sähköisesti tarjottavien palveluiden sisämarkkinoiden nopea kehitys tavalla, joka täydentää sähköisten palveluiden sisämarkkinoita⁴.

Strategian tavoitteena on tehdä palveluiden tarjoaminen kaikkialle Euroopan unioniin yhtä helpoksi kuin se on yhden jäsenvaltion sisällä. Strategia perustuu ennen kaikkea horisontaaliseen lähestymistapaan, joka kattaa kaikki talouden alat, joilla palveluita käytetään, ja siinä ehdotetaan kahta vaihetta. Ensimmäisessä vaiheessa, joka saadaan päätökseen tämän kertomuksen esittämisen myötä, kartoitetaan ja analysoidaan

¹ Puheenjohtajavaltion päätelmät, Lissabonissa kokoontunut Eurooppa-neuvosto, 24.3.2000, kohta 17. Jäsenvaltioiden ja yhteisön talouspolitiikan linjanvetoa koskevassa 21. kesäkuuta 2002 annetussa suosituksessa 10093/02 Ecofin-neuvosto arvioi sittemmin, että on ryhdyttävä rakenneuudistuksiin ja luotava tehokkaasti toimivat palvelujen sisämarkkinat ja poistettava rajatylittävää liiketoimintaa ja markkinoille pääsyä koskevat esteet.

² Neuvoston (sisämarkkinat/kuluttaja-asiat/matkailu) 2412. istunto Brysselissä 1. maaliskuuta 2002, asiakirja 6496/02 MI 35.

³ Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Palvelujen sisämarkkinastrategia, KOM (2000) 888 lopullinen, 29.12.2000.

⁴ On huomattava, että eEurope 2005 -toimintasuunnitelmassa komissio tarkastelee uudelleen yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa sovellettavaa lainsäädäntöä niiden tekijöiden kartoittamiseksi ja poistamiseksi, jotka estävät yrityksiä ryhtymästä sähköisiin liiketoimiin ja kuluttajia hyödyntämästä sisämarkkinoita. Uudelleentarkastelun tarkoituksena on nimenomaisesti varmistaa, että tavaroiden ja palveluiden toimittamisessa muulla kuin sähköisellä tavalla voitaisiin, samoin kuin sähköisissä toiminnoissa, hyödyntää todellisia sisämarkkinoita. Vuonna 2003 järjestettävä sähköisen liiketoiminnan huippukokous käynnistää uudelleentarkastelun, joka on avoin kaikille intressiryhmille ja joka antaa talouselämän korkean tason edustajille mahdollisuuden selostaa sähköisessä liiketoiminnassa kohdattuja vaikeuksia.

vaikeudet, jotka voivat haitata sijoittautumisen ja palvelujen tarjonnan vapautta, sekä vauhditetaan aikaisemmin käynnistettyjä aloitteita. Aloitteet käsittävät muun muassa liitännäistoimia, joilla pyritään saamaan kokonaiskuva palvelualan työllisyydestä ja sen tuomasta lisäarvosta. Tiedonkeruuta ja taloudellista analyysiä täydennetään palvelujen ja "immateriaalitalouden" tuottavuustutkimuksilla. Suoritettuun analyysiin perustuvassa toisessa vaiheessa työstetään sopivia ratkaisuja havaittuihin ongelmiin. Euroopan parlamentti⁵, talous- ja sosiaalikomitea⁶ ja alueiden komitea⁷ kannattivat tätä lähestymistapaa.

Palvelujen sisämarkkinastrategia on yhdenmukainen lukuisten muiden aloitteiden kanssa, joiden avulla on tarkoitus parantaa palvelujen sisämarkkinoiden toimivuutta.

Sisämarkkina-aloitteita tarkastellaan "Sisämarkkinoiden strategian katsauksessa 2002"⁸. Siinä osoitetaan, että useilla aloilla on edistytty. Edistymisestä voidaan mainita esimerkkeinä rahoituspalvelujen toimintasuunnitelman toteutuminen, rajatylittäviä euromääräisiä maksuja koskevan asetuksen hyväksyminen, sähköisiä viestintäpalveluja ja -verkkoa koskevan paketin sekä postipalveludirektiivin hyväksyminen, julkisia hankintoja koskevan säädöspaketin hyväksyminen lähiaikoina tai komission esittämät ehdotukset, joiden tarkoituksena on yhdenmukaistaa myyminen edistämistä koskevia sääntöjä ja luoda yhtenäinen, läpinäkyvä ja joustava järjestelmä ammattipätevyyden tunnustamiseksi.

Kuluttajansuojaa koskevissa asioissa Euroopan unionin tasolla tapahtunut kuluttajapolitiikan kehitys on ollut luonnollinen seuraus sisämarkkinoiden asteittaisesta toteutumisesta. Tavaroiden ja palveluiden vapaa liikkuvuus on edellyttänyt yhteisön sääntelyä, jonka tarkoituksena on ollut taata kuluttajaintressien riittävä suojelu ja säädosesteiden sekä kilpailun vääristymien poistaminen. Komission 12. toukokuuta 2002 hyväksymän strategian ja etenkin kuluttajansuojan korkeaan tasoon tähtäävän yhteisön lähestymistavan⁹ tavoitteena on parantaa etenkin kuluttajien luottamusta rajatylittäviin ostoihin. Lisäksi kuluttajansuojaa Euroopan unionissa koskevan vihreän kirjan¹⁰ käynnistämässä kuulemismenettelyssä havaittiin, että Euroopan unionin nykyiset kuluttajansuojasäännöt eivät vastaa jatkuvasti kehittyvien markkinoiden haasteisiin ja että niitä on uudistettava. Useissa vastauksissa todettiin, että kansallisten sääntöjen kirjavuus, etenkin kauppatavoissa, johtaa vakavaan kilpailun vääristymiseen. Useimmissa suosituksen sisältävissä vastauksissa toivottiin, että uudistuksessa edettäisiin puitedirektiivin pohjalta, jolla säänneltäisiin hyvän kauppatavan mukaisia käytäntöjä yritysten ja kuluttajien välillä. Oikeudellisen pirstoutumisen vähentämiseksi ja kuluttajien luottamuksen parantamiseksi direktiivien

⁵ Euroopan parlamentin päätöslauselma komission tiedonnannosta "Palvelujen sisämarkkinastrategia", A5-0310/2001, 4.10.2001.

⁶ Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta Komission tiedonanto - Palvelujen sisämarkkinastrategia (lisälausunto), CES 1472/2001 lopullinen, 28.11.2001.

⁷ Alueiden komitean lausunto aiheesta Komission tiedonanto - Palvelujen sisämarkkinastrategia, CDR 134/2001 lopullinen, 27.06.2001.

⁸ Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Sisämarkkinoiden strategian katsaus vuodeksi 2002, Lupauksista toimintaan, KOM (2002) 171 lopullinen, 11.4.2002.

⁹ Kuluttajapolitiittinen strategia, KOM (2002) 208; ks. myös tiedonanto kuluttajansuojasta Euroopan unionissa koskevan vihreän kirjan seurannasta, KOM (2002) 289 ja etenkin kuulemisen kohteena oleva ehdotus hyvän kauppatavan mukaisia käytäntöjä säätelevästä direktiivistä.

¹⁰ KOM (2001) 531 lopullinen.

antamisen yhteydessä olisi sopivan ajan kuluessa suoritettava kuluttajansuojaa koskevien direktiivien tarkistus, jossa vähimmäisyhdenmukaistamista koskevat lausekkeet korvataan enimmäisyhdenmukaistamisesta annettavilla säännöksillä.

On huomattava, että kuluttajansuojasta voi seurata velvollisuuksia yleisille palveluille, kuten kuljetuksille, energialle (sähkö, kaasu), televiestinnälle ja postipalveluille. Tässä suhteessa yleisiä palveluja koskevassa komission tiedonannossa korostetaan mainittujen palvelujen tärkeyttä ja julkis palvelun ja muiden sellaisten kuluttajansuojaan liittyvien velvollisuuksien merkitystä, joita tietyltä toiminnalta voidaan edellyttää.

Sopimusoikeuden osalta voidaan viitata tuleviin aloitteisiin¹¹, jotka ovat seurausta Euroopan sopimusoikeutta koskevan tiedonannon¹² kuulemismenettelystä ja joiden avulla pyritään ratkaisemaan sisämarkkinoiden toimivuuteen vaikuttavat oikeudelliset ongelmat.

Euroopan työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun täytäntöönpanon osalta useilla aloilla, kuten henkilö- ja siivouspalveluissa, yksityisellä turva-alalla ja rakentamisessa, on ehdotettu tai toteutettu yhteistä lähestymistapaa, joka koskee valmiuksia, pätevyyttä ja laadun korostamista.

Henkilöiden vapaan liikkuvuuden osalta henkilötarkastusten poistaminen sisärajoilla, mikä toteutettiin Amsterdamin sopimuksella¹³ Euroopan unioniin sisällytetyn Schengenin säännösten nojalla, on omiaan helpottamaan palvelujen tarjoajien ja potentiaalisten asiakkaiden välistä yhteydenottoa¹⁴. Tarkastusten poistaminen vaikuttaa myös vähitellen siihen, että kansalaiset ja kaikki taloudelliset toimijat tulevat paremmin tietoisiksi rajattomien sisämarkkinoiden kaikista ulottuvuuksista.

Kansainvälisen ulottuvuuden osalta sisämarkkinapolitiikan ja ulkokauppaa säätelevän politiikan välillä on synergiaa, mukaan luettuna palvelukaupan yleissopimuksen (GATS-sopimuksen) yhteydessä käydyt neuvottelut palveluista. Erityisesti olisi otettava huomioon niiden käynnissä olevien keskustelujen tulokset, jotka koskevat kansallisia säädöksiä GATS-sopimuksen VI artiklan 4 kohdan näkökulmasta.

Tämä kertomus on tärkeä askel palvelujen todellisten sisämarkkinoiden luomisessa, sillä siinä esitetään kokonaiskuva tämän hetken sisämarkkinatodellisuudesta.

¹¹ Komissio esittää aloitteet neuvoston ja Euroopan parlamentin pyynnöstä ennen vuoden 2002 loppua.

¹² Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille Euroopan sopimusoikeudesta, KOM (2001) 398 lopullinen, 11.7.2001.

¹³ EYVL L 239, 22.9.2000.

¹⁴ Vapaa liikkuvuus, toisin sanoen henkilöitä ei tarkasteta jäsenvaltioiden välisillä sisärajoilla, hyödyttää luonnollisesti Euroopan unionin kansalaisia ja heidän perheenjäseniään, mutta myös ulkomaalainen voi sen perusteella, että hänellä on jäsenvaltion myöntämä oleskelulupa (14. kesäkuuta 1985 tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn, Schengenissä 19. kesäkuuta 1990 allekirjoitetun yleissopimuksen 21 artikla), viisumitta liikkua vapaasti enintään kolmen kuukauden ajan muiden jäsenvaltioiden alueella. Tällä oikeussäännöstöllä kolmannelle maasta olevalle palvelun tarjoajalle ei kuitenkaan taata oikeutta toimittaa palveluaan muuhun jäsenvaltioon kuin siihen, johon hän on sijoittautunut.

Ensimmäisen kerran sitten vuoden 1962 yleisohjelmien, jotka koskivat sijoittautumisvapauden sekä palvelujen vapaan tarjoamisen rajoitusten poistamista¹⁵, komissio on ryhtynyt analysoimaan palvelujen sisämarkkinoilla esiintyviä vaikeuksia kokonaisuudessaan. Yleisohjelmien jälkeinen edistyminen on ollut vaatimatonta. Sisämarkkinoiden saavuttamista koskevassa valkoisessa kirjassa, jonka komissio hyväksyi vuonna 1985¹⁶, todettiin, että palvelujen tarjoamisessa jäsenvaltioiden välillä on edistytty paljon hitaammin kuin tavaroiden vapaassa liikkuvuudessa. Paolo Cecchinin vuonna 1992 laatimassa kertomuksessa¹⁷ tultiin taas siihen johtopäätökseen, että palvelualan huomattavaa kasvukykyä jarrutetaan keinotekoisesti säädöksillä ja käytännöillä, jotka estävät merkittävästi palvelujen vapaata liikkuvuutta ja palveluyritysten välistä kilpailua.

Sisämarkkinapalvelujen kehitystä rajoittavien räikeimpien esteiden poistamiseksi on jo ryhdytty toimenpiteisiin. Ne ovat seurausta komission asemasta perustamissopimuksen valvojana ja aloiteoikeuden käyttämisestä, jonka nojalla komissio tekee sisämarkkinoiden toimivuutta edistäviä yhdenmukaistamishdotuksia. Toimenpiteiden avulla sisämarkkinoilla on saavutettu taloudellisen yhdentymisen taso, joka lienee korkeampi kuin muualla maailmassa vallitseva alueellinen yhdentyminen. Saavutetusta edistyksestä huolimatta sidosryhmät ovat vielä tunnistaneet monenlaisia vaikeuksia, jotka ovat tämän kertomuksen aiheena.

Komission kertomus perustuu ensinnäkin sidosryhmien laajaan kuulemiseen, mutta siinä on käytetty hyväksi myös muista lähteistä saatua tietoa, kuten Euroopan parlamentin kirjallisia kysymyksiä ja vetoamuksia, komissiolle tehtyjä kanteluita, talous- ja tilastotutkimuksia sekä jäsenvaltioilta saatua palautetta. Vuodelle 2001 ja vuoden 2002 alkupuolelle ajoittuneen kuulemismenettelyn tarkoituksena oli hankkia ensi käden tietoa vaikeuksista, jotka estävät rajatylittävän palvelun tarjonnan kehittymisen Euroopan unionissa. Aiheena olivat sekä palvelujen tarjonnassa ja käytössä että toiseen jäsenvaltioon sijoittautumisessa kohdatut ongelmat. Yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee selvästi, että kaikki sellaiset toimenpiteet, jotka ovat omiaan estämään, haittaamaan tai vaikeuttamaan palvelujen rajatylittävää tarjontaa tai käyttöä tai sijoittautumista toiseen jäsenvaltioon, voivat muodostaa esteen. Tähän kertomukseen onkin sisällytetty esimerkkejä kielloista, syrjimistapauksista tai ehdoista, joiden täyttäminen on mahdotonta, mutta myös erilaisista vaatimuksista, jotka sovellettuina muista jäsenvaltioista oleviin yrityksiin haittaisivat sijoittautumisvapautta tai palvelujen vapaata tarjontaa. Jotkut esteet johtuvat säädösten tai käytäntöjen monimutkaisuudesta, raskaudesta tai avoimuuden puutteesta; useimmat ovat yksinkertaisesti seurausta siitä, että kansalliset säädökset eroavat merkittävästi toisistaan.

Tämän kertomuksen päätavoitteena on kuvata sisämarkkinatodellisuus sellaisena kuin palvelujen tarjoajat ja käyttäjät sen kokevat. Siinä ei pyritä tässä vaiheessa ottamaan kantaa siihen seikkaan, ovatko esteet oikeutettuja.

¹⁵ The General Programme for the suppression of restrictions to the freedom of establishment and free provision of services, EYVL C 2, 15.1.1962.

¹⁶ Completing the internal market: komission valkoinen kirja Euroopan neuvostolle (Milano, 28.–29. kesäkuuta 1985), KOM (85) 310, 14.6.1985.

¹⁷ "The European Challenge, 1992: The Benefits of a Single Market", Paolo Cecchini, Wildwood House, Euroopan komissiolle, 1988.

Kertomuksessa käsitellään lisäksi aloja, jotka yhteisön toimenpiteet tai aloitteet kattavat. Se heijastaa myös kommentteja, jotka koskevat Euroopan unionin yritysten ehdokasmaissa kohtaamia esteitä. Yritykset ovat törmänneet ehdokasmaissa samoihin esteisiin, kuin jäsenvaltioissa. Kansallisuusvaatimuksista johtuvat ongelmat sekä rajoitukset, jotka on asetettu muiden maiden kansalaisille ja jotka koskevat tiettyjen alojen yritysomistusta sekä kiinteän omaisuuden hankintaa saattavat kuitenkin aiheuttaa lisäongelmia.

Palvelujen sisämarkkinastrategian mukaisesti kertomuksessa käsitellään ongelmia, joita palvelun tarjoaja voi kohdata missä tahansa toimintansa vaiheessa sijoittautumisesta ja välttämättömien panosten käytöstä palvelun tarjoamiseen, markkinoinnista ja jakelusta myyntiin ja sen jälkeisiin toimiin. On selvää, että palvelun tarjoajat ovat paljon alttiimpia kohtaamaan kussakin toimintavaiheessa ilmeneviä esteitä kuin tavaroiden valmistajat. Palvelujen tarjonta edellyttää usein tarjoajan pysyvää tai väliaikaista paikallaoloa palvelun kohdevaltiossa. Eräät ja joskus jopa kaikki toimintavaiheet sijoittuvat näin ollen kohdevaltioon ja niihin sovelletaan lähtömaan määräyksistä poikkeavia vaatimuksia. Esimerkiksi yrityksellä, joka haluaa sijoittautua tai tarjota palveluja toiseen jäsenvaltioon, voi olla vaikeuksia saada lupaa tai siihen liittyvää ammattipätevyyttä tunnustetuksi, lähettää työntekijöitään kyseiseen maahan tai käyttää laitteitaan, markkinoida tai jaella palvelujaan, tehdä asiakassopimuksia tai tarjota takuita tai myynnin jälkeistä palvelua asiakkailleen. Yhdessäkin vaiheessa kohdatut esteet voivat saada yrittäjän luopumaan rajatylittävän toiminnan ajatuksesta.

Palvelujen sisämarkkinastrategian horisontaalista lähestymistapaa noudattaen kertomuksessa käsitellään esteitä, jotka vaikuttavat hyvinkin erilaisiin taloustoimiin. Syynä on se, että tietyt esteet, kuten viranomaismenettelyt, vaikuttavat samalla tavalla eri aloihin, ja että palvelut nivELYTYVÄT toisiinsa monimutkaisella tavalla, ja yhtä palvelua koskevalla esteellä on kerrannaisvaikutuksia lukuisiin muihin palveluihin. Kokonaisvaltainen lähestymistapa tarvitaan palvelujen sisämarkkinaesteiden ja niiden kokonaisvaikutuksen arvioimiseksi.

Palveluilla on ratkaiseva merkitys taloudessa ja kaikkien kansalaisten elämässä. Palvelujen sisämarkkinarajat vaikuttavat palveluntarjoajien kilpailukykyyn, mutta ne estävät myös palvelujen käyttäjiä eli Euroopan unionin yrityksiä ja kuluttajia, hyödyntämästä laajempaa palveluvalikoimaa, laadukkaampia, innovaatisempia ja edullisempia palveluja.

I. PALVELUJEN SISÄMARKKINAESTEET

Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa sisämarkkinat määritellään ("*alueena, jolla ei ole sisäisiä rajoja*"), ja palvelujen sisämarkkinastrategiaa koskevassa tiedonannossa vahvistetaan tavoitteeksi tehdä jäsenvaltioiden välisestä palvelujen tarjonnasta yhtä helppoa kuin palvelujen toimittaminen on yhdessä ja samassa jäsenvaltiossa. On kuitenkin todettava, että palvelujen sisämarkkinat ovat kaukana todellisuudesta. Tässä asiassa voidaan erottaa kaksi pääongelmaryhmää: oikeudellisista rajoituksista välittömästi tai välillisesti ja muista kuin oikeudellisista tekijöistä johtuvat ongelmat.

A. Oikeudelliset esteet

Ilmaisu "oikeudelliset esteet" tarkoitetaan kaikkia niitä jäsenvaltioiden välisten palvelutoimien kehittämisestä, jotka johtuvat välittömästi tai välillisesti lain rajoituksesta ja jotka ovat omiaan kieltämään, häirtämään tai pidättelemään toimien ryhtymistä. Niissä voi olla kyse kansallisten säädösten erilaisuudesta, kansalliseen viranomaiskäytäntöön tai tiettyjen rajanylitystilanteiden monimutkaisuudesta ja siitä aiheutuvaan oikeudelliseen epävarmuuteen liittyvistä vaikeuksista. Kaikissa tapauksissa tulos on sama: kuluttajat ja yritykset eivät mielellään käytä muista jäsenvaltioista käsin tarjottavia palveluja, ja palvelujen tarjoajat eivät mielellään tarjoa suoritteitaan muihin jäsenvaltioihin¹⁸.

Jäljempänä luetellut esteet ovat vaikeuksia, joita palvelun tarjoaja voi kohdata halutessaan käyttää hyväksi sijoittautumisen tai palvelujen tarjoamisen vapautta kehittääkseen toimintaansa muissa jäsenvaltioissa. Kyse on vaikeuksista, joihin viitattiin sidosryhmien ja jäsenvaltioiden kuulemisessa, tai jotka ovat tulleet esiin Euroopan parlamentin kirjallisissa kysymyksissä ja vetoamuksissa, tuomioistuimen viime aikoina tutkimissa tapauksissa ja komission tiedossa olevissa tutkimuksissa tai kyselyissä. Menetelmän tavoitteena on tarkastella sisämarkkinoiden tosiasiallista toimivuutta, ja sen osalta on todettava seuraavat kolme tärkeää seikkaa:

- ***kartoituksessa ei oteta kantaa siihen, ovatko esiintuodut esteet yhdenmukaisia*** yhteisöoikeuden kanssa, koska tätä kysymystä käsitellään strategian toisessa vaiheessa, jonka aiheena on etenkin yhdenmukaistamisen kannalta vaadittavat ratkaisut. Kartoituksen tavoitteena ei ole kyseenalaistaa kansallisten sääntöjen tarpeellisuutta sinänsä, vaan ainoastaan tuoda esiin ongelmia, joilla on voinut olla vaikutusta rajatylittäviin toimiin.
- ***esiintuodut vaikeudet voivat jo olla yhteisöaloitteiden kohteina*** tai niihin voidaan soveltaa yhteisön keinoja tai toimenpiteitä, rikkomismenettelyjä tai tuomioistuimen ratkaisuja.
- ***kaikkia vaikeuksia ei ole ehkä tuotu esille***, vaikka riski on minimoitu keräämällä tietoa mahdollisimman monesta lähteestä.

Jotta olisi saatu aikaan mahdollisimman laaja selvitys kaikista vaikeuksista, jotka häirtävät jäsenvaltioiden välisen palvelutoiminnan kehittämistä¹⁹, käytettiin menetelmää, jossa kartoitettiin palvelun tarjoajan missä tahansa liiketoimintansa vaiheessa kohtaamia ongelmia, oli sitten kyse sijoittautumisesta toiseen jäsenvaltioon (vaihe 1), komennushenkilöstön tai laitteiden käytöstä toisessa jäsenvaltiossa (vaihe 2), palvelun markkinoinnista toisessa jäsenvaltiossa (vaihe 3), palvelun jakelusta toisessa jäsenvaltiossa (vaihe 4), palvelun myynnistä (vaihe 5) tai toimittamisen jälkeisestä asiakaspalvelusta toisessa jäsenvaltiossa (vaihe 6). Tässä luettelossa

¹⁸ Nämä "esteiden vaikutukset", joilla on paljolti korvattu käsitteet tekniset esteet (technical barriers), fyysiset esteet (physical barriers) ja veroesteet (tax barriers), jotka lueteltiin edellä mainitussa sisämarkkinoiden saavuttamista koskevassa vuoden 1985 valkoisessa kirjassa, selittävät tämän kertomuksen ilmaisua "oikeudelliset esteet".

¹⁹ Selvityksessä on huomioitu myös ehdokasmaissa esiintuodut vaikeudet. On huomattava, että suuri määrä jäsenvaltioissa kartoitetuista vaikeuksista esiintyy ehdokasmaissakin.

esitetään kaikki rajatylittävissä toiminnassa kartoitetut ongelmat talousketjun eri vaiheita seuraten.

1. Palvelun tarjoajan sijoittautumista koskevat vaikeudet

Kuulemismenettelyssä kävi ilmi, että jäsenvaltion kansalainen tai jäsenvaltioon perustettu yritys, joka haluaa sijoittautua toiseen jäsenvaltioon harjoittaakseen palvelun tarjontaa, saattaa törmätä moninaisiin vaikeuksiin. Niillä on erityisen suuri vaikutus palveluihin, sillä toisin kuin tavarat, jotka voivat liikkua jäsenvaltioiden välillä (jakeluverkon alulla) valmistajan siirtymättä paikasta toiseen, palvelun tarjonta perustuu tarjoajan ja asiakkaan välitöntä suhdetta edellyttävään osaamiseen. Vaikka etäpalvelun tarjoajan tai toimittajan väliaikainen fyysinen paikallaolo (jota pk-yritykset suosivat) voi luoda asiakassuhteen, on kyseisille markkinoille sijoittautuminen kuitenkin tärkeä liikestrategia²⁰, varsinkin tapauksessa, jossa palvelun tarjoajalla on aikomuksena sijoittautua pitkäaikaisesti maahan tai kun palvelun tarjoaja haluaa mukautua markkinoiden erityisolosuhteisiin tai lujittaa asiakkaan luottamusta. Palveluja koskevan sääntelyn monimuotoisuus, joka on yhteydessä siihen, että palvelun laatu riippuu suoraan tarjoajan ominaisuuksista, johtaa vaatimuksiin, joita ei esiinny tavaroita koskevissa säädöksissä, kuten tarjoajan oikeudellista muotoa koskevat erityissäännöt tai monialatoiminnalle asetetut rajoitukset.

- (i) Monopolit ja muut määrälliset toiminnan harjoittamiselle asetetut rajoitukset

Kuulemismenettelyssä tuotiin esille eräiden jäsenvaltioiden **monopolijärjestelmät**, jotka ovat omiaan estämään toisista jäsenvaltioista, joissa monopoleja ei tunneta, olevien palvelujen tarjoajien sijoittautumista. Kyseessä voi olla *tietyille yhteisölle* annettu monopoliasema, kuten sellaisilla aloilla, jotka on osittain vapautettu (postipalvelut, energia jne.), tai *tietyjen tuotteiden* jakelumonopoli²¹, joka voi vaikuttaa erityisesti palvelujen jakeluun, tai *tietyille toimijoille yksinoikeudella varattu toiminta*²².

Eräiden jäsenvaltioiden palvelutoiminnan harjoittamiselle asettamat **määrälliset rajoitukset**, kuten tarjoajien lukumäärää koskevat *kiintiöt tai aloituskiintiöt*²³, *enimmäispinta-alat*²⁴ tai *maantieteellinen etäisyys*²⁵, rajoittavat palvelujen tarjoajien lukumäärää ja voivat suosia jo etabloituneita kansallisia toimijoita uusien tulokkaiden kustannuksella.

²⁰ Ks. erityisesti tutkimus "Service internationalisation-characteristics, Potential, Barriers", A. Henten, T. Vad, CRIC workshop, Manchester 1.–3.10.2001, kohta 3, jossa korostetaan palvelualan riippuvuutta rajatylittävästä sijoittautumisesta verrattuna tavaroiden valmistusalaan.

²¹ Esimerkkeinä alkoholi ja savukkeet.

²² Esimerkkeinä pelitoiminta tai farmaseuttisten tuotteiden jakelu. Ks. myös OECD:n tutkimus "Regulatory reform in road freight and retail distribution", Economic Department working papers nro 255, 10.8.2000, kohdasta 39 alkaen, ja komissiolle tehty tutkimus "Barriers to Trade in Business Services", Centre for Strategy and Evaluation Services, tammikuu 2001, sivu 15.

²³ Esimerkkinä kansalliset säädökset, joissa sallitaan ainoastaan yksi nuohouspalvelun tarjoaja piiriä tai kuntaa kohti.

²⁴ Esimerkiksi jakelupalveluissa.

²⁵ Esimerkiksi eräissä jäsenvaltiossa lääkelaboratoriot saavat suorittaa analyyseja ainoastaan vähintään 60 kilometrin etäisyydeltä kerätyistä näytteistä; eräissä toisessa jäsenvaltiossa optikkojen väliseksi etäisyydeksi on määrätty 350 metriä; eräissä jäsenvaltiossa taas liiketilojen on sijaittava kaupungin keskustassa, mikä estää uusien tulokkaiden sijoittautumisen.

Esimerkkinä esiintuoduista vaikeuksista ovat erään jäsenvaltion säännöt, joissa optikkojen määrä rajoitetaan yhteen 10 000 asukasta kohti ja autokoulujen yhteen 15 000 asukasta kohti.

Eräiden jäsenvaltioiden pakottavilla **alueellisilla määräyksillä** voidaan rajata palvelutoimintaa koskeva lupa²⁶ tiettyyn alueeseen tai paikkakuntaan, mikä pakottaa koko kansallisen alueen kattavaan palveluun tähtäävän tarjoajan sijoittautumaan useille alueille.

(ii) Kansallisuudelle tai asuinpaikalle asetetut vaatimukset

Eräissä jäsenvaltioissa **kansallisuudelle asetetaan vaatimuksia**, jotka koskevat palveluyritysten osakkeenomistajia, johtoa tai henkilökuntaa²⁷ ja tiettyjä säänneltyjä ammatteja²⁸.

Asuinpaikalle asetetut vaatimukset muodostuvat ongelmiksi varsinkin silloin, kun ne kohdistuvat palveluyritysten johtoon²⁹. Esimerkiksi maasta riippuen hallituksen jäsenistä kahden kolmasosan tai puolen tai ainakin yhden johtajiston jäsenen on asuttava maassa.

Kuulemisessa tuotiin myös esille lääkelaboratoriot esimerkkinä **yksinomaista toimipaikkaa koskevasta vaatimuksesta**, joka pakottaa suoraan tai epäsuorasti tarjoajan, joka haluaa sijoittautua yhteen jäsenvaltioon, luopumaan toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevasta toimipaikastaan. Tämä vaatimus itse asiassa kieltää sellaisen liiketoimintamallin viennin, jossa sijoittaudutaan useampaan jäsenvaltioon.

(iii) Lupa- ja rekisteröintimenettelyt

Erittäin monien palvelutoimien harjoittamisen edellytyksenä³⁰ on ennakkolupajärjestelmä, josta koituu usein vaikeuksia muista jäsenvaltioista oleville toimijoille.

Toisessa jäsenvaltiossa ei oteta huomioon siinä jäsenvaltiossa täytettyjä vaatimuksia, johon tarjoaja on sijoittautunut, esimerkkinä annetut takuut tai

²⁶ Esimerkkinä yksityiset turvapalvelut; tämän tyyppisten palvelujen kohtaamista vaikeuksista ks. CoESS/UNI-Europalle tehty ja komission rahoittama tutkimus "A comparative overview of legislation concerning the private security industry in the European Union". ECOTEC, toukokuu 2002. On huomattava, että osana työmarkkinaosapuolten välistä vuoropuhelua yksityinen turvala, CoESS (työnantajat) ja UNI-Europa (ammattiliitot), allekirjoittivat 13. joulukuuta 2001 yhteisjulistuksen yksityisen turvallisuuspalvelualan lainsäädännön yhdenmukaistamisesta yhteisön tasolla.

²⁷ Esimerkkeinä teknisen alan yritykset, ilmailukerhot ja hallituksista riippumattomat järjestöt.

²⁸ Esimerkkinä hyväksytyt arvioijat tai tarkastajat (chartered surveyors).

²⁹ Kyse voi olla asumisvelvoitteesta, joka asetetaan televiestintäpalvelua koskevan luvan hakijalle (jopa ennen kuin lupa on myönnetty).

³⁰ Esimerkkeinä rahoituspalvelut, säännellyt ammatit, käsityöammatit, yksityiset turvapalvelut, varmenne-laitokset, juomaveden tarkastuslaboratoriot, näyttelyjen järjestäjät, televiestintäpalvelujen toimittajat, tilapäistyövoimaa ja esiintyviä taiteilijoita välittävät toimistot, kuljetus ja jätehuolto.

takaukset³¹, mikä voi kaksinkertaistaa useissa jäsenvaltioissa toimivien yrittäjien velvoitteet ja lisätä niitä.

Tietyille toimille asetettujen **vaatimusten kumuloituminen** voi lisätä huomattavasti toisesta jäsenvaltiosta olevan toimijan rajoitteita lähtien siitä, että on asioitava useiden hallinnonalojen kanssa ja toimitettava useita lomakkeita ja todistuksia³².

Esimerkiksi eräässä jäsenvaltiossa hotellin tai ravintolan avaamiseen tarvitaan seitsemän eri paikallista tai kansallista lupaa³³; eräässä toisessa jäsenvaltiossa liiketilan avaamiseen tarvitaan ensinnäkin rakennuslupa, ympäristölupa ja taloussosiaalinen lupa ja yleisemmin kaupunkisuunnittelua koskevien, joskus hyvinkin monimutkaisten sääntöjen täyttäminen.

Näistä järjestelmistä johtuvilla **menettelyillä ja ehdoilla** voi olla rajoittavia, jopa syrjiviä vaikutuksia toisten jäsenvaltioiden toimijoihin, varsinkin silloin, kun ne mahdollistavat kilpailijoista muodostuvien elinten asiaan puuttumisen³⁴ tai silloin, kun hakijan on toimitettava näyttö siitä, että lupahakemuksen perusteena on todellinen tarve³⁵.

Tiettyjä palvelujen tarjoajia koskeva **velvoite tehdä rekisteri-ilmoitus** hallintoviranomaiselle, ammattijärjestölle, -kunnalle tai -yhdistykselle on yleinen ja saattaa muodostua useissa maissa olevalle toimijalle kalliiksi, varsinkin vuosimaksujen vuoksi ja silloin, kun se liittyy jäsenyyteen erityisessä sairaskorvausjärjestelmässä.

Lupa- tai rekisteröintimenettelyjen byrokraattisuus, hitaus, todistustaakka, käännösten oikeaksi todistaminen, suoritettavat maksut tai verot ja joidenkin viranomaisten vastahakoinen suhtautuminen tuotiin usein esille syinä, jotka vaikuttavat kielteisesti toisista jäsenvaltioista oleviin tarjoajiin³⁶, etenkin pk-yrityksiin ja toimintaansa käynnistäviin yrityksiin³⁷.

³¹ Esimerkkeinä tilapäistyövoimaa välittävälle toimistoille tai yksityisille turvapalveluille asetetut vaatimukset.

³² Eräässä kuulemiseen saadussa palautteessa todettiin, että on "kerättävä lupia", jotta voisi ryhtyä harjoittamaan eräässä maassa leipomotoimintaa, sillä luvat voivat vaihdella saman leipomon tuotelajien ja toiminnan mukaan. Nämä vaikeudet huomioon ottaen kyseinen toimija päätti luopua sijoittautumissuunnitelmastaan. Lupien kumuloituminen ja kaksinkertaistuminen havaittiin myös komission kertomuksessa neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle "Yrityspolitiikan alalla jäsenvaltioiden kanssa toteutetusta koordinoivasta toiminnasta", KOM (1999) 569 lopullinen, kohta 2.1.1.

³³ Ks. esimerkiksi tutkimus "Tackling the impact of increasing regulation - A case study of hotels and restaurants". Better Regulation Task force (UK), kesäkuu 2000.

³⁴ Esimerkiksi jakelupalveluihin sovellettavat järjestelmät.

³⁵ Esimerkiksi eräässä jäsenvaltiossa kuluttajien todellisia tarpeita arvioidaan suhteessa toimiviin liikkeisiin; eräässä toisessa jäsenvaltiossa perusteena on, että kaupungin keskustassa jo olevien liikkeiden toiminnalle ei saa aiheutua haittaa; eräässä kolmannessa taas luvan myöntäminen on ehdollista. Taiteilija-agentin toiminnallista intressiä arvioidaan sen mukaan, onko esiintyvien taiteilijoiden välittämislle riittävästi kysyntää.

³⁶ Edellä mainitussa OECD:n tutkimuksessa (kohdasta 39 alkaen) havaittiin, että esimerkiksi lupajärjestelmistä ja niihin liittyvistä hallintomuodollisuuksista aiheutuvat jakeluyrityksen aloittamisvaikeudet ovat eräs tärkeimmistä jakelusektorin markkinoille pääsyä rajoittavista tekijöistä. Eräässä Yhdistyneen kuningaskunnan ja Ranskan palvelualaa koskevassa ranskalais-englantilaisessa tutkimuksessa korostetaan paikallisella tasolla tiettyihin toimiin sovellettavien

(iv) Monialatoiminnalle asetetut rajoitukset

Tiettyihin palvelutoimiin sovelletaan sääntöjä, joiden tarkoituksena on varmistaa eri toimien riippumattomuus ja autonomia estämällä niiden yhdistäminen. Tämän alan kansallisten sääntöjen kirjavuudella voi olla poikkeuksellisen voimakas rajoittava vaikutus, sillä se estää viemästä toiseen jäsenvaltioon juuri sellaista osaamista, jonka avulla eri asiakastarpeita pystytään tyydyttämään monipuolisesti, innovaativisesti ja edullisesti. Rajoitukset voivat olla hyvinkin monimuotoisia:

- **palveluyritysten organisaatiolle tai johdolle asetetut vaatimukset**, jotka estävät esimerkiksi eri ammattien välisen järjestäytymisen³⁸
- monialatoiminnan **harjoittamiselle asetetut rajoitukset**, joihin kuuluu sen määrittäminen, mitkä toiminnot ovat *keskenään yhteensopimattomia*³⁹, tai tarjoajan pakottaminen pidättymään *vain yhden toimen harjoittamiseen*⁴⁰ tai jakamaan toiminnot *eri liiketiloihin*⁴¹.

Esimerkiksi eräässä jäsenvaltiossa kiinteistönvälittäjät eivät saa harjoittaa muuta ammattitoimintaa, kuten isännöintiä, rahoitusneuvontaa tai siivousta.

(v) Taloudellisten toimijoiden oikeudellinen muoto ja sisäinen organisaatio

Tällaiset esteet rajoittavat erityisesti toimijoita, jotka ovat jo sijoittautuneet yhteen jäsenvaltioon ja joiden lähtömaassa ei sovelleta tämäntyyppisiä vaatimuksia.

lupa- ja pääsykiintiöjärjestelmien kielteisiä vaikutuksia "The service sector in the UK and France. Addressing barriers to the Growth of output and Employment. An Anglo-French Report." Department of trade and Industry ja Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 2000, sivu 89.

³⁷ Marraskuussa 2000 valmistuneeseen Sisämarkkinoiden tulostauluun liitetty yritystutkimus osoittaa, että hallintomenettelyjen yksinkertaistaminen on yritysten mielestä (91 prosenttia haastatelluista) ensisijainen tavoite: http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/score/business.htm. Ks. myös "Pienyrityksiä koskeva eurooppalainen peruskirja – täytäntöönpanokertomus", KOM (2002) 68 lopullinen, jonka kohdassa 4. Johtopäätökset korostetaan erityisesti, että "yrityksen perustamiseen tarvittavien menettelyjen kokonaismäärä voisi olla tärkeä yksinkertaistamisen kohde"; "Yritysten toimintaolosuhteiden yksinkertaistamista käsittelevän Task Force -ryhmän (Best-ryhmän) kertomus", Osa I, virallisten julkaisujen toimisto 1998; "Etude comparative internationale des dispositions légales et administratives nécessaires pour la formation des PME dans six pays de l'Union européenne", Logotech, Euroopan innovaatiokeskuksen EIMS:n julkaisu nro 27, maaliskuu 1996.

³⁸ Esimerkiksi useissa jäsenvaltioissa asianajajat voivat yhdistää toimintansa vain asianajajien, eivät siis hyväksytyjen kirjanpitäjien, verokonsulttien tai patenttiasiamiesten, kanssa. Muitakin rajoitusmuotoja voi esiintyä; eräässä jäsenvaltiossa määrätään, että veroneuvontaa tarjoavien yritysten osakkaina ja ja johtokunnan jäseninä saa olla ainoastaan veroneuvoja, -konsultteja tai -asiamiehiä. Ks. esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa sovellettujen sääntöjen osalta kertomus "Competition in professions", Office of Fair Trading, maaliskuu 2001, kohta 30.

³⁹ Ks. esimerkiksi edellä mainitun komissiolle tehdyn tutkimuksen "Barriers to trade in Business Services" liitteissä oleva esimerkkitapaus 6, jossa on tarkasteltu tilintarkastajan ja kirjanpitäjän toiminnan yhteensopimattomuutta. Ks. myös asiassa Wouters, C-309/99 9. helmikuuta 2002 annettu tuomio, joka koskee asianajajien ja tilintarkastajien integroidun yhteistyön kieltoa.

⁴⁰ Esimerkiksi eräässä jäsenvaltiossa tällaista vaatimusta sovelletaan tilapäistyövoiman välittäjiin.

⁴¹ Esimerkiksi eräässä jäsenvaltiossa kiinteistö- ja vakuutustoimintaa on harjoitettava eri liiketiloissa.

Kyseisten sääntöjen kirjavuus tarkoittaa sitä, että toimijat voivat joutua perustamaan oikeudellisen yhtiömuodon ainoastaan näiden vaatimusten velvoittamana.

Oikeudellista muotoa koskevat vaatimukset voivat pakottaa tarjoajan turvautumaan tiettyyn muotoon tai kieltää sen käyttämisen⁴². Tilanne voi olla erittäin mutkikas sellaisten toimien kohdalla, joihin eri jäsenvaltiossa sovelletaan toisistaan poikkeavia muotomääräyksiä.

Esimerkiksi asianajajan, joka haluaa sijoittautua toiseen jäsenvaltioon, on purettava henkilöyhtiönsä jäsenvaltiossa, johon se on jo perustettu, sillä ensin mainitussa jäsenvaltiossa asianajajat eivät voi toimia kuin sellaisissa yhtiömuodoissa, joissa osakkaiden vastuu on rajattu⁴³.

Osakkeenomistajiin kohdistuvien syrjivien sääntöjen lisäksi (joihin jo edellä viitattiin) eräissä jäsenvaltioissa **palveluyritysten pääomaan** sovelletaan rajoituksia, joista voidaan mainita esimerkkeinä yksityisille turvapalveluyhtiöille tai tilaistyövoiman välitystoimistoille määrätty **vähimmäispääoma**⁴⁴.

Palveluyritysten henkilökunnan määrälle voidaan asettaa vähimmäisvaatimus⁴⁵.

(vi) Ammattipätevyys

Ammattipätevyyttä koskevien järjestelmien moninaisuudesta saattaa aiheutua monenlaisia vaikeuksia palvelun tarjoajalle, joka haluaa sijoittautua toiseen jäsenvaltioon, erityisesti silloin, kun on kyse ammatista, jolle ei ole vahvistettu ammattipätevyyden automaattista tunnustamista koskevaa järjestelmää⁴⁶.

Jäsenvaltioiden säänneltyä ammattitoimintaa koskevien sääntöjen moninaisuus voi aiheuttaa vaikeuksia, sillä monetkaan palvelut⁴⁷ eivät ole säänneltyjä kaikissa jäsenvaltioissa ja eräät niistä voivat olla säänneltyjä vain yhdessä ainoassa jäsenvaltiossa⁴⁸. Sellaisesta jäsenvaltiosta, jossa ei vaadita ammattitutkintoa, olevan

⁴² Esimerkiksi eräissä jäsenvaltioissa näyttelyjen järjestäjien on oltava voittoa tavoittelemattomia yhteisöjä.

⁴³ Muissakin toimin, kuten tilintarkastuksessa, on törmätty tällaisiin ongelmiin.

⁴⁴ Kyseessä voi olla myös viestintäalalle asetettu pääomaosakkuuden enimmäisrajoitus tai tietyille toimialoille asetettu velvoite löytää muita osakkaita tai sijoittajia. On huomattava, että edellä mainitussa ranskalais-englantilaisessa kertomuksessa (sivulla 36) vähimmäispääomaa koskevat vaatimukset tunnistettiin yhdeksi palvelutoiminnan pääesteeksi.

⁴⁵ Esimerkiksi eräissä jäsenvaltioissa tilapäistyövoiman välittäjien on noudatettava suhdetta vähintään 12 työntekijää sataa edellisenä vuotena solmittua sopimusta kohti; toisissa jäsenvaltioissa yksityisillä turvapalveluilla on oltava vähimmäishenkilöstö, joka määräytyy hoidettavien toimintojen ja alueen perusteella.

⁴⁶ On huomattava, että ammattipätevyyden tunnustamisvaikeuksista riippumatta työntekijöiden ammattikoulutuksesta annettujen sääntöjen kirjavuus voi aiheuttaa eräitä vaikeuksia esimerkiksi yksityisille turvapalveluyrityksille, joille on eräissä jäsenvaltioissa asetettu erityisvaatimuksia.

⁴⁷ Esimerkiksi insinöörit ja insinöörikonsultit, verokonsultit, kiinteistönvälittäjät, arvioijat, maisema-arkkitehdit, isännöitsijät, konsultit ja käsityöläiset.

⁴⁸ Esimerkiksi eräissä jäsenvaltioissa on luotu erityinen ammattinimike työoikeudellisten asiakirjojen laatimispalveluille, jota ei ole missään muussa jäsenvaltiossa ja joka on luvanvarainen ja edellyttää merkitsemistä erityisesti tätä uutta ammattia varten perustettuun kansalliseen rekisteriin.

tarjoajan, joka haluaa sijoittautua ammattitutkintoa vaativaan jäsenvaltioon, ei ole helppoa saada ammattipätevyyttään tunnustetuksi.

Kelpoisuustestit, joita eräät jäsenvaltiot vaativat sellaisen toiminnan osalta, johon ei sovelleta automaattista tunnustamista, voivat synnyttää vaikeuksia erityisesti pk-yrityksille⁴⁹, koska testit eivät ole tarpeeksi avoimia ja ennakoitavia.

Niiden elinkeinojen erot, joita ammattipätevyys oikeuttaa harjoittamaan, saattavat johtaa vaikeuksiin ja jopa siihen, että samalta toiminnalta edellytetään toisistaan poikkeavia ammattitutkintoja, joiden määrittelyt eivät vastaa toisiaan⁵⁰.

Esimerkiksi hyväksytyt rakennustarkastajat voivat yhdessä maassa laatia rakennuspiirustuksia, kun taas toisessa jäsenvaltiossa tämä toiminto on varattu arkkitehdeille.

(vii) Palvelutoiminnan harjoittamiselle asetetut ehdot

Päätös sijoittautumisesta tiettyyn jäsenvaltioon voi riippua paitsi palvelutoiminnan aloittamisehtojen eroista myös toiminnan harjoittamisehdoista, kuten ammattivastuujärjestelmästä ja liikkeiden aukioloaikaa koskevista säännöistä, jotka vaikuttavat jakelupalvelujen sijoittautumisstrategiaan⁵¹ tai verotussäännöistä ja infrastruktuurin käytösäännöistä, jotka voivat vaikuttaa televiestintäalan toimijoiden sijoittautumiseen⁵².

Erilaiset yritysverotusjärjestelmät aiheuttavat palveluntarjoajien rajatylittävää sijoittautumista rankaisevia esteitä⁵³. Yritykset näkisivät mielellään sisämarkkinat yksinä markkinoina, mutta asiaa vaikeuttaa huomattavasti se seikka, että niiden on mukauduttava 15 erilaiseen verotusjärjestelmään. Tilanteesta on haittaa yritysstrategioiden ja -organisaatioiden taloudelliselle tehokkuudelle. Verolakien, -sopimusten ja -käytäntöjen moninaisuus aiheuttaa huomattavia mukauttamiskustannuksia ja muodostuu siten etenkin pk-yritysten sijoittautumiseen vaikuttavaksi rajaksi.

Palvelujen tarjoajiin vaikuttavatkin erityisesti ongelmat, jotka aiheutuvat yritysryhmän sisäisten siirtohintojen, sidosyritysten rajatylittävien tulovirtojen, rajatylittävän tappionkattamisen ja uudelleenorganisoinnista johtuvien rajatylittävien

⁴⁹ Ks. edellä mainittu "Report of the Business Environment Simplification Task Force", sivu 65, jossa arvioidaan, että tietyillä aloilla kelpoisuustestivaatimuksesta näyttää tulevan pikemminkin sääntö kuin poikkeus.

⁵⁰ Esimerkiksi yhdessä jäsenvaltiossa hankittu kirvesmiehen pätevyys ei oikeuta harjoittamaan puuseppä-kirvesmiehen ammattia toisessa jäsenvaltiossa.

⁵¹ Tämäntyyppiset rajoittavat vaikutukset tunnistettiin myös edellä mainitussa OECD:n tutkimuksessa, kohdissa 49–51.

⁵² Esimerkiksi GSM-radiomastojen verotus tai elektromagneettisille lähetyksille määrätty kynnys.

⁵³ Ks. tutkimus "Yritysverotus sisämarkkinoilla", SEC(2001) 1681, jossa muun muassa tarkastellaan yksityiskohtaisesti tärkeimpiä verosäännöksiä, jotka ovat omiaan jarruttamaan rajatylittävää elinkeinotoimintaa sisämarkkinoilla. Komissio esitti kyseiseen analyysiin perustuvan strategian, jonka avulla on tarkoitus poistaa rajatylittävää elinkeinotoimintaa haittaavat veroesteet: "Kohti sisämarkkinoita, joilla ei ole veroesteitä – Strategia yhtenäistetyn yhtiöveropohjan luomiseksi yritysten EU:n laajuista toimintaa varten". (KOM(2001) 582 lopullinen).

operaatioiden verotuskohtelusta. Vaikeudet ilmenevät etenkin kaksinkertaisen verotuksen riskinä ja korkeina mukautuskuluina.

2. Palvelun tarjonnalle välttämättömien panosten käyttöä koskevat vaikeudet

Palvelujen tarjoajat voivat käyttää panoksia rajojen ylittämiseen kahdella tavalla. Palvelujen tarjoamiseksi yrityksen, joka on jo sijoittautunut yhteen jäsenvaltioon, voi olla tarpeen siirtyä toiseen jäsenvaltioon ja käyttää tässä jäsenvaltiossa omia panoksiaan, toisin sanoen henkilökuntaansa, tarvikkeitaan tai niiden yritysten palveluja, joihin yritys on tottunut kotimarkkinoillaan turvautumaan. Yritys voi myös joutua turvautumaan toisista jäsenvaltioista tilattuihin panoksiin. Kuulemiseen saadut vastaukset paljastivat kumpaakin tapausta koskevia vaikeuksia. Varsinkin rajatylittävä työvoiman palkkaaminen tai työntekijöiden lähettäminen toiseen jäsenvaltioon voi olla ongelmallista⁵⁴, mikä on vastoin työntekijöiden liikkuvuuden helpottamista koskevaa tavoitetta⁵⁵.

(i) Työntekijöiden (vakinaisten tai tilapäisten) lähettäminen toiseen jäsenvaltioon

Jäsenvaltioiden välisessä palvelun tarjonnassa on usein tarpeen lähettää tarjoajan henkilökuntaa väliaikaisesti toiseen jäsenvaltioon. Tässä voidaan törmätä vaikeuksiin. On huomattava, että direktiivissä 96/71/EY⁵⁶ säädetään yhteisestä luettelosta vähimmäissuojasääntöjä, joita työnantajien on noudatettava vastaanottajamaassa lähettäessään työntekijöitä toiseen jäsenvaltioon palvelujen vapaan tarjonnan mukaisesti.

Ennakoilmoitusjärjestelmät, joita sovelletaan useissa jäsenvaltioissa erityisesti rakennusalaalla (vakinaisten tai tilapäisten) työntekijöiden lähettämiseen toiseen jäsenvaltioon⁵⁷, voivat vaikuttaa haitallisesti toisista jäsenvaltioista oleviin toimijoihin aiheuttaessaan hallinnollista työtä⁵⁸. Tähän on lisättävä eräissä jäsenvaltioissa

⁵⁴ Henkilöresurssit ovat palvelujen tarjonnan tärkeimpiä panoksia. Vastauksista ilmenikin, että henkilöstön rajatylittävä käyttö ja lähettäminen toiseen jäsenvaltioon aiheuttavat edelleenkin palveluntarjoajille huomattavia vaikeuksia, joita tavaroiden valmistajat eivät juurikaan tunne. Komissio on teettänyt tutkimuksen työntekijöiden vähäisestä liikkuvuudesta raja-alueilla: "Scientific Report on the Mobility of Cross-border Workers within the EEA", MKW Wirtschaftsforschung GmbH, marraskuu 2001, ks. kohta 1.3.

⁵⁵ Ks. myös "Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Ammattitaitoa ja liikkuvuutta koskeva komission toimintasuunnitelma", KOM (2002) 72, 13.2.2002.

⁵⁶ Palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16 päivänä joulukuuta 1996 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 96/71/EY (EYVL L 18, 21.1.1997, s. 1). Direktiivin tavoitteena on taata sekä perustamissopimuksessa määrätyt perusvapaudet että työntekijöiden suojeleminen. Siinä veloitetaan myös jäsenvaltiot määräämään kansallisten viranomaisten välisestä yhteistyöstä ja nimeämään yhteysvirastot.

⁵⁷ Kunkin yksittäisen työmaan on noudatettava näitä muodollisuuksia. Tarjoaja, joka lähettää säännöllisesti henkilöstöä lyhyille komennuksille, ei voi hankkia lupaa, joka olisi voimassa esimerkiksi yhden vuoden. Eräissä jäsenvaltioissa ennakoilmoitusta koskeva velvoite on täytettävä ennen kunkin yksittäisen työmaan avaamista kunkin tilapäistyöntekijän osalta, jonka toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut tilapäistyövoiman välittäjä on asettanut tarjoajan käyttöön.

⁵⁸ Esimerkiksi tiettyjen työasiakirjojen kääntämisestä vastaanottajamaan kielelle aiheutuvat kustannukset.

sovellettu määräys siitä, että lähetetyt työntekijät on tietyn määräajan (yleensä kolmen kuukauden) kuluttua rekisteröitävä tai ilmoitettava työvoimatoimistoille, hallintoviranomaisille tai poliisille⁵⁹.

Hallintomuodollisuuksien monimutkaisuus ja raskaus⁶⁰, tarkka ja melkein järjestelmällinen valvonta, joiden kohteeksi lähetetyt työntekijät voivat joutua, hallinnollinen taakka ja viiveet (töiden pysähtyminen), jotka niistä voivat aiheutua, saattavat vaikeuttaa säännöllisiä ja lyhytaikaisia työkomennuksia.

Vastauksissa viitattiin esimerkiksi tapaukseen, jossa eräs yritys, joka lähetti kaksi työmiestä asentamaan hissiä kymmenen päivän ajaksi, joutui käymään läpi useita hallintovaiheita (kuten lähettämään työtarkastajalle tiedot lähetetyistä työntekijöistä ja suojatoimenpiteistä sekä esittämään asiakirjat vastaanottajamaan kielellä), kun yritys oli omasta mielestään jo täyttänyt vastaavat vaatimukset lähtömaassaan.

Lähetettyihin työntekijöihin⁶¹ sovelletaan vastaanottajamaan työoikeuden säännöksiä ottamatta huomioon velvoitteita ja kuluja, jotka työnantaja on jo suorittanut lähtömaassa, mistä toisista jäsenvaltioista oleville tarjoajille saattaa aiheutua kaksinkertaisia maksuja sekä ylimää räisiä hallintokustannuksia ja -rasitteita. Näillä kaksinkertaisilla velvoitteilla, jotka voivat koskea vähimmäispalkkaa⁶² tai palkallista lomaa⁶³, on erityisen voimakkaasti rajoittavia vaikutuksia lyhytaikaisiin suorituksiin, pk-yrityksiin ja raja-alueelle sijoittautuneisiin tarjoajiin, jotka pyrkivät palveluja suorittaessaan lähettämään säännöllisesti työntekijöitä useisiin jäsenvaltioihin.

Vastauksista ilmeni muun muassa, että pienelle käsityöyrityksille töiden suorittaminen toisessa jäsenvaltiossa osoittautui taloudellisesti kannattamattomaksi, koska siihen sovellettu määräys maksaa kolmen kuukauden välein kaikkien lähetettyjen työntekijöiden sosiaaliturvamaksuja vastaava ennakko olisi sitonut liian paljon kassavaroja, vaikka määrä olisikin palautettu yrittäjälle myöhemmin⁶⁴.

⁵⁹ Esimerkiksi velvoite hakea oleskelulupaa.

⁶⁰ Esimerkiksi velvoite laatia ja tarvittaessa esittää tiettyjä sosiaali- ja työasiakirjoja tarkastusviranomaisille tai säilyttää mainitut asiakirjat vastaanottajamaassa tai sosiaaliasiamiehen toimistossa sekä kääntää kaikki asiakirjat vastaanottajamaan kielelle.

⁶¹ Työntekijät, jotka ovat jonkin jäsenvaltion tai kolmannen maan kansalaisia.

⁶² Useista vastauksista käy erityisesti palkkojen osalta ilmi, että rajoitukset johtuvat palkanlaskentatapojen kirjavuudesta. Vastauksissa selostetaan esimerkiksi vaikeuksia, jotka johtuvat siitä, että vastaanottajamaassa ei huomioida kaikkia lähtömaan palkanlaskennan osatekijöitä (esimerkiksi 12:n tai 13:n kuukauden palkkaa), jotka voivat johtaa suurempaan palkkaan kuin mitä vastaanottajamaan laki edellyttää.

⁶³ Esimerkiksi velvoite suorittaa maksuja kolmannelle laitokselle (lomakorvauskassalle), kun lähetetyillä työntekijöillä on jo vastaava suoja kansallisten säännösten nojalla, jotka takaavat lomakorvaukset. Eräässä tällaisessa tapauksessa palvelusta maksettavaan vastikkeeseen kohdistettiin maksukielto siihen asti kunnes asia on ratkaistu tuomioistuimessa.

⁶⁴ Ks. "Artisanat, Petites entreprises et zones frontalières – Analyse de cas particuliers d'entreprises travaillant en pays limitrophes (seconde action expérimentale)", Conseil Interrégional des Chambres des Metiers Saar-Lor-Lux, 1996.

Rajoitusten vaikutusta vahvistavat ankarat seuraamukset⁶⁵, myös rangaistusluonteiset, joiden soveltaminen koetaan toisinaan sellaisia tarjoajia syrjivänä, jotka eivät noudata ennakkoilmoitusmääräyksiä tai työoikeuden säännöksiä.

Kolmannen maan kansalaisten työkomennusta, joka useissa jäsenvaltioissa kuuluu lupajärjestelmän piiriin⁶⁶, **koskevien menettelyjen ja ehtojen** hitaus ja raskaus tuotiin myös esiin vastauksissa⁶⁷ palvelun tarjontaa vaikeuttavana ja eräissä tapauksissa jopa harhauttavana tekijänä⁶⁸. Tällaiset vaikeudet voivatkin koskettavaa kehittyviä aloja sillä hetkellä, jolloin toimijat pyrkivät kasvattamaan osaamistaan etsimällä kolmansista maista olevaa henkilöstöä esimerkiksi logistiikkasuunnittelijoiksi.

Useissa jäsenvaltioissa kolmannesta maasta olevien henkilöiden työkomennusten ehdoksi on asetettu, että kyseinen työntekijä on kuulunut ainakin yhden vuoden tai sitä pitemmän ajan lähettävän yrityksen henkilöstöön. Joskus jopa vaaditaan, että työntekijällä on oltava toistaiseksi voimassa oleva työsopimus. Lisäksi työkomennuksen edellyttämien asiakirjojen hankkiminen voi viedä pitkän ajan (eräissä tapauksissa jopa kuusi kuukautta).

(ii) Toisista jäsenvaltioista olevien tilapäistyövoimaa välittävien toimistojen tai tilapäistyöntekijöiden käyttö

Yritykset, jotka tarvitsevat toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen tilapäistyövoiman välittäjän palveluja tai jotka joutuvat toisessa jäsenvaltiossa turvautumaan tilapäistyöntekijöihin⁶⁹, voivat törmätä moninaisiin vaikeuksiin.

Ennakkolupajärjestelmät⁷⁰ tai sijoituspaikkaa koskevat edellytykset⁷¹, joita sovelletaan tilapäistyövoiman välitystoimistoihin, saattavat estää toimijaa käyttämästä

⁶⁵ Esimerkiksi eräessä jäsenvaltiossa vähäisistäkin aineellista virheistä määrätty vähimmäissakko on 1 000 euroa, ja sitä voidaan nostaa 26 000 euroon.

⁶⁶ Siihen sisältyy velvoite hankkia vastaanottajamaassa työlupa, jonka myöntäminen riippuu vastaanottajamaan työmarkkinatilanteen tarkastelusta, tai "työviisumi" tai oleskelulupa, joita ilman työntekijää ei voi lähettää kyseiseen maahan.

⁶⁷ Ks. tässä yhteydessä erityisesti tutkimus "Managing mobility matters – a European perspective", PriceWaterhouse Coopers, 2002, kohta 2.5, sekä "Report of High Level Panel on free movement of persons", jonka laatimistyötä johti Simone Veil ja joka esitettiin komissiolle 18.9.1997 (Veil-raportti), luku 6.

⁶⁸ Koska jossakin jäsenvaltiossa vakuutettuihin kolmansien maiden kansalaisiin ei periaatteessa sovelleta sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 1408/71, näiden työntekijöiden lähettäminen toiseen jäsenvaltioon voi myös tulla hankalammaksi ja kalliimmaksi. Komission ehdotus, jolla on tarkoitus laajentaa asetuksen 1408/71 soveltamisalaa kolmansien maiden kansalaisiin, hyväksyttiin ministerineuvostossa 3.6.2002.

⁶⁹ Esimerkkeinä osaamisen täydentäminen, valmistautuminen etenkin kausiluontoisen työmäärän kasvuun tai joustavan resurssihallinnan hyödyntäminen.

⁷⁰ Lupaehdot ja -menettelyt, niiden pituus sekä niihin liittyvät takuut ja takaukset voivat myös lisätä lupajärjestelmien rajoittavia vaikutuksia. Luvan myöntäminen voi liittyä tarjoajan laatuun tai organisaatioon tai välitystoimiston osakepääoman vähimmäismäärään. Sen edellytyksenä voi olla myös takuiden, takausten tai tiettyjen oikeuksien antaminen. Eräessä jäsenvaltiossa käyttäjäyritys, jonka oli selviydyttävä työmääränsä hetkellisestä lisääntymisestä, ei voinut turvautua toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneeseen välitystoimistoon, koska vaaditun luvan myöntämiseen olisi kulunut liian pitkä aika (neljä kuukautta). Eräissä jäsenvaltioissa edellytetty vaatimus kuulla kiireellisissäkin tapauksissa ennalta ammattijärjestöjä, voi hidastaa menettelyä huomattavasti.

sellaisen toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen toimiston palveluja, jolla ei ole tarvittavaa lupaa. Tämä on omiaan rajoittamaan toimijoiden mahdollisuutta turvautua toisista jäsenvaltioista oleviin tilapäistyöntekijöihin⁷². Määräys voi myös estää tarjoajaa turvautumasta työntekijöihin, jotka tarjoajan omaan jäsenvaltioon sijoittautunut toimisto on asettanut hänen käyttöönsä palvelun suorittamiseksi toisessa, lupaa edellyttävässä jäsenvaltiossa. Järjestelmät voivatkin viivästyttää tai jopa vaarantaa sopimuksen täytäntöönpanemisen vaaditussa määräajassa⁷³.

Tietyille aloille asetetut kiellot tai tilapäistyövoiman käyttöä koskevat rajoitukset⁷⁴ (kuten tarve perustella tilapäistyövoiman käyttötarve) vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen. Tämä voi haitata yrityksen palkkaamien tilapäistyöntekijöiden lähettämistä rajatylittävälle palvelukomennukselle⁷⁵.

(iii) Muut rajatylittävää työllistämistä koskevat vaikeudet

Vastaukset osoittivat, että toimijat joutuvat kohtaamaan ongelmia⁷⁶ halutessaan palkata työntekijöitä yhdessä tai useassa jäsenvaltiossa parantaakseen osaamistaan⁷⁷. Tämä on tilanne erityisesti useisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneissa tai rajatylittävää palkkaavissa yrityksissä. Nämä vaikeudet johtuvat työntekijöiden rajatylittävälle liikkuvuudelle asetetuista sisämarkkinaesteistä.

Kansallisten palkka-, vero-⁷⁸ ja sosiaaliturvajärjestelmien moninaisuus koettiin syynä suuriin vaikeuksiin⁷⁹ yrityksissä, jotka palkkaavat tai yrittävät hankkia siirto- tai rajatylittävää⁸⁰, ja se voi aiheuttaa hallinnollisia lisätoimia ja -kuluja.

⁷¹ Voidaan vaatia, että toimistolla on paikallinen "aktiivinen" edustaja saman jäsenvaltion useilla alueilla.

⁷² Tässä yhteydessä mainittiin erityisesti uudet markkina-alat (kuten huipputeknologia ja siviili-ilmailu), mutta myös kiinteistö- ja rakennus-, matkailu- ja hotelli- sekä terveysala.

⁷³ Esimerkiksi eräs lentoyhtiö ei voinut käyttää liikennelentäjien välittämiseen erikoistuneen tilapäistyövoiman välittäjän palveluja, koska kyseinen välitystoimisto ei sijainnut samassa jäsenvaltiossa kuin lentoyhtiö.

⁷⁴ Kiellot koskevat useita sektoreita (rakennusala, kauppa-alukset, julkissektori, muutot tai toiminnot, joille ei aseteta ammattitaitovaatimuksia), mutta ne voivat myös rajoittua erityisharkintaan (yrityksen työmäärän kasvu, erityisten ja poikkeuksellisten tehtävien suorittaminen, työntekijöiden sijaisuudet tai kausiluonteinen toiminta, uuden toiminnon käynnistäminen).

⁷⁵ Tähän on lisättävä tilapäistyövoimaan sovellettavat vero- ja sosiaalimääräykset, jotka ovat omiaan lisäämään kustannuksia, jotka aiheutuvat toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen toimiston välittämistä työntekijöistä. Esimerkiksi käyttäjäyritykseen voidaan soveltaa kaksinkertaista verotusta suorituksen ensimmäisestä päivästä alkaen tai korkeampia sosiaaliturvamaksuja. Eräissä jäsenvaltioissa yrityksen on maksettava sopimuksen päättymiskorvaus.

⁷⁶ On huomattava, että kansallisuus-, asuinpaikka- ja ammattipätevyysvaatimuksista johtuvat vaikeudet, joita selvitettiin palveluntarjoajan sijoittautumista koskevassa osassa, jarruttavat osaltaan työntekijöiden liikkuvuutta.

⁷⁷ Erityisesti tietotekniikan, viestinnän, rakentamisen, terveyden tai matkailun alalla.

⁷⁸ Verotuksen kirjavuus (veroaste ja -rakenne) mainittiin useissa vastauksissa pääasiallisena esteenä työntekijöiden liikkuvuudelle, sillä siirto- tai rajatylittävien työntekijöihin sovelletaan usein raskaampaa verotusta kaksinkertaisen verotuksen estävistä kahdenvälisistä sopimuksista huolimatta (ks. aiemmin mainittu Veil-raportti sekä edellä mainittu tutkimus "Managing mobility matters – a European perspective").

⁷⁹ Erityisesti tuloverotuksen ja eläkeoikeuksien kirjavuus havaittiin edellä mainitussa tutkimuksessa "Barriers to trade in Business services" (kohta 4) sekä edellä mainitussa tutkimuksessa "Managing mobility matters – a European perspective", joissa todettiin sen kielteinen vaikutus toimijoiden

Esimerkiksi siirtotyöntekijöiden asuinjäsenvaltionsa eläkelaitoksille suorittamat eläkemaksut eivät ole välttämättä vähennyskelpoisia siinä jäsenvaltiossa, jossa he harjoittavat ammattiaan.

Sosiaaliturvasäädösten monimutkaisuus kaikissa jäsenvaltioissa voi pidättää yrityksiä palkkaamasta siirto- tai rajatyöntekijöitä⁸¹ ja aiheuttaa hallinnollisia lisätoita ja -kuluja.

Eläkejärjestelmien erilaisuus ja lisäeläkkeiden siirrolle asetetut esteet⁸² voivat vaikuttaa rajoittavasti raja- tai siirtotyöntekijöiden liikkuvuuteen, mikä ilmenee huomattavina hallinto- ja rahoituskustannuksina, ja estävät esimerkiksi useisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneita toimijoita keskittämästä eläkkeidenkäsittelyjärjestelmiään.

(iv) Yrityspalvelujen rajatylittävä käyttö

Yritys käyttää normaalisti työvoiman lisäksi lukuisia yrityspalveluita, jotka ovat välttämätön panos palvelujen suorittamisessa. Kyseiset palvelut voivat käsittää lainopillista tai kirjanpidollista neuvontaa, markkinointia, verkkosivujen suunnittelua, leasingiä, materiaalivuokrausta, kuljetusta tai myynnin jälkeistä asiakaspalvelua.

Yrityspalvelujen rajatylittävässä käytössä voidaan törmätä vaikeuksiin, jotka voivat estää yritystä turvautumasta toisista jäsenvaltioista oleviin tarjoajiin, joiden palvelut ovat laadultaan, hinnaltaan jne. edullisempia. Ne voivat myös estää yritystä käyttämästä palvelujen tarjoajia, joiden kanssa se on tottunut työskentelemään toimittaessaan palveluja toiseen jäsenvaltioon.

Esimerkiksi jätteenkuljetusyritys voi olla estynyt käyttämästä rajatylittävässä toiminnassaan ympäristökonsulttinsa apua, koska tällä ei ole oikeutta tarjota palveluaan muissa jäsenvaltioissa.

Mikäli vaikeuksilla on merkitystä yrityspalvelujen tarjonnalle, niitä käsitellään palvelujen jakelun näkökulmasta.

(v) Laitteiden ja tarvikkeiden rajatylittävä käyttö

kykyyn harjoittaa toimintaansa useissa jäsenvaltioissa ja erityisesti palkata paikallista henkilöstöä toisessa jäsenvaltiossa.

⁸⁰ Esimerkiksi yritys, joka haluaa palkata pätevää henkilöstöä, ei pysty aina ilmoittamaan ehdokkaille heihin sovellettavien verojen ja maksujen tarkkaa määrää, vaikka euroon siirtyminen onkin helpottanut laskemista.

⁸¹ Vastauksissa tuotiin esille ennen kaikkea sosiaaliturvajärjestelmien koordinoitua koskevan asetuksen 1408/71 soveltamisongelmat (etenkin rajatyöntekijöihin sovellettavan järjestelmän määrittäminen, se seikka, että asetus ei koske työehtosopimuksin säädeltyjä palveluja, kuten työeläkejärjestelmiä). Vaikka työkomennuksissa on otettu käyttöön lomakkeet E 101 ja E 128, on tullut esille ongelmia, jotka johtuvat maksujen perimisestä kahteen kertaan. Korostettakoon, että komissio on tehnyt ehdotuksen asetuksen yksinkertaistamiseksi.

⁸² Saavutettujen oikeuksien siirtämisessä, kuten siirtotyöntekijöiden lisäeläkkeissä, kohdatut vaikeudet tuotiin myös esille edellä mainitussa ammattitaitoa ja liikkuvuutta koskevassa komission toimintasuunnitelmassa.

Vastauksissa tuli esille **rajatylittävissä palvelusuorituksissa käytettyihin teknisiin laitteisiin liittyviä ongelmia**⁸³. Niistä on vakavaa haittaa ja ne voivat jopa vaarantaa elinkeinonharjoittajan mahdollisuuden käyttää hyväkseen palvelujen tarjonnan vapautta asettamalla rajoitteita, jotka koskevat toiminnan suorittamisessa tarvittavien omien laitteiden tai erityistarvikkeiden käyttöä⁸⁴. Vaikeudet voivat koskea etenkin laboratorioiden teknisiä laitteita, ammattiajoneuvojen käyttöä, näyttelyrakennelmien materiaalia, tietyökoneita, rakennustyömaalla käytettävää materiaalia, rahankuljetuksiin käytettäviä ajoneuvoja tai sähköisten allekirjoitusten teknisiä normeja. Eräissä tapauksissa jäsenvaltiot määräävät käyttämään infrastruktuuria ja tarvikkeita, joita ei voi siirtää maahan, jossa palvelu suoritetaan.

Esimerkiksi euron käyttöönotto on korostanut rajatylittävien rahankuljetusten tarpeita, koska keskuspankit ovat teetättäneet aiempaa enemmän rahaa eurojärjestelmässä mukana olevassa toisessa valtiossa ja koska liikepankkien sekä suurjakelijoiden etuna saattaa olla säilyttää varoja toisissa jäsenvaltioissa. Erot rahankuljetuksista annetuissa kansallisissa säännöissä, mukaan luettuna välineistöä ja ajoneuvoja koskevat tekniset vaatimukset, haittaavat tämäntyyppisten palvelujen tarjontaa jäsenvaltioiden välillä.

3. Palvelujen markkinointia koskevat vaikeudet

Tämä vaihe on ratkaiseva erityisesti palvelujen rajatylittävälle tarjonnalle, koska tarjoajien on ehdottomasti markkinoitava palveluaan saadakseen jalansijaa uusilla markkinoilla toisessa jäsenvaltiossa. Tällä alalla onkin olennaisen tärkeää tuoda esille osaamista ja erikoistumista, jotka ensi sijassa erottavat toimijat toisistaan. Useiden palvelutoimintojen kaupallisia tiedotteita⁸⁵ säännellään kuitenkin tiukoin ja monimutkaisin määräyksin, joiden jäsenvaltioiden väliset erot voivat hankaloittaa tarjoajan osaamisen rajatylittävää markkinointia tai jopa estävät sen silloin, kun se halutaan toteuttaa yleiseurooppalaisella tasolla.

(i) Lupa-, rekisteröinti- tai ilmoitusmenettelyt

Tiettyjä palveluja koskevien tiedotteiden julkaisemiselta voidaan edellyttää **ennakkolupaa**. Lupamekanismit saattavat aiheuttaa rajatylittävän markkinoinnin viiveitä ja hallinnollista lisätyötä.

Eräissä jäsenvaltioissa rahoituspalvelujen tarjoaja tarvitsee ennakkoluvan, joka koskee kaikkia tai tiettyjä mainonnan muotoja ja kaikkia tai tiettyntyyppisiä rahoituspalveluja.

⁸³ Esimerkkeinä seuraavissa toiminnoissa käytetyt laitteet: tutkimuslaboratoriot, näytteilleasettajat, varmentajat, optikot, jalkojenhoitajat ja rakentajat (jotka joutuvat tekemisiin erilaisten säännösten kanssa, joilla määrätään rakennusaineista, ja lukuisten tarkastusten kanssa, jotka kohdistuvat vuokrattuihin nostokurkiin ja joista aiheutuu huomattavia kustannusseuraamuksia sekä ajan pitkittymistä). Kyseessä voivat olla myös muunlaiset vaikeudet, kuten lyhytviestien (SMS) lähettämiseen erikoistuneille yhtiöille asetettu määräys luoda yhteys jokaiseen operaattoriin, joka osallistuu rajatylittävien viestien lähettämiseen.

⁸⁴ Esimerkiksi määräys siitä, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneella jalkojenhoitajalla on oltava suoritusmaassa käytössään tarvikkeita, joita ei saa siirtää, ja pysyvä infrastruktuuri, tarkoittaa itse asiassa sitä, että häntä estetään käyttämästä hyväkseen palveluntarjonnan vapautta, joka ei edellytä sijoittautumista.

⁸⁵ Kaupallisten tiedotteiden käyttöä koskevia kieltoja tai rajoituksia sovelletaan mitä erilaisimmilla aloilla (säännellyt ammatit, jakelu-, televiestintä-, lehdistö-, kustannus- tai elokuva-ala sekä rahoituspalvelut).

Jakelupalveluihin kohdistuu tiettyjen tuotteiden markkinointia⁸⁶, tiettyjä markkinointimuotoja⁸⁷ tai tiettyjen viestimien käyttöä⁸⁸ koskevia lupavaatimuksia.

Määrätylle laitokselle tehtävää **ilmoitusta** voidaan myös vaatia tietyissä myynninedistämisen muodoissa tai tiettyjen palvelujen mainostamisessa⁸⁹, mikä voi aiheuttaa rajatylittävän markkinoinnin viiveitä ja hallinnollista lisätyötä.

(ii) Kaupallisen viestinnän kieltäminen

Palveluja, kohderyhmiä tai tiedotusvälineitä koskevan **kaupallisen viestinnän kieltäminen** koskettaa erityisesti toisista jäsenvaltioista lähtöisin olevia palvelujen tarjoajia, sillä kansallisista toimijoista poiketen niillä ei ole juurikaan muita keinoja tuotteidensa tai palvelujensa tunnetuksi tekemiseksi.

Tiettyjä säänneltyjä ammatteja koskeva mainonta on kokonaan kiellettyä lain tai eettisten normien nojalla, mikä rajoittaa asiakaspiiriin luomista sijoittautumisvaltion rajojen ulkopuolella.

Eräiltä ammanteilta, kuten lääkäreiltä, kirjanpitäjiltä tai insinööreiltä, on joissakin jäsenvaltioissa kielletty kaikenmuotoinen mainostaminen, mikä estää jopa asiatietojen jakamisen.

Muillekin palveluille voidaan määrätä kieltoja, jotka koskevat käytettäviä tiedotusvälineitä⁹⁰ tai kohderyhmiä⁹¹.

(iii) Kaupallisen viestinnän sisältö

Jaettavan tiedon lajeja voidaan myös rajoittaa, mistä aiheutuu hankaluuksia rajatylittävälle tarjonnalle. Joissakin jäsenvaltioissa säänneltyjen ammattien kaupallista viestintää ei rajoiteta ainoastaan asiatietoihin, vaan niihinkin sovelletaan rajoituksia⁹². Esimerkiksi eräissä jäsenvaltioissa tietyn tyyppisiä tietoja, kuten hintaa tai hinnan ja saadun vastineen vertailua, ei saa esiintyä kaupallisessa tiedotteessa.

⁸⁶ Esimerkiksi ilman lääkemääräystä saatavien lääkkeiden mainonnalta voidaan edellyttää ennakkolupaa tai myyntipisteiden ulkoiseen hedelmien ja vihannesten hintailmoitteluun voidaan soveltaa alojen välistä sopimusta. Ks. OECD:n tutkimus "Assessing barriers to trade in services: retail trade services", OECD, 2.10.2000.

⁸⁷ Esimerkiksi eräät jäsenvaltiot edellyttävät peleiltä ja kilpailuilta ennakkolupaa.

⁸⁸ Esimerkiksi kierrätettävät julisteet, erityisesti kaupallisin viestein varustettujen ajoneuvojen liikenne suurkaupungin kaikissa osissa.

⁸⁹ Esimerkiksi eräissä jäsenvaltioissa markkinointipelin tai -kilpailun järjestäjän on ilmoitettava siitä viranomaisille. Toisissa jäsenvaltioissa kaikki oppilaitoksen mainokset on hyväksyttävä ennalta kansallisessa opetusministeriössä.

⁹⁰ Esimerkiksi televisiomainonta voi olla täysin kiellettyä tietyillä aloilla, joita eräissä jäsenvaltioissa ovat jakelu, lehdistö, kustantaminen ja elokuva-ala.

⁹¹ Eräiden tiedotuskieltojen tarkoituksena on usein suojella alaikäisiä. Esimerkiksi eräissä jäsenvaltioissa lapsiin kohdistuva televisiomainonta on kielletty täysin tai tietyinä aikoina. Toisissa jäsenvaltioissa lelujen televisiomainonta on kielletty kellonaikoina 7–22.

⁹² Tämän tyyppiset rajoitukset kohdistuvat useisiin ammatteihin: tilintarkastajat, lääkärit, farmaseutit, arkkitehdit, kirjanpitäjät, notaarit ja asianajajat.

Eräissä jäsenvaltioissa asianajajan tyyppisten ammattien harjoittajat eivät saa mainita erikoisalaansa yleisölle osoitetuissa tiedotteissa, mikä rajoittaa mahdollisuutta hankkia uusia asiakkaita muista jäsenvaltioista.

Yleisölle suunnatun aineiston sisällölle asetetut rajoitukset, jotka vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen, voivat myös koskea tiettyjä palveluja, kuten alaikäisille tarkoitettuja tiedotteita⁹³.

Käytettäviin väittämiin kohdistuvilla rajoituksilla voidaan esimerkiksi eräissä jäsenvaltioissa kieltää käyttämästä tiettyjä väittämiä, kuten ympäristöystävällisiin ominaisuuksiin viittaaminen⁹⁴ tai käytettävän tuotteen tai palvelun myönteisten terveysominaisuuksien korostaminen.

Joissakin jäsenvaltioissa asetetaan kaupallisessa viestinnässä ***käytettävää kieltä koskevia rajoituksia***, kuten määräys käyttää kyseisen jäsenvaltion virallista kieltä (virallisia kieliä)⁹⁵.

(iv) Kaupallisen viestinnän muoto

Joissakin säädöksissä rajoitetaan mahdollisuutta lähettää kaupallisia tiedotteita ilman ennakkolupaa, mikä saattaa vaikeuttaa markkinatutkimusta silloin, kun sitä sovelletaan myös ammatillisille suunnattuihin viesteihin⁹⁶. Säädökset voivat koskea erityisesti määrättyjä markkinointitapoja, puhelinmyyntiä⁹⁷ tai kotiosoitteella lähetettyjä myyntikirjeitä.

(v) Arvostelua sisältävät tiedotteet

Palvelujen laatua koskevan riippumattoman tiedon, kuten vertailukokeiden ja -testien, kehittäminen ja jakelu jäsenvaltioiden välillä ovat palvelunkäyttäjälle eräs tärkeä keino tutustua muiden jäsenvaltioiden korkealaatuisiin palveluihin. Tässä yhteydessä epäreiluun kilpailuun⁹⁸, häirintään, mustamaalaamiseen, liikemerkin väärentämiseen, panetteluun, vastineenanto-oikeuteen tai vertailutestien lainaamiseen⁹⁹ liittyvien sääntöjen soveltaminen saattaa aiheuttaa joskus oikeudellista epävarmuutta, joka voi vahingoittaa tällaisen tiedon rajatylittävää jakelua.

⁹³ Esimerkiksi eräissä jäsenvaltioissa myynninedistämisestä annetussa säädöksessä edellytetään, että alaikäisille tarkoitettujen kilpailujen ja pelien palkinnot eivät saa arvoltaan ylittää 0,7 euroa.

⁹⁴ Esimerkiksi eräissä jäsenvaltioissa solariumeja ei saa kutsua nimellä "biolarium".

⁹⁵ Nämä rajoitukset voivat koskea kaikkea mainontaa tai pelkästään määrättyjä palveluja (kuten sijoituspalveluja) koskevia mainosviestejä, ja niitä voidaan soveltaa esimerkiksi mainontaan, joka on suunnattu muiden jäsenvaltioiden kansalaisille, kuten ulkomaalaisille matkailijoille.

⁹⁶ Esimerkiksi säännellyissä ammateissa, kuten tilintarkastuspalveluissa, eräät jäsenvaltiot kieltävät lähettämästä markkinointiaineistoa, ellei sitä ole pyydetty, mikä voi estää uutiskirjeiden tai esitteiden lähettämisen. Eräissä tapauksessa hautakivien toimittajaa nimenomaisesti uhattiin oikeudellisilla toimenpiteillä toisessa jäsenvaltiossa, jonka hautaustoimistoille toimittaja oli lähettänyt faksilla (hinta) tietoja, joita ei ollut pyydetty.

⁹⁷ Esimerkiksi joissakin jäsenvaltioissa sallitaan puhelinsoitot, joissa potentiaalisille asiakkaille ehdotetaan rahoituspalveluja, vain siinä tapauksessa, että markkinoija on saanut asiakkaan ennakkosuostumuksen. Toisissa jäsenvaltioissa puhelinmarkkinointi on kielletty myös siinä tapauksessa, että kyseisille henkilöille on lähetetty kirjallinen ennakkotieto.

⁹⁸ Esimerkiksi vertailutestejä julkaisseisiin kuluttajajärjestöihin on kohdistettu oikeudellisia toimenpiteitä, joissa vedotaan sopimattomaan menettelyyn elinkeinotoiminnassa.

⁹⁹ Esimerkiksi eräissä jäsenvaltioissa vertailutestien lainaaminen mainoksessa on kielletty.

4. Palvelujen jakelua koskevat vaikeudet

Jäljempänä luetellut vaikeudet eivät liity sananmukaisesti jakelualaan, vaan ne kohdistuvat kaikkiin palveluihin, joita tarjotaan toisiin maihin. Palveluiden jakelussa saatetaan törmätä paljon mutkikkaampiin esteisiin kuin tuotteiden kohdalla. Palvelun laadun arviointi ei kohdistukaan, toisin kuin tuotteiden, itse palvelun laatuun, vaan myös tarjoajaan ja erityisesti tämän ammattipätevyyteen, suorituskyykyyn, pääomaan, yrityksen sisäiseen organisaatioon jne. Rajatylittävää palvelun tarjontaa säädellään lukuisin määräyksin, jotka vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen.

Jäsenvaltioilla on tarkemmin sanoen taipumus kohdistaa toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden tarjoajien toimittamiin palveluihin kaikki tai osa määräyksistä, joita sovelletaan niiden omalle alueelle sijoittautuneisiin toimijoihin. Tämä selittää, miksi tätä vaihetta koskevasta selvityksestä löytyvät samat vaikeudet, jotka tunnistettiin tarjoajan sijoittautumista koskevassa ensimmäisessä vaiheessa.

(i) Monopolit ja muut toiminnan aloittamista koskevat määrälliset rajoitukset

Monopolit ja muut määrälliset rajoitukset, jotka luettelointiin ensimmäisessä vaiheessa (tarjoajan sijoittautuminen), voivat muodostaa ylipääsemättömän esteen silloin, kun niitä sovelletaan toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin rajatylittävien palveluiden tarjoajiin. Monopolijärjestelmän soveltaminen johtaa siihen, että edellä mainituilla tarjoajilla ei ole enää mahdollisuuksia toimittaa palvelujaan edes väliaikaisesti tai satunnaisesti. On sanomattakin selvä, että monopolien olemassaololla ja käytöllä voi olla vakavia vaikutuksia kuluttajien kannalta.

(ii) Kansallisuutta tai toimipaikkaa koskeva vaatimus

Kansallisuuteen¹⁰⁰ perustuvan syrjinnän lisäksi vaatimus siitä, että toimipaikan¹⁰¹ on sijaittava siinä jäsenvaltiossa tai sillä alueella, jossa palvelu vastaanotetaan, on eräs suurimpia ja yleisimpiä vaikeuksia, joihin monien jäsenvaltioiden taloudellisessa toiminnassa¹⁰² useimmiten törmätään. Tämän tyyppisellä määräyksellä tehdään tyhjäksi palvelun tarjonnan vapaus, joka luo toimijalle oikeuden harjoittaa elinkeinoaan muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, johon tämä on sijoittautunut.

Esimerkiksi biologisten tuotteiden tarkastuslaitokset eivät voi harjoittaa toimintaansa tietyissä jäsenvaltioissa, ellei niillä ole siellä toimipaikkaa. Tämä estää erittäin erikoistuneen palvelun rajatylittävän tarjoamisen ja hankaloittaa puolestaan biologisten tuotteiden myyntiä.

Paikallista edustajaa koskeva vaatimus on verrattavissa toimipaikkaa koskevaan vaatimukseen¹⁰³.

¹⁰⁰ Sitä esiintyy edelleen tietyissä jäsenvaltioissa joissakin ammateissa, kuten notaarit ja maanmittausasiantuntijat.

¹⁰¹ Muotoja on useita: toimipaikkapakko, sivutoimipaikka, asuinpaikka, vakituinen asuinpaikka jne.

¹⁰² Esimerkiksi viinin kuljettajat ja varastoiijat, kiinteistörakennusyritykset, patenttiasiamiehet, tilapäistyövoiman välitystoimistot, yksityiset turvapalvelut, klinisiä tutkimuksia suorittavat laboratoriot, lämmityslaitteiden tarkastajat, ruumiinkuljetukset.

¹⁰³ Paikallista edustajaa vaaditaan joskus hallintomuodollisuuksien täyttämiseksi tai verotussyistä.

(iii) Lupa-, rekisteröinti- tai ilmoitusmenettelyt

Eräät jäsenvaltiot pyrkivät soveltamaan toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin rajatylittävien palvelujen tarjoajiin samoja lupa-, rekisteröinti- tai ilmoitusmenettelyjä kuin niiden omalle alueelle sijoittautuneisiin toimijoihin (katso vaihe 1).

Useissa jäsenvaltioissa vaaditaan erimuotoista (lupa, lisenssi, hyväksyntä jne.) **ennakkolupaa**¹⁰⁴ myös satunnaisille suorituksille. Niiden soveltaminen rajatylittäviin palveluihin voi aiheuttaa poikkeuksellisen voimakkaita rajoittavia ja pidätteleviä vaikutuksia, erityisesti siitä syystä, että ankaria, jopa rangaistuksen luonteisia, seuraamuksia sovelletaan usein niihin, joilla ei ole vaadittua lupaa¹⁰⁵.

Lupajärjestelmissä ei myöskään huomioida vaatimuksia, jotka on jo täytetty sijoitusvaltiossa, mikä voi korostaa rajoitusvaikutuksia ja johtaa noudatettavien sääntöjen ja työmäärän kahdentumiseen.

Rekisteröityminen (tai jäseneksi liittyminen, hyväksytyksi tuleminen jne.) suoritusmaassa (ammatti-, vero- tai sosiaalijärjestelmästä vastaavassa kansallisessa elimessä) on usein toistuva määräys, josta voi aiheutua sekä hallintotyötä että huomattavia kustannuksia¹⁰⁶.

Esimerkiksi sähköalan järjestöön liittymistä koskeva yleisvaatimus, jota sovelletaan toisesta jäsenvaltiosta olevaan ammatinharjoittajaan tämän tehdessä ajoittaisia työkäyntejä kyseiseen valtioon, pakottaa ammatinharjoittajan faktisesti suorittamaan suoritusvaltioon vuosimaksun, jonka suuruus on noin 776 euroa (joka on kolme kertaa sijoittautumisvaltioon suoritettu maksu).

Joskus vaaditaan **ilmoitusta**¹⁰⁷. Tämä velvoite ei ole yhtä rajoittava kuin lupa tai liittyminen ammattiyhteisöön, mutta se voi kuitenkin aiheuttaa hallinnollista työtä ja huomattavia kustannuksia, koska todistusten hankkiminen ja asiakirjojen kääntäminen tai oikeaksi todistaminen voivat tuottaa vaikeuksia.

Rajatylittävien palvelujen tarjoajaan kohdistuvat vaatimukset kertaantuvat oli sitten kyse lupamenettelystä, kuten määräyksestä liittyä jäseneksi ammatilliseen elimeen tai

¹⁰⁴ Esimerkkeinä säännellyt ammatit, myös turisti- ja vuoristo-oppaat, käsityöläiset, näyttelyiden järjestäjät, televiestintäpalvelujen tarjoajat, varmennelaitokset, juomaveden laatua valvovat laboratoriot, patenttiasiamiehet, tilapäistyövoiman ja taiteilijoiden välitystoimistot, yksityiset turvapalvelut, kuljetusyhtiöt, jätteiden kuljetus ja käsittely, sairaskuljetusyhtiöt, leasingyritykset, rajatylittäviä sähköasennuspalveluja suorittavat yritykset. Vastauksissa tuotiin myös esille useita tapauksia, joissa kansallinen hyväksyntä nähdään faktisena ennakkoodellytyksenä julkisiin hankintoihin osallistumiselle. Ks. edellä mainittu tutkimus "Barriers to Trade in Business Services".

¹⁰⁵ Esimerkiksi kiinteistönvälittäjät ja turistioppaat, joilla oli tietty kansalaisuus, viittasivat tähän ongelmaan.

¹⁰⁶ Esimerkiksi eräissä jäsenvaltioissa on voimassa määräys, joka velvoittaa rakennusyritykset liittymään jäseniksi ammatillisiin elimiin, maisema-arkkitehdit kansalliseen ammattijärjestönsä, käsityöläiset käsityöläisten kansalliseen luetteloon (määräystä sovelletaan myös poikkeukselliseen ja lyhytkestoiseen toimintaan) ja lukuisat säännellyt ammatit järjestöön tai elimeen. Myös horisontaalisia määräyksiä voi esiintyä, kuten erään jäsenvaltion säädös, jolla velvoitetaan kaikki ulkomaiset yritykset, joiden toiminta ylittää 30 työpäivää, rekisteröitymään kauppakamareihin.

¹⁰⁷ Esimerkiksi eräissä jäsenvaltioissa jokaisesta rakennustyömaasta on tehtävä erillinen ilmoitus.

esittää todiste vähimmäispääomasta, vakuuden tallettamisesta¹⁰⁸ tai erityiskirjanpidosta¹⁰⁹. Vaatimukset ja muotomääräykset saattavat yhdessä aiheuttaa hankaluuksia, viiveitä ja hallintokuluja, myös satunnaisille, erillisille ja lyhytkestoisille suorituksille¹¹⁰.

(iv) Palvelun tarjoajan sisäiselle organisaatiolle ja oikeudelliselle muodolle asetetut vaatimukset

Sekä maahan sijoittautumisessa että rajatylittävässä suorituksessa vaaditaan usein **määrättyä oikeudellista muotoa ja sisäistä organisaatiota**. Toisista jäsenvaltioista olevilta toimijoilta¹¹¹ vaaditaankin toisistaan huomattavasti poikkeavien ja jopa vastakkaisten edellytysten täyttämistä.

Eräässä jäsenvaltiossa maanmittausasiantuntijan toimintaa voivat harjoittaa ainoastaan osakeyhtiöt, joille on määrätty vähimmäispääoma, takuu ja toimihenkilöiden vähimmäismäärä, mikä sulkee pois kaikki muualle sijoittautuneet tarjoajat, joiden omassa jäsenvaltiossa ei sovelleta samoja vaatimuksia tai jossa toimintaa voidaan harjoittaa yhden osakkaan yhtiömuodossa.

Eri toimintojen yhteensopimattomuutta sovelletaan toisinaan itse kyseisiin maihin sijoittautuneisiin toimijoihin (katso ensimmäinen vaihe), mutta sitä voidaan soveltaa myös toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin rajatylittävien palvelujen tarjoajiin. Yhteensopimattomuudesta annettujen sääntöjen soveltaminen saattaa vaikuttaa poikkeuksellisen voimakkaasti rajatylittäviin palveluihin, kun otetaan huomioon, että niillä puututaan usein jopa yritysten organisaatioon.

(v) Ammattipätevyydelle ja -kokemukselle asetetut vaatimukset

Ammattipätevyydelle ja -kokemukselle asetettujen kansallisten vaatimusten kirjavuus (joka liittyy usein edellä mainittuihin lupa- ja rekisteröintimenettelyihin) oli vastauksissa usein toistuva ongelmaryhmä¹¹². Palvelujen tarjoajat kokevat vaikeuksia toimittaessaan palveluitaan toiseen jäsenvaltioon alkuperäisellä ammattinimikkeellään, eikä heihin sovelleta yleensä erilaista kohtelua tai halvempia toimenpiteitä ammattipätevyyden tunnustamisessa kuin niihin, jotka haluavat sijoittautua kyseiseen jäsenvaltioon.

¹⁰⁸ Esimerkiksi tilapäistyövoiman välitystoimistot, yksityiset turvapalvelut tai arkkitehdit.

¹⁰⁹ Esimerkiksi viinin kuljettajat.

¹¹⁰ Esimerkiksi sirkustaiteilijat törmäävät joskus pitkiin ja mutkikkaisiin menettelyihin, jotka eivät sovellu tämänytyypiselle toiminnalle ominaiseen liikkuvuuteen ja tiheään siirtymiseen paikasta toiseen.

¹¹¹ Esimerkkeinä tilintarkastustoimistot, televiestintäoperaattorit, tilapäistyövoiman välitystoimistot tai yksityiset turvapalvelut (joiden on eräässä maassa oltava oikeushenkilöitä).

¹¹² Esimerkkeinä insinöörit, patenttiasiamiehet, sähköasentajat ja taksinkuljettajat tietyillä raja-alueilla. Sähkö- ja saniteettilaitteiden asentajat toivat myös esille vaikeudet, jotka koskevat ammattipätevyyden osoittamista kohdevaltiossa. Urheilun piirissä toimivat fysioterapeutit toivat esille eräitä ongelmia, jotka liittyvät puuttuvaan erityispätevyyteen, jota edellytettiin eräässä toisessa jäsenvaltiossa, vaikka tapauksessa oli kyse ainoastaan maassa vierailevien urheilijoiden avustamisesta. Ks. myös tutkimukset: "Principen om ömsesidigt rekännande på tjänsteområden", Kommerskollegium, 26.10.2000; "Rapport om barrierer for integration i Øresundsregionen", Øresund Industri & Handelskammare, joulukuu 2001.

Eräissä tapauksissa samasta toiminnasta pyydetään *erilaisia ammattipätevyyden osoittavia todistuksia*, kun kansalliset nimitykset eivät vastaa toisiaan¹¹³. Joissakin tapauksissa ammatti on säännelty vain joissakin jäsenvaltioissa¹¹⁴, joskus ainoastaan yhdessä. Erityispätevyyttä toiminnan harjoittamiselta edellyttävä maa sulkee pois sellaisiin toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden toimijoiden rajatylittävän palvelun tarjonnan, joissa kyseistä erityispätevyyttä ei vaadita.

(vi) Ehtojen määrääminen palveluntarjoajan toiminnan harjoittamiselle

Tiettyjen palvelutoiminnan harjoittamiselle asetettujen ehtojen kirjavuus, yhdistettynä edellä esitettyihin ongelmiin, voi olla syynä moniin vaikeuksiin¹¹⁵. Suoritusvaltion määräämät ehdot, jotka eroavat sijoittautumisvaltion ehdoista, saattavat aiheuttaa toimijoille vakavia ongelmia ja osoittautuvat joskus syrjiviksi.

Eräissä jäsenvaltiossa kaikkiin taiteilijoiden välitystoimistoihin, myös toisista jäsenvaltioista oleviin, sovelletaan sääntöä, jonka mukaan kaikkia taiteilijoita, joiden kanssa toimistot tekevät välityssopimuksen, pidetään palkansaajina ja joka määrää toimistot pitämään erityisrekisteriä toiminnastaan kyseisessä maassa.

Lisenssin rajaaminen määrätyle alueelle voi vaikeuttaa paitsi sijoittautumista (katso vaihe 1), myös toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden palveluntarjoajien palvelusuoritusta¹¹⁶.

¹¹³ Vastaavuusongelmat voivat koskea esimerkiksi hammaslääkäri- ja kardiologitoimintaa.

¹¹⁴ Esimerkkeinä käsityöläiset, kiinteistönvälittäjät tai työvoimakonsultit.

¹¹⁵ Kyseessä voivat olla esimerkiksi ammatin eettiset säännöt tai yleisen edun mukainen suoja, mutta myös tarkemmat säännöt: yksityisten turvapalveluiden velvoite varustaa henkilöstönsä eri puvuilla kuin mitä sijoittautumismaassa käytetään; rakennusyhtiöiden velvoite maksaa 15 prosenttia työkustannuksista vastaava summa veroviranomaisille ennen töiden valmistumista; uhkapelien suunnittelijat eivät voi tarjota palveluitaan sellaisiin jäsenvaltioihin, jotka asettavat rajoituksia kasinopeleille; ehdokasmaissa tiettyihin toimintoihin, kuten sopimusten tekemiseen, sovelletaan tiukkoja kielivaatimuksia.

¹¹⁶ Esimerkkeinä saatavien perintä, kuljetukset tai yksityiset turvapalvelut.

(vii) Kuljetukset ja postipalvelut

Kuljetuksiin kohdistetaan eri jäsenvaltioissa mitä vaihtelevampia määräyksiä, erityisesti käytettävien ajoneuvojen ominaisuuksien osalta¹¹⁷, esimerkkeinä kuorma-autot ja turistibussit. Kirjavuutta esiintyy myös menettelytavoissa, jotka koskevat kuljetustoiminnan harjoittamista¹¹⁸, esimerkkinä ruumiinkuljetukset. Samoin erot kansallisissa rautatiejärjestelmissä - eri raideleveydet, eri sähköjännitteiden käyttö, eri vaunujen ja vetureiden suurimmat sallitut akselipainot - aiheuttavat kohtuuttomia viivytyksiä ja lisäkustannuksia rajanylityksille¹¹⁹. Verkon käyttöä koskeva kansallinen lainsäädäntö lisäksi vaihtelee ja voi tehdä jotkut palvelusuoritteet mahdottomiksi¹²⁰.

Jotkut jäsenvaltiot esimerkiksi kieltävät sellaisten rekka-autojen vuokraamisen, jotka on rekisteröity muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, johon kuljetusliike on sijoittautunut, mikä haittaa jäsenvaltioiden välisiin kuljetuksiin vuokrattujen rekka-autojen käyttöä.

Lentoliikenne kärsii usean erilaisen ja toisiaan vastaamattoman ohjausjärjestelmän olemassaolosta, mikä aiheuttaa liikennetukoksia, lisämenoja ja lentoturvallisuusriskejä¹²¹.

Esimerkiksi lennolla Rooma – Pariisi ylitetään yhdeksän eri tarkkailukeskusta.

Jäsenvaltioiden ja kolmansien valtioiden solmimat kahdenväliset sopimukset voivat myös sisältää määräyksiä, jotka eivät ole sisämarkkinoiden mukaisia ja jotka saattavat yhteisön kuljetusliikkeet epäedullisempaan asemaan kolmansien valtioiden kuljetusliikkeisiin verrattuna jopa sisämarkkinoilla.

Postipalvelujen osalta on myös esitetty valituksia muun muassa toimitusten hitaudesta, eri hintojen vaikutuksista rajatylittävälle jakelulle tai osittaisen yhdenmukaistamisen taloudellisista seurauksista. Ne ovat omiaan vaikeuttamaan etenkin yleiseurooppalaisen pikälähetyspalvelun kehittämistä.

(viii) Palvelujen vastaanottamiselle asetetut rajoitukset

¹¹⁷ Kyse on (erityisesti painoon ja mittoihin kohdistuvista) tietyntyyppisiä tavaroita, kuten viiniä ja kemiallisia tuotteita, kuljettaville ajoneuvoille tai leasing- tai vuokra-ajoneuvoille asetetuista vaatimuksista tai turistibussien käytölle tietyillä alueilla asetetuista rajoituksista.

¹¹⁸ Esimerkkeinä ajon rajoittaminen vain arkipäiviin, määräykset ennakoituja ja toteutuneita ajoaikoja koskevista erityisasiakirjoista tai -todistuksista (ja asiakirjojen kääntäminen paikalliselle kielelle), arvonlisäverovelvolliseksi ilmoittautuminen lyhyttäkin kansallisen alueen kauttakulkua varten, tilastoilmoitukset (jotka viivyttävät rajojen ylittämistä), asiakirjojen kääntäminen paikalliselle kielelle, satamapalvelumonopoleista johtuvat rajoitukset, joillekin jäsenvaltioille kuuluvien saarien rannikkoliikennedyhteyksiä koskevat rajoitukset, lentokenttäverot.

¹¹⁹ Euroopan komissio on esittänyt useita ehdotuksia, joilla lainsäädäntöä täydennetään vuonna 2002.

¹²⁰ Tätä asiaa koskevia direktiivejä ollaan saattamassa osaksi kansallista lainsäädäntöä.

¹²¹ Euroopan komissio teki vuoden 1999 lopussa aloitteen Euroopan lennontarkkailun uudistamiseksi. Euroopan neuvosto vahvisti Barcelonan kokouksessaan vuoden 2004 ajankohdaksi, jolloin yhtenäinen ilmatila on toteutettava.

Tarjoajan lisäksi myös **palvelujen vastaanottaja**, tarkemmin sanottuna kuluttaja, kärsii suoranaisesti palvelujen jakelulle asetetuista esteistä kokiessaan vaikeuksia ja jopa palvelun saannin estymistä¹²².

Jäsenvaltion omille kansalaisille tai alueen osalle varattu etuuskohtelu, kuten säännöt, joissa palvelun tarjonta varataan pelkästään jäsenvaltion (alueen tai paikkakunnan) kansalaisille tai asukkaille, voi estää muissa jäsenvaltioissa olevia palvelun kohderyhmiä käyttämästä samoja palvelumahdollisuuksia kuin suoritusjäsenvaltion kansalaiset tai asukkaat. Tällaisia tapauksia tuotiin esiin esimerkiksi matkailun, vapaa-ajan palveluiden, urheilun, jakelun, kuljetusten ja matkapuhelinalalla¹²³.

Useat kuluttajat valittavat esimerkiksi sitä, ettei satelliittivälitteisiä (yksityisiä tai julkisia) televisiokanavaohjelmia voi vapaasti vastaanottaa. Ohjelmat on koodattu vain siitä syystä, että estettäisiin niiden vastaanottaminen sen jäsenvaltion ulkopuolella, johon ohjelmanvälittäjä on sijoittautunut.

5. Palvelujen myyntiä koskevat vaikeudet

Tässä vaiheessa kohdatut vaikeudet liittyvät välittömästi tai välillisesti itse transaktioon. Ne johtuvat säännöistä ja käytännöistä, jotka vaihtelevat suuresti jäsenvaltiosta toiseen ja jotka koskevat hintoja ja maksuja, laskutusta, kirjanpitoa ja arvonlisäveroa, mutta myös julkisiin sopimushankintoihin osallistumista tai palvelun vastaanottajien kulukorvaussääntöjä. Vaikeudet kohdistuvat enemmänkin palvelujen kuin tuotteiden myyntiin, koska sopimuksilla on suurempi merkitys palveluille, joiden luonteen ne määrittävät ja joiden kohteena ne usein ovat. Hinnanmääritys on monasti mutkikkaampaa, ja siinä voidaan soveltaa jäsenvaltiosta toiseen vaihtuvia vakio- tai suositushintajärjestelmiä.

(i) Sopimusten muoto ja sisältö

¹²² Esimerkiksi toisista jäsenvaltioista lähetettävien maksullisten televisio-ohjelmakanavien vastaanottomahdollisuus, matkapuhelinta koskevan sopimuksen tekeminen toisessa jäsenvaltiossa, edullisten kuljetustarjousten hyödyntäminen tai osallistuminen suurjakelijoiden tarjouskampanjoihin, jotka rajataan toisinaan kansalliselle alueelle ja joista muista jäsenvaltioista olevat potentiaaliset käyttäjät eivät pääse osallisiksi. Muitakin rajoituksia voi kohdistua käyttäjään, joka tarvitsee muista jäsenvaltioista tarjottujen palvelujen vastaanottolaitteita, kuten lautasantennia (jonka yksilölliseen tai yhteisasennukseen voidaan soveltaa ennakkolupaa, valvontakustannuksia, lupamaksuja tai kiinteistön sisäisiä rajoittavia sääntöjä) tai pelin/arvonnan voittajaan, jonka on maksettava veroa ensinnäkin siihen jäsenvaltioon, jossa tapahtuma järjestettiin ja toiseksi omaan jäsenvaltioonsa, johon voitto kotiutetaan, tai matkapuhelimen käyttäjään, joka ei voi vastaanottaa puheluita tietyillä paikkakunnilla, koska sääntelyssä sallitaan häirintäjärjestelmien käyttö eräillä alueilla (kielletty useimmissa jäsenvaltioissa).

¹²³ Vastauksissa viitattiin tapauksiin, joissa palvelunsaajilta vaadittiin lisäehtoja ja vakuuksia, kun nämä hankkivat toisesta jäsenvaltiosta olevan matkapuhelinoperaattorin liittymän, tai toisista jäsenvaltioista oleviin henkilöihin sovellettiin korkeampia tariffeja näiden osallistuessa kulttuuri- tai urheilutapahtumaan (kuten maratoniin), käydessä museossa tai matkailukohteessa, matkustaessa lautalla, tehdessä vakuutus sopimuksen, käyttäessä urheilulaitteita, vuokratessa auton jne. Esiintyy myös tilanteita, joissa päinvastoin suositetaan toisessa jäsenvaltiossa asuvia, joille on esimerkiksi varattu ilmaista paikoitustilaa lentokentällä.

Sopimusten muoto ja sisältö voivat herättää erityiskysymyksiä palvelujen osalta. Euroopan sopimusoikeudesta annetulla komission tiedonannolla¹²⁴ käynnistetyn kuulemisen tuloksena tunnistettiin useita sisämarkkinoiden toimivuuteen liittyviä ongelmia, jotka johtuvat jäsenvaltioiden erilaisista sopimusoikeusjärjestelmistä¹²⁵. Nämä vaikeudet kohdistuvat myös palveluihin ja erityisesti rahoituspalveluihin (esimerkiksi vakuutusalaan). Kuulemisen tulokset vahvistavat esimerkiksi, että erilaisten kansallisten sopimusoikeuksien olemassaolo lisää transaktiokustannuksia, kuten tiedonhankinta- ja oikeuskuluja, jotka rasittavat varsinkin pk-yrityksiä ja kuluttajia. Lisäksi sopimusten sisältöä säätelevien määräysten kirjavuus ja pakottavien sääntöjen tai julkisten määräysten, joista sopimuspuolet eivät saa poiketa, tunnistamisen epävarmuus estävät käyttämästä mallisopimuksia koko sisämarkkina-alueella¹²⁶. Näistä ongelmista kärsitään varsinkin rahoituspalveluiden alalla.

Jotkut jäsenvaltiot vaativat edelleen toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneita toimijoita ilmoittamaan ennalta tiedot vakuutus sopimusten yleisistä ja erityisistä ehdoista tiettyjen kiellettyjen lausekkeiden käytön valvomiseksi ja kieltämiseksi.

Rajatylyissä palveluissa voi tulla esille **muitakin erityiskysymyksiä**. Tilapäistyövoimaa välittävät toimistot saattavat törmätä esimerkiksi kunkin jäsenvaltion erityissääntöihin, jotka koskevat lähetettyjen työntekijöiden sopimusten pituutta ja uudistamista. Myös niillä aloilla, joilla on suoritettu vähimmäisyhdenmukaistaminen, kuten kotimyyntissä, on edelleen ongelmia.

(ii) Hintoja, maksuja, laskutusta ja kirjanpitoa koskevat määräykset

Hintasäädökset, joita sovelletaan tiettyihin palveluihin¹²⁷ ja joissa määrätään enimmäis-, vähimmäis- tai vakiohinnat tai jäsenvaltion tai ammattiyhteisöjen suositushinnat, voivat saada aikaan sen, että saman palvelun hinnanlaskutapa ja hintataso vaihtelee suoritusjäsenvaltion mukaan, mikä voi aiheuttaa ongelmia rajatylyssä tarjonnassa.

Laskutusta ja maksamista koskevat säännöt ja käytännöt koetaan erityisen mutkikkaita eri jäsenvaltioissa, ja ne aiheuttavat ongelmia rajatylyissä transaktioissa¹²⁸. Laskutuksen osalta alv-oikeutta koskevat säännöt (kuten pakolliset tiedot, sähköinen laskutus ja laskujen tallentaminen) yhdenmukaistettiin hiljattain¹²⁹,

¹²⁴ KOM (2001) 398 lopullinen.

¹²⁵ Ks. komission yksiköiden laatima yhteenveto kuulemisen tuloksista sivustolla: http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/contract_law/index_en.html

¹²⁶ Esimerkiksi kaikissa jäsenvaltioissa toimivan yrityksen on mahdotonta ottaa käyttöön mallityösopimusta, mitä seikkaa korostettiin edellä mainitun tutkimuksen "Managing mobility matters – A European perspective" kohdassa 4.3.1.

¹²⁷ Esimerkkeinä säänneltyt ammatit, yksityiset turvapalvelut, saatavien perintäpalvelut, hotellipalvelut ja tieturvallisuutta koskeva neuvonta. Hintasääntelyn matkailupalveluille aiheuttamat vaikeudet tunnistettiin ongelmaksi myös komissiolle tehdystä tutkimuksesta "Yield management in small and medium-sized enterprises in the tourism industry", Arthur Andersen Frankfurt am Main, Virallisten julkaisujen toimisto, 1997.

¹²⁸ Esimerkiksi eräissä jäsenvaltiossa lainopillisista ammattipalveluista kirjoitettavaan laskuun on sisällytettävä ohjaus, jonka tarkoituksena on kiinnittää asiakkaan huomio valituksia koskeviin sääntöihin.

¹²⁹ Neuvoston direktiivi 2001/115/EY, annettu 20 päivänä joulukuuta 2001 direktiivin 77/388/ETY muuttamisesta arvonlisäverotuksen laskuttamiselle asettamien vaatimusten yksinkertaistamiseksi, ajanmukaistamiseksi ja yhdenmukaistamiseksi, EYVL L 15, 17.1.2002, s. 24–28.

mutta muita ehtoja (esimerkiksi kauppaoikeuden edellyttämät tiedot tai kielimääräykset) säännellään edelleen kansallisella lailla. Lisäksi maksutavoilla ei ole samaa oikeudellista merkitystä kaikissa jäsenvaltioissa, ja luottokorttimaksut edellyttävät yrityksiltä, että ne luovat sopimussuhteet maksuja paikallisesti hoitaviin elimiin. Pankkisiirtokulut ovat yhä liian korkeat, millä on merkitystä sekä palvelujen tarjoajille että saajille¹³⁰.

Tilin avaaminen suoritusjäsenvaltion pankissa on usein välttämätöntä maksamisen helpottamiseksi. Se on kuitenkin vaikeaa, koska sen yhteydessä on ilmoitettava, asuuko kyseisessä maassa, mikä puolestaan johtaa verottajalle tehtäviin ilmoituksiin, viiveisiin ja hallintokuluihin.

Kirjanpitosäännöt¹³¹ vastaavat muun muassa verotarkastuksen tarpeisiin ja vaihtelevat siitäkin syystä jäsenvaltiosta toiseen. Esimerkiksi kirjanpitositteet on järjestettävä sen jäsenvaltion nimikkeistön mukaan, johon yritys on velvollinen tekemään arvonlisäveroilmoituksen. Useassa jäsenvaltiossa toimivan yrityksen on siis pidettävä rinnakkaisia kirjanpitojärjestelmiä varmistaakseen kokonaiskirjanpitoensa yhtenäisyyden.

(iii) Verotus

Arvonlisäveron maksaminen ja palautukset olivat rajatylittävän palvelutoiminnan useimmin mainittuja ongelmia. Sääntöön, jonka mukaan palveluihin sovelletaan sen maan arvonlisäveroa, johon tarjoaja on sijoittautunut, liittyy useita poikkeuksia, jotka aiheuttavat mutkikkaita tilanteita rajatylittävässä myynnissä. Poikkeuksista aiheutuu se, että monille palveluntarjoajille määrätään alv-velvoitteita muissa jäsenvaltioissa kuin siinä, johon he ovat sijoittautuneet.

Alv-velvoitteiden¹³² **raskaus ja jäsenvaltioiden väliset huomattavat erot (veroasteet, velvoitteet, menettelyt, lomakkeet jne.) aiheuttavat myös vakavia vaikeuksia.** Esimerkiksi muuttoliikkeen on asioitava kaikkien niiden jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa, joihin se tarjoaa verollisia palveluja, joten sen on pyydettävä alv-tunnusta¹³³ jokaisessa valtiossa ja täytettävä velvollisuutensa joka kerta eri sääntöjen mukaan.

Kun matkatoimisto myy hotellimajoitusta muille toimistoille toisessa jäsenvaltiossa, siihen kohdistuu toisen jäsenvaltion arvonlisäverotus, mikä aiheuttaa huomattavia käytännön vaikeuksia.

¹³⁰ Esimerkiksi eräässä jäsenvaltiossa pankit perivät maksun pankkisiirron saajalta, vaikka lähettäjä ilmoittaa haluavansa maksaa kulut. Toisissa tapauksissa pankit ovat kieltäytyneet merkitsemästä asiakkaidensa tilille summia, jotka vastaavat näiden toisessa jäsenvaltiossa laillisesti saamia voittoja syystä, ettei kyseinen vedonlyönti ollut luvallista heidän omassa jäsenvaltiossaan. Ks. myös komissiolle tehty raportti "Etude sur les frais bancaires", Euroopan alueiden kuluttajasuojainstituutti IEIC, huhtikuu 2000.

¹³¹ Vakuutusala valvovat viranomaiset määräävät erilaisia laskenta- ja tilastosääntöjä, mikä estää käyttämästä tehokkaita laskennan tietojenkäsittelyjärjestelmiä.

¹³² Nämä velvoitteet ovat parhaillaan aiheena komission tutkimukselle, jonka tavoitteena on ehdottaa yksinkertaistamista ja ajantasaistamista. Tutkimus valmistuu vuoden 2003 alussa.

¹³³ Alv-tunnuksen myöntämiseen kuluu aikaa jäsenvaltiosta riippuen viikosta kuuteen kuukauteen.

Vastauksissa tuotiin esiin samoja ongelmia, jotka koskevat matkustajakuljetuksia, konferenssien järjestelypalveluita ja yrityspalveluja¹³⁴.

Monissa vastauksissa korostettiin veroviranomaisten **liiallista muodollisuutta**, joka ilmenee sekä muotomääräyksinä ja ilmoitusten lukumääränä¹³⁵ että vaadittavina maksutapoina¹³⁶.

Arvonlisäveron takaisinsaanti on lopuksi erityisen hidasta ja mutkikasta rajatylittävissä transaktioissa, ja siihen voi eräissä jäsenvaltioissa kulua aikaa useita kuukausia ja jopa useita vuosia¹³⁷.

(iv) Palvelun vastaanottajalle maksettu korvaus, hyvitys tai tuki

Kansalliset viranomaiset myöntävät ainoastaan tietyin ehdoin **luvan, joka koskee toisissa jäsenvaltioissa suoritettujen sairaskulujen korvaamista**, mikä voi pidätellä vakuutettuja käyttämästä toisen jäsenvaltion tarjoajia. Vakuutetulle, joka päättää erisystä (odotusajat, yksityis- tai ammattisyihin perustuva asuinpaikan muuttaminen¹³⁸) hakeutua hoitoon toiseen jäsenvaltioon kuin siihen, jossa hänet on vakuutettu, ei usein myönnetä korvausta¹³⁹.

Monet potilaat ovat törmänneet vaikeuksiin anoessaan korvausta toiseen jäsenvaltioon suoritetuista sairaskuluista, kuten lääkärikäynneistä, hammashoidoista, sairaalahoidoista, katkaisuhoidoista tai kylpylähoidoista toisessa jäsenvaltiossa.

Toisessa jäsenvaltiossa suoritettujen hoidon **korvaaminen alempimääräisenä kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa henkilö on vakuutettu**, on myös este palvelujen tarjonnan ja käytön vapaudelle.

Paikallisilta tarjoajilta saatujen palvelujen **verotuksellinen suosiminen** on merkittävä ellei peräti syrjivä palvelun tarjonnan rajoite. Esimerkiksi eräissä jäsenvaltioissa vain sellaiset ammattikoulutuskurssit, jotka on pidetty kyseisessä jäsenvaltiossa, tai vastaavasti henkivakuutus-, lisäakuutus-, eläkerahasto- tai sijoitusrahastomaksut,

¹³⁴ Esimerkiksi silloin, kun palveluyritys laskuttaa toimitetuista palveluista aiheutuvista kuluistaan (toimituspalkkiot) toiseen jäsenvaltioon sijoittautunutta yritystä palveluhinnaston mukaisesti, verotusvaltiona on jäsenvaltio, johon joko tarjoaja tai asiakas on sijoittautunut, mistä aiheutuu kaksinkertaisen verotuksen vaara, mikäli samaan palvelusuoritteeseen sovelletaan molempia verotusperusteita.

¹³⁵ Jotkut jäsenvaltiot eivät esimerkiksi hyväksy, että kausittaiset alv-ilmoitukset tehdään sähköisesti. Eräs jäsenvaltio vaatii, että yhteenvedoilmoitukset on laadittava paperiversioina ja toimitettava henkilökohtaisesti.

¹³⁶ Maksut suoritetaan yleensä pankkisiirtoina. Jotkut jäsenvaltiot vaativat, että maksajalla on oltava tili paikallisessa pankissa.

¹³⁷ Tämä ongelma ratkaistaneen komission ehdotuksella, jolla mahdollistetaan toisessa jäsenvaltiossa maksetun arvonlisäveron vähentäminen (KOM(1998) 377), mutta jäsenvaltiot eivät ole vielä päässeet yhteisymmärrykseen ehdotuksesta neuvostossa.

¹³⁸ Eräissä tapauksissa kaksi toisessa jäsenvaltiossa asuvaa eläkkeensaajaa palasi lähtövaltionsa, jossa heille suoritettiin kirurgiset hoitotoimenpiteet, joihin ei ollut asuinvaltion toimivaltaisten viranomaisten lupaa ja joiden korvaaminen evättiin.

¹³⁹ Ks. tästä asiassa suoritettujen analyysien komissiolle tehdyssä tutkimuksessa "Implications of recent case law on the coordination of healthcare systems", International Association for Mutual Assistance, toukokuu 2000 ja korkean tason terveystieteiden raportissa "The Internal Market and Health services", 17.12.2001.

joista on tehty sopimus paikallisten vakuutusyhtiöiden kanssa, ovat verotuksessa vähennyskelpoisia.

(v) Julkiset hankinnat ja toimiluvat

Suurin osa julkisista hankintasopimuksista¹⁴⁰ tähtää palvelusuoritukseen, kuten arkkitehtipalvelut, rakentaminen tai infrastruktuuri, jätehuolto tai julkisliikenne. Yritykset voivat törmätä julkisia hankintoja koskevissa sopimuksentekomenettelyissä, hankintojen täytäntöönpanossa ja muissa sopimuskumppanuuksissa lukuisiin esteisiin.

Rajoittavat käytännöt, kuten suorat tarjouspyyntömenettelyt tai keskinäiset etuusmenettelyt¹⁴¹, tietyt hyväksymismenettelyt ja pätevyyden arviointijärjestelmät ovat omiaan varaamaan tietyt hankinnat hankintavaltioon sijoittautuneille yrityksille. Nämä käytännöt vähentävät ulkomaisten tarjouksentekijöiden osallistumista ja mahdollisuuksia voittaa tarjouskilpailu.

Esimerkiksi kunnat päättävät ulkoistaa kotitalousjätteiden keräys- ja käsittelytoimintansa tai jätevedenkäsittelynsä antamalla nämä palvelut kolmannen, yksityisen tai julkisen laitoksen, hoidettaviksi ilman edeltävää tarjouskilpailua tai myöntämällä pitkäaikaiset toimiluvat, jotka aikanaan uudistetaan.

Julkisia hankintoja koskevat sopimuksentekomenettelyt, niiden mutkikkuus, eräiden kansallisten sääntöjen, joita sovelletaan yhteisödirektiivien kynnykset alittaviin tarjouskilpailuihin, avoimuuden puute sekä määrätynlainen viranomaistoiminta¹⁴² tuotiin esiin seikkoina, jotka vaikeuttavat muista jäsenvaltioista olevien toimijoiden osallistumista ja hankintasopimusten saamista.

Eräät sopimuslausekkeet ja sopimusten täytäntöönpanoa koskevat ehdot voivat vaikeuttaa ulkomaisten toimijoiden tarjousten tekemistä¹⁴³.

6. Myynnin jälkeiseen asiakaspalveluun liittyvät vaikeudet

Palvelun myyntiä seuraavassa vaiheessa voi esiintyä vaikeuksia sekä tarjoajan ja asiakkaan välillä että suhteessa kolmansiin. Palvelut eroavat tavaroista siinä, että niitä voidaan luonnehtia aineettomiksi ja mutkikkaita. Tämä seikka on johtanut erityisiin vastuusäännöstöihin tai -vakuutuksiin ja riitatapauksissa se tekee näytön ja asiantuntemuksen esittämisen hankalaksi. Toinen erityispiirre on se, että palveluilla ei ole myöskään vähittäis- tai jälleenmyyjä, jotka voisivat huolehtia myynnin jälkeisestä asiakaspalvelusta.

¹⁴⁰ Tällä tarkoitetaan laajassa mielessä kaikkia sopimuksia, joita julkinen hankintaviranomainen voi tehdä (olivat ne tavanomaisia julkisia hankintasopimuksia tai töitä tai palveluja koskevia toimilupia), joilla hankintaviranomainen valtuuttaa suorittamaan palvelun tai uskoo elinkeinonharjoittamisen riskeineen kolmannen vastuulle.

¹⁴¹ Sopimukset voidaan myöntää esimerkiksi keskinäisen luottamuksen perusteella (intuitu personae) paikalliselle kumppanille.

¹⁴² Esimerkiksi tarjouksentekijöillä ei ole tarpeeksi tietoa perusteista, joilla heidän kykyjään ja tarjouksensa laatua arvioidaan, eikä tietoa hankintaviranomaisen hintakäytännöstä.

¹⁴³ Esimerkiksi täytäntöönpanoa koskeva lauseke, jossa yritykset veloitetaan palkkaamaan tietty määrä kansalliseen koulutusohjelmaan kuuluvia henkilöitä, vaikeuttaisi muista jäsenvaltioista olevien yritysten osallistumista, koska ne eivät voisi palkata sijoitusmaansa vastaavassa koulutuksessa olevia henkilöitä.

(i) Tarjoajan ammatillinen vastuu ja vakuutukset

Ammattivastuuta koskevat säännöt vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen monenkin ammatin kohdalla, esimerkkeinä tilintarkastajat, verokonsultit tai arkkitehdit¹⁴⁴. Siviilioikeudelliset vastuusäännöt koskevat usein tiettyjä toimintoja ja niitä täydennetään toisinaan yleisillä säännöillä, mikä tekee lainsäädännöstä erittäin mutkikasta. Jäsenvaltioiden välisissä eroissa voi olla kyse esimerkiksi mahdollisuudesta rajoittaa vastuuta tai ajasta, jonka kuluessa vastuuseen on viimeistään vedottava.

Palvelutoimintaan sovelletaan usein erityisiä vastuuvakuutusmääryksiä, jotka perustuvat lainsäädäntöön tai ammattiyhteisöjen laatimiin sääntöihin tai suosituksiin, jotka koskevat esimerkiksi pakollista vakuutusta, vakuutettavia toimintoja, vakuutuksen vähimmäismäärää ja sen laskentaperustetta¹⁴⁵ tai laitosta, josta vakuutus on otettava. Määräykset voivat vaihdella huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen.

Esimerkiksi tilintarkastajien vastuuvakuutuksen vähimmäismäärä on jäsenvaltiosta riippuen 70 000–4 090 385 euroa¹⁴⁶.

Määräysten kirjavuus voi aiheuttaa vaikeuksia rajatylittävälle palvelusuorituksille, sillä jäsenvaltiot ovat taipuvaisia joko määräämään toisista jäsenvaltioista olevat tarjoajat soveltamaan kyseisen valtion omaa vakuutusjärjestelmää¹⁴⁷ tai vaatimaan näyttöä siitä, että lähtömaan vakuutus kattaa saman määrän kuin suoritusvaltion vakuutus, mikä on mahdoton tai vaikea tehtävä.

Tiettyihin palvelutoimiin sovelletaan rahamääräisiä takuita koskevia erityisjärjestelmiä, esimerkkeinä omaisuudenhoitajat tai kiinteistönvälittäjät. Jäsenvaltioiden välillä esiintyy erittäin suurta kirjavuutta siinä suhteessa, että määrättyyn toimintaan voi joissakin jäsenvaltioissa kohdistua takuuta tai vähimmäispääomaa koskeva velvoite, kun taas toisissa jäsenvaltiossa ei aseteta mitään tällaisia velvoitteita. Määrä ja laskentatavat voivat myös vaihdella huomattavasti.

Vastuu-, vastuuvakuutus- ja takuusäännösten sovittaminen toisiinsa on erittäin monimutkaista rajatylittävässä tarjonnassa, etenkin silloin, kun riski katetaan yhdessä jäsenvaltiossa rahamääräisen takuujärjestelmän ja toisessa pakollisen vastuuvakuutusjärjestelmän avulla.

(ii) Saatavien perintä

¹⁴⁴ Esimerkkeinä terveysalan ja lakimiesammatit, kirjanpitäjät, konsultit, omaisuudenhoitajat, yksityiset turvapalvelut, tilapäistyövoiman välittäjät, rakentajat, kiinteistönvälittäjät, pankki- ja vakuutuspalvelut, arvopaperivälittäjät, kuljetusliikkeet.

¹⁴⁵ Esimerkiksi liikevaihto tai vakuutettujen osakkaiden lukumäärä.

¹⁴⁶ Ks. komissiolle tehty tutkimus "Systems of civil liability of statutory auditors in the context of a Single Market for auditing services in the European Union", Price Waterhouse Coopers, tammikuu 2001.

¹⁴⁷ Esimerkiksi eräissä jäsenvaltiossa kaikilla rakennustyömailla, myös toisista jäsenvaltioista olevien tarjoajien hoitamilla, on oltava vakuutus, joka kattaa toisissa jäsenvaltioissa tuntemattoman erityistakuun.

Saatavien perintää koskevat vaikeudet¹⁴⁸ ovat ongelma, joka mainittiin useissa vastauksissa ja jota pahentavat rajatylittävien maksujen kohtuuttomat viiveet¹⁴⁹: eräät yritykset käyttävät maksuviiveitä luottona, koska viivästyskorot ovat matalat ja/tai periminen on hidasta. Jotkut ammattijärjestöt voivat tarjota apuaan kansallisten viranomaisen maksujen viivästyessä, mutta tämä mahdollisuus ei ole toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden palveluntoimittajien käytettävissä. Perintätoimistojen käyttö ja velkojien oikeuksien suoja toisissa jäsenvaltioissa meneillään olevassa konkurssissa voivat tuottaa erityisiä vaikeuksia.

Yritys ei voi turvautua tavallisesti käyttämäänsä perintätoimistoon, ellei toimistolla ole sijoituspaikkaa muissa jäsenvaltioissa: perintätoimistojen hyväksymismuodollisuudet vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen ja joskus jopa alueelta toiseen, lainopillinen neuvonta voi olla varattu vain ammatilakimiehille ja perintäkuluja ei määrätä aina velallisen korvattaviksi.

(iii) Myynnin jälkeisen asiakaspalvelun toimittaminen

Rajatylittävän myynnin jälkeisen asiakaspalvelun järjestäminen saattaa olla vaikeampaa, sillä siinä voidaan törmätä teknisiin tai oikeudellisiin erityisongelmiin¹⁵⁰, ja siinä tarvitaan usein tarjoajan henkilökohtaista työpanosta ja/tai työntekijöiden lähettämistä. Tässä tapauksessa myynnin jälkeisessä asiakaspalvelussa törmätään ongelmiin, jotka vaikeuttavat tarjoajan tai tämän henkilöstön työskentelyä toisessa jäsenvaltiossa. Esimerkiksi lämpöasentajalla, joka oli asentanut lämmityslaitteen toiseen jäsenvaltioon ja joka halusi korjata sitä, oli edellä kuvatun kaltaisia työkomennusta koskevia ongelmia¹⁵¹.

Takuusääntöjen kirjavuus voi muodostaa toisen rajatylittävän esteen joillekin palvelutoimille. Vastauksissa selvitettiin rakennusalan ongelmia, jotka johtuvat jäsenvaltiossa, johon palvelu toimitettiin, sovellettavasta pakollisesta takuujärjestelmästä.

(iv) Oikeudelliset toimenpiteet

Vastauksissa tuotiin esille **oikeudellinen epävarmuus, menettelyjen kustannukset ja hitaus** tai muiden jäsenvaltioiden palvelujen tai asiantuntijoiden käyttöä rajatylittävässä oikeuskäsittelyssä koskevia vaikeuksia. Vastauksista käy ilmi, että yritykset, jotka ovat olleet osallisena muun kuin lähtövaltion oikeuskäsittelyssä, ovat kokeneet asemansa epäedullisena vastapuoleen verrattuna, jonka kantaan kansallinen tuomioistuin on suhtautunut myönteisemmin.

¹⁴⁸ Esimerkiksi välttämätön turvautuminen lainopilliseen neuvontaan paikan päällä.

¹⁴⁹ Ks. komission tiedonanto "Kaupallisten toimien viivästyneitä maksuja koskeva kertomus", EYVL C 216, 17.7.1997 ja komission kertomus "Yrittäjyyden Euroopan rakentaminen - Yhteisön toimet pk-yritysten tukemiseksi", KOM(2001)98 lopullinen; viimeksi mainitussa kertomuksessa todetaan, että "maksuviivästykset aiheuttavat joka neljännen konkurssin [...]. Tutkimusten mukaan yli 20 prosenttia eurooppalaisista yrityksistä harjoittaisi enemmän vientiä, jos ulkomaiset asiakkaat noudattaisivat lyhyempiä maksuaikoja", kohta 3.7.

¹⁵⁰ Esimerkiksi maksuton asiakaspalvelunumero ei ole käytössä lähtömaan ulkopuolella.

¹⁵¹ Esimerkiksi hissien huoltopalvelua varten tarvitaan lukuisia hallintotoimenpiteitä, jotka koskevat lähetettyjä työntekijöitä (työntekijätiedot, työajat, todistus palkanmaksusta, käännökset, lääkäripalvelujen järjestäminen, työmaan turvasuunnitelma- ja rekisteri, jne.).

B. Muut kuin oikeudelliset esteet

1. Tiedon puutteeseen liittyvät vaikeudet

Vaikeus saada tietoja muiden jäsenvaltioiden sääntely-ympäristöstä on eräs vastauksissa toistuvasti ilmaistu ongelma. Se koskee sekä palvelujen tarjoajia että kuluttajia, ja sen katsotaan ehkäisevän rajatylittäviä toimia huomattavasti. Toinen kuulemisessa esille tullut ongelma on heikko tietämys sisämarkkinoiden tarjoamista mahdollisuuksista ja kansalaisten ja yritysten oikeuksista, jotka seuraavat EY:n perustamissopimuksen takaamasta sijoittautumisvapaudesta ja palvelujen tarjoamisen vapaudesta.

(i) Tiedon puute sääntely-ympäristöstä

Tiedon puute sovellettavista kansallisista säännöistä ja niiden tulkinnasta näyttäytyy eri muodoissa ja esiintyy kaikissa palvelun tarjonnan vaiheissa. Tästä on vastauksissa annettu lukuisia esimerkkejä, jotka koskevat tiedon puutetta mm. lupajärjestelmistä (myös kaupunkisuunnittelusta), pätevyysvaatimuksista ja muista niihin liittyvistä edellytyksistä, työoikeudesta, palveluntarjoajan käyttämiä laitteita ja tarvikkeita koskevista teknisistä standardeista, kaupallista viestintää koskevista säännöistä, Internetin välityksellä käytävästä kaupasta, verotuksesta ja sopimusoikeudesta. Erityisvaikeuksia ilmenee aloilla, joilla on kansallisen sääntelyn tulkintaa koskevia ongelmia, koska kansallinen oikeuskäytäntö on epäselvä, epäjohdonmukainen tai arvaamaton.¹⁵²

Tiedon puute toimivaltaisista viranomaisista, menettelyistä ja muodollisuuksista estää palvelujen tarjoamista rajojen yli. Tiedon ja avoimuuden puute on erityinen ongelma toisen jäsenvaltion erilaisten toimivaltaisten viranomaisten selville saamisessa, tarvittavien lomakkeiden hankkimisessa ja menettelyjen ymmärtämisessä. Joissakin vastauksissa todettiin, että viranomaiset ovat joskus toimittaneet ristiriitaisia tietoja, ja annetaan ymmärtää, että jäsenvaltioiden viranomaiset eivät juurikaan tee yhteistyötä. Myös sitä korostettiin, että tarvittavia lomakkeita ei ole saatavissa Internetissä.

(ii) Tiedon puute sisämarkkinoiden periaatteista

Kuulemisessa annetuista vastauksista käy ilmi, että yritykset ja kuluttajat eivät useinkaan tunne palvelujen tarjoamiseen ja vastaanottamiseen liittyviä oikeuksiaan ja että palvelujen vapaan tarjoamisen ja sijoittautumisvapauden periaatteista tarvitaan yleisesti ottaen enemmän tietoa. Tämä asiointi selittyy pk-yrityksissä sillä, ettei niiden käytettävissä ole rakenteellisesti riittävästi resursseja, jotta ne voisivat taata oikeudellisten tietojen seuraamisen ja tulkitsemisen. Tiedon puute hillitsee kaikilla tasoilla yksilöiden ja yritysten, varsinkin pk-yritysten, pyrkimyksiä tarttua sisämarkkinoiden tarjoamiin mahdollisuuksiin ja ajatella eurooppalaisesti.

Oikeus kiistää syrjimättömät toimenpiteet vaikuttaa olevan laajalti tuntematon, ja useat palvelujen tarjoajat luulevat edelleen, että sisämarkkinoilla kielletään ainoastaan syrjintä (ja sovelletaan pelkästään "kansallisen kohtelun" sääntöä). Palvelujen

¹⁵² On myös todettu, että on usein mahdotonta saada oman maan viranomaisilta selvitystä siihen, miten säännöksiä sovelletaan muissa jäsenvaltioissa.

tarjoajat eivät näytä tuntevan tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jonka mukaan palvelujen tarjoamisen vapaus ja sijoittautumisvapaus eivät ole ainoastaan syrjivien toimenpiteiden vastaisia, vaan myös sellaisten syrjimättömien toimenpiteiden, jotka estävät tai haittaavat jäsenvaltioiden välisen toiminnan harjoittamista tai tekevät siitä vähemmän houkuttelevaa. Joissakin vastauksissa todettiin, että vaikka yritykset kokivatkin hankaluuksia joillakin aloilla, paikalliset ja ulkomaiset yritykset olivat silti samojen sääntöjen alaisia. Näin ollen kyseiset säännöt oli katsottava kyseisessä maassa voimassa oleviksi liiketoiminnan ehdoiksi, joita oli siksi noudatettava.

Oikeutta asettaa toimenpiteen suhteellisuus kyseenalaiseksi ei myöskään ole täysin ymmärretty. Jopa silloin, kun vastauksissa oli ilmoitettu ilmenneet vaikeudet, niissä vain harvoin epäiltiin kyseisen toimenpiteen suhteellisuutta. Tämä ilmaisee tietämättömyyttä siitä, että toimenpide, vaikka se olisi tärkeän yleisen edun mukaisen tavoitteen suojalla (kuten yleisellä turvallisuudella) perusteltu, ei saa johtaa vaatimuksiin täyttää uudelleen lähtömaassa jo kertaalleen täytetyt edellytykset ja että sen on oltava oikeassa suhteessa tavoitteeseen, eli tarkoituksenmukainen tavoitteen saavuttamiseksi, eikä se saa ylittää sitä, mikä on välttämätön sen saavuttamiseksi.

Oikeus vastaanottaa palveluja näyttää olevan periaatteena tuntematon, ja palvelujen vastaanottajat, eritoten kuluttajat (kuten matkailijat tai potilaat) eivät usein tiedä, että EY:n perustamissopimus antaa heille myös oikeuden saada palveluja ilman rajoituksia. Tähän kuuluu oikeus matkustaa toiseen jäsenvaltioon ja saada siellä palveluja samoin edellytyksin kuin kyseisen maan kansalaiset. Kuluttajille osoitetun tiedon tarve mainittiin myös kuulemisessa. Esitettiin, että kuluttajat tarvitsevat tietoa muiden jäsenvaltioiden palvelujen laadusta, ehdoista ja hinnoista, jotta he olisivat tietoisia tarjotuista palveluista ja omista oikeuksistaan. Tämä lisäisi heidän luottamustaan rajatylittävien palvelujen ostamiseen¹⁵³.

2. Kulttuurista ja kielistä johtuvat vaikeudet

Kysymys kulttuurirajoista, erityisesti kielten osalta, toistui usein kuulemisen aikana. Monet yritykset ja varsinkin pk-yritykset näkevät ne merkittävänä esteenä eri markkinoille myymiselle, ja jotkut niistä katsovat, että ne vaikuttavat palvelujen tarjoajiin paljon enemmän kuin tavaroiden tuottajiin. On kuitenkin tarpeen erottaa toisistaan esteet, joita usein nimitetään kulttuurisiksi, mutta jotka tosiasiallisesti ovat suoraan tai välillisesti seurausta eroista kansallisissa oikeudellisissa puitteissa, ja muut hankaluudet, jotka johtuvat kuluttajien mieltymyksistä ja markkinaolosuhteista.

- (i) Oikeudellisten puitteiden eroihin liittyvät rajat

Kieliongelmat toimijan ja viranomaisten välisissä suhteissa luokitellaan usein väärin kulttuuriongelmiksi, vaikka ne johtuvat myös oikeudellisista ja hallinnollisista vaatimuksista. Esimerkiksi joissakin kuulemisessa saaduista vastauksista korostettiin vaikeuksia, jotka johtuvat siitä, että viranomaisten kanssa käytetään paikallista kieltä, ja nimettiin esteeksi tarve toimittaa asiakirjoista käännökset, joiden on usein oltava virallisen kääntäjän tekemiä ja notaarin oikeaksi todistamia. Tätä pidettiin erityisen turhauttavana, kun menetelmät oli luotu sellaisten tarkistusten tekemiseksi, jotka oli jo tehty yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa.

¹⁵³ Ks. edellä mainittu ranskalais-englantilainen kertomus.

Erilaisiin hallintokäytäntöihin liittyvät kulttuuriset ongelmat mainittiin hyvin useissa vastauksissa. Varsinkin pk-yritysten mielestä oli vaikea ymmärtää, kuinka toisen jäsenvaltion viranomaisten kanssa toimitaan, ja ne joutuvatkin usein tilanteeseen, jossa ne aloittavat lupamenettelyn tietämättä miten ja milloin menettely päättyy ja kuinka paljon se tulee niille maksamaan.

(ii) Erilaisiin markkinaolosuhteisiin liittyvät rajat

Kauppatavat ja kulutustottumukset, mukaan luettuna kieli, voivat aiheuttaa vaikeuksia, jotka johtuvat tarpeesta osata tietyn maan tai alueen kieli ja tuntee sen paikalliset arvot ja tavat. Vaikka tämäntyyppiset ongelmat mainitaan vastauksissa usein, ne näytetään hyväksyttävän osana kaupankäynnin arkipäivää, koska tämänkaltaiset tekijät on otettava huomioon toiminnan sijainnista huolimatta ja myös kotimaisilla markkinoilla¹⁵⁴. Kielimuurin ylittämisen kustannukset voivat tehdä rajatylittävistä palveluista vähemmän kiinnostavia.

Yritykset ajattelevat yhä kansallisesti eivätkä useinkaan harkitse toimintojensa laajentamista rajojen yli, vaikka niiden palveluja ei olisikaan nimenomaisesti suunniteltu kotimaisille markkinoille ja ne olisivat vientikelpoisia. Tämä koskee erityisesti pk-yrityksiä. Uskonpuute ja luontainen haluttomuus joutua tekemisiin toisten jäsenvaltioiden tapojen ja tottumusten kanssa mainittiin joissakin vastauksissa kulttuurirajoiksi. Kuten jotkut yritykset korostivat, "eurooppalaista tietoisuutta" tai "eurooppalaista ajattelua" ei vielä ole olemassa.

¹⁵⁴ Kauppatavat vaihtelevat markkinoiden mukaan, ja kuluttajat ovat harvoin yhtenäinen ryhmä tietyn valtion tai edes tietyn alueen sisällä, vaikka heidät voitaisiinkin jakaa erityisryhmiin esim. iän, koulutustason tai kielen mukaan.

I. OIKEUDELLISTEN ESTEIDEN YHTEISET PIIRTEET

Huolimatta näennäisestä erilaisuudestaan palvelujen sisämarkkinoiden toimintaan vaikuttavilla vaikeuksilla on useita yhteisiä piirteitä.

A. Esteiden muuttuva luonne

Vaikeuksien kartoitus osoittaa, että vuoden 1962 yleisohjelmilla tavoiteltu syrjinnän poistaminen sekä fyysisten, teknisten ja verotuksellisten esteiden poistaminen, johon pyrittiin vuoden 1985 valkoisella kirjalla, ovat palvelujen alalla osittain korvautuneet uusien oikeudellisten esteiden syntymisellä tai sellaisten esteiden vaikutuksen kasvamisella, jotka ovat jo olleet olemassa, mutta joiden vaikutukset ovat ilmenneet vasta vähitellen, jäsenvaltioiden välisen kaupankäynnin lisääntymisen mukana.

Tämä esteiden dynamiikka tulee ilmi sääntelyn *sisällössä*, jonka on jatkuvasti mukauduttava palvelutoiminnan eriytymiseen ja innovointiin, joita tarkastellaan yksityiskohtaisemmin kertomuksen kolmannessa osassa.

Oikeudellisten esteiden muuttuminen näkyy myös *muodossa*, jossa ne voivat esiintyä. Itse asiassa suurelle määrälle havaittuja vaikeuksia on yhteistä se, että ne eivät johdu kansallisista lainsäädännöistä, vaan muista toimien ja sääntelyn muodoista, joiden vaikutukset sisämarkkinoihin käyvät yhä ilmeisemmiksi.

1. Hallinnollinen käytäntö

Lukuisista yksilöidyistä vaikeuksista käy ilmi, että rajoitukset eivät enää piile oikeudellisten tekstien sanamuodossa vaan viranomaisten käyttäytymisessä tai tavassa, jolla hallintomenettelyt luodaan tai pannaan täytäntöön, mukaan luettuna kiertokirjeet ja käytännön oppaat. Kahta ongelmatyyppiä kannattaa tarkastella lähemmin.

Viranomaisten harkintavaltaan perustuva päätöksenteko on lukuisten vaikeuksien syynä, sillä se tekee viranomaisten päätöksistä ennalta arvaamattomia ja saattaa mahdollistaa näennäisestä puolueettomuudesta huolimatta muiden jäsenvaltioiden palvelujen tarjoajia häittävien päätösten tekemisen.

Esimerkiksi:

- Tietyissä jakelupalveluja koskevissa säännöksissä määrätään, että sijoittautumislupa myönnetään yleisillä yhteiskunnallis-taloudellisilla perusteilla kuten olemassa olevien liikkeiden tarpeilla. Lisäksi lupamenettelyyn voi osallistua kyseisellä alueella jo toimivista kilpailevista toimijoista koostuvia elimiä. Tämä perustetyyppi, joka on käytössä muillakin aloilla, kuten hotellialalla ja työnvälityksessä, antaa toimivaltaisille viranomaisille huomattavan harkintavallan ja suosii jo sijoittautuneita toimijoita uusien markkinoille tulijoiden kustannuksella, vaikka kyse onkin vähemmän näkyvästä tavasta kuin avoimen syrjivä säännös.
- Messujen ja näyttelyjen järjestämispalveluja koskeva syrjivä lainsäädäntö on rikkomista koskevan komission menettelyn seurauksena korvattu lupajärjestelyllä, joka perustuu yleisten perusteiden ja alueellisten soveltamistoimenpiteiden

kokonaisuuteen ja joka käytännössä antaa asianomaisille viranomaisille mahdollisuuden tehdä muita yhteisön toimijoita syrjiviä päätöksiä.

Menettelyjen liiallinen muodollisuus, pituus ja kustannukset sekä avoimuuden puute tulivat esille lukuisissa vastauksissa. Muodollisuuksien ja menettelyjen kasautumisella yhdessä avoimuuden puutteen ja joskus liian virkaintoisen täytäntöönpanon kanssa voi olla erityisen suuri pelotevaikutus muiden jäsenvaltioiden palvelujen tarjoajiin, koska ne eivät tunne muiden maiden hallintokulttuureja.

Esimerkiksi:

- Viranomaiset vaativat joskus todistuksia, joita palvelun tarjoajan lähtömaassa ei ole olemassa, tai palvelujen tarjoamisessa pätevän kääntäjän tekemiä virallisia käännöksiä. Saatetaanpa rakennusyrityksen johtaja velvoittaa saapumaan henkilökohtaisesti palvelujen tarjoamiseen ammattiyhteisöön hankkimaan todistusta. Käytännössä kotimaisen palveluntarjoajan on selvästi helpompi noudattaa kaikkia näitä vaatimuksia kuin toisen jäsenvaltion palvelun tarjoajan.
- Tulliasioita koskevista vastauksista käy ilmi, että tullien poistamisesta koituneita etuja on jonkin verran vesittänyt jäljelle jääneiden, kuljetuspalveluihin vaikuttavien tullimuodollisuuksien monimutkaisuus¹⁵⁵.

Merkkinä tämäntyyppisen ongelman laajuudesta Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on viime vuosina joutunut useaan otteeseen ottamaan kantaa näihin uusiin käytäntöihin sekä harkintavaltaan perustuvan tulkinnan¹⁵⁶ että tiettyjen lupamenettelyjen huomattavan raskauden ja kalleuden¹⁵⁷ osalta. Hallintomenettelyjen yksinkertaistamiseen tähtäviä aloitteita on käynnistetty jäsenvaltioissa ja yhteisön tasolla mm. Mandelkern-ryhmän raportin seurauksena¹⁵⁸.

2. Esteiden alueellistuminen

Vaikeuksien kartoitus osoittaa, että oikeudellisia esteitä ilmenee useimmiten paikallisten tai alueellisten sääntöjen ja käytäntöjen tasolla. Kyseessä voivat olla uudet esteet, jotka liittyvät hajauttamiseen, federalisaatioon tai alueellistumiseen, jota on tapahtunut viime vuosikymmeninä useissa jäsenvaltioissa, taikka rajoitukset, jotka ovat olleet olemassa jo pitkään, mutta joiden vaikutus on paljastunut sitä mukaan kun muut kansalliset esteet (syrjintä, fyysiset, tekniset ja verotukselliset esteet) on poistettu.

Paikallisilla ja alueellisilla viranomaisilla on tärkeä tehtävä palvelutoiminnan sääntelijöinä joko oman normatiivisen valtansa tai kansallisten sääntöjen paikallisen täytäntöönpanovallan kautta. Alueiden merkityksen ja niiden aktiivisen roolin

¹⁵⁵ On mainittu esimerkiksi ongelmia, jotka liittyvät tullikoodeksin erilaisiin tulkintoihin eri jäsenvaltioissa ja myös saman valtion viranomaisissa, mistä koituu lisämenettelyjä ja -kustannuksia kuljetusliikkeille ja niiden asiakkaille.

¹⁵⁶ Asia C-205/99, Analir, tuomio 20.2.2001; asia C-157/99, Smits ja Peerbooms, tuomio 12.7.2001; asia C-439/99, komissio v. Italia, tuomio 15.1.2002; asia C-390/99, Canal Satélite Digital SL, tuomio 22.1.2002.

¹⁵⁷ Ks. erityisesti asia C-58/98, Corsten, tuomio 3.10.2000.

¹⁵⁸ Korkean tason neuvoa-antavan ryhmän loppuraportti, puheenjohtajana M. Mandelkern, annettu 13. marraskuuta 2001.

palvelutalouden kehittämisessä vahvistaa se selkeä tuki, jonka alueiden komitea antaa palvelujen sisämarkkinastrategialle, jossa painotetaan mm. tarvetta mahdollistaa alueellisten pk-yritysten toimiminen sisämarkkinoilla uutta teknologiaa täysimääräisesti hyväkseen käyttäen¹⁵⁹. Vaikeuksien kartoitus on kuitenkin osoittanut, että tietyissä tapauksissa sisämarkkinoiden toimintaa koskevat vaatimukset eivät ole riittävän tunnettuja alueellisella tasolla, mikä voi aiheuttaa hankaluuksia muiden jäsenvaltioiden palvelujen tarjoajille. Lisäksi jos toisen jäsenvaltion palvelun tarjoaja haluaa kehittää toimintaansa annetun maantieteellisen alueen lisäksi koko valtion alueella, menettelyjen, erityismääräysten ja paikallisiin tai alueellisiin viranomaisiin tarvittavien kontaktien määrän moninkertaistuminen tekee tällaisesta operaatiosta monimutkaisemman ja kalliimman kuin kansallisille toimijoille, jotka voivat mukautua siihen helpommin.

Esimerkiksi:

- Eräissä jäsenvaltioissa tietyt palvelutoiminnot, kuten saatavien periminen, ovat maakuntakohtaisen lupajärjestelyn alaisia, mikä merkitsee sitä, että koko maan kattaminen edellyttää yli sataa eri viranomaisilta saatavaa lupa.
- Joissakin jäsenvaltioissa paikallisviranomaiset laativat vaihtelevin perustein luettelot matkailukohteista, joissa voi vierailla ainoastaan paikallisella tasolla hyväksytyn oppaan kanssa. Koko maan kattavan luettelon puuttuessa toisten jäsenvaltioiden matkaoppaat ja matkatoimistot joutuvat tekemisiin lukuisten paikallisten luetteloiden kanssa, jotka voivat sisältää niin yksittäisiä museoita ja arkeologisia kohteita kuin kokonaisia kaupunkeja tai matkailualueita.
- Oikeudellisten esteiden alueellistuminen vaikuttaa erityisen paljon jakelualan yritysten, hotellien ja ravintoloiden sijoittautumiseen, sillä useissa jäsenvaltioissa lupaperusteet (ja kaupunkisuunnittelun perusteet) määritetään ja/tai lupahakemus tehdään paikallisella tai alueellisella tasolla.
- Eräissä jäsenvaltioissa useat kunnat määrasivät satelliittiantenneille veron, josta kärsivät erityisesti kuluttajat, jotka haluavat katsella muiden jäsenvaltioiden televisiokanavia, eli lähinnä muista maista peräisin olevat asukkaat.

Tätä rajoitusten alueellistumissuuntausta ilmentää yhteisöjen tuomioistuimen hiljattainen tuomio¹⁶⁰, jossa se tarkasteli, miten erään jäsenvaltion 14 erilaista alueellista määräystä, jotka olivat peräisin kuudelta eri alueelta ja jotka oli annettu enimmäkseen 1980-luvulla, sopivat yhteen palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden periaatteiden kanssa.

3. Yhteisön säädösten täytäntöönpano

Koska yhteisön johdettu oikeus on kehittynyt asteittain kahdenkymmenen vuoden aikana, osa ilmoitetuista vaikeuksista liittyy suoraan yhteisön säännöstöön.

Direktiivien virheellisen soveltamisen aiheuttamat ongelmat ovat joidenkin ilmoitettujen vaikeuksien taustalla. Ne voivat johtua mm. siitä, että jotkut direktiivit

¹⁵⁹ Edellä mainittu alueiden komitean lausunto, ks. erityisesti kohdat 10, 14, 16 ja 27.

¹⁶⁰ Asia C-439/99, komissio v. Italia, tuomio 15.1.2002.

sisältävät jäsenvaltioille liian paljon liikkumavaraa antavia säännöksiä, poikkeuksia, vapaaehtoisia velvoitteita tai vähimmäislausekkeitä, jotka mahdollistavat tiukempien kansallisten sääntöjen asettamisen¹⁶¹. Komissiolla on jo ollut tilaisuus havaita vähimmäislausekkeen kielteiset vaikutukset¹⁶², ja tuomioistuimen on ollut rajoitettava sen liiallista käyttöä, johon jotkut jäsenvaltiot ovat syylistyneet¹⁶³.

Vastauksissa on mainittu esimerkiksi:

- vakuutuksia koskevat direktiivit ja eritoten ne monet erilaiset tavat, joilla kohdevaltion mahdollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin yleisen edun suojelun perusteella sovelletaan¹⁶⁴
- verotusta koskevat direktiivit, erityisesti kuudes arvonlisäverodirektiivi¹⁶⁵
- jätteiden kuljetusta koskeva direktiivi, jonka osalta kirjaamis- ja lupajärjestelmää on sovellettu eri tavoin ja joka tekee jätteiden kuljettamisen neljän naapurimaan rajojen yli käytännössä erittäin mutkikkaaksi¹⁶⁶.

Ongelmia, jotka liittyvät palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen täytäntöönpanoon johdetun oikeuden avulla, on myös tuotu esiin¹⁶⁷. On huomattava, että täytäntöönpanon tilanteiden ratkaisemiseksi yhteisöjen tuomioistuin on joutunut viime vuosina mm. terveyspalvelujen alalla viittaamaan pikemminkin EY:n perustamissopimuksessa määrättyyn palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteeseen kuin johdetun oikeuden säädökseen¹⁶⁸.

¹⁶¹ Ks. myös edellä mainittu "Yritysten toimintaolosuhteiden yksinkertaistamista käsittelevän Task Force -ryhmän (Best-ryhmän) kertomus", s. 61.

¹⁶² Näitä lausekkeitä on eräissä kuluttajansuojaa koskevissa direktiiveissä; ks. "Vihreä kirja kuluttajansuojasta Euroopan unionissa", KOM (2001) 531 lopullinen, kohta 2.3.

¹⁶³ Asia C-410/96, Ambry, 1.12.1998.

¹⁶⁴ Näitä vaikeuksia selostetaan komission tulkitsevassa tiedonannossa "Palvelujen tarjoamisen vapaus ja yleinen etu vakuutuslalla", C(1999) 5046.

¹⁶⁵ Ks. "Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille - Strategia sisämarkkinoiden arvonlisäverojärjestelmän toiminnan parantamiseksi", KOM (2000) 348 lopullinen.

¹⁶⁶ Ks. Luxemburgin suurherttuakunnan kauppakamarin analyysi "Les autorisations de transport et de négoce de déchets en Saar-Lor-Lux", T. Theves.

¹⁶⁷ Vaikeudet liittyvät myös palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/71/EY (EYVL L 18, 21.1.1997, s. 1), täytäntöönpanoon erityisesti hyvin lyhytaikaisen lähettämisen tapauksessa.

¹⁶⁸ Joukossa keskeisiä tuomioita (asia C-158/96, Kohll, tuomio 28.4.1998; asia C-157/99, Smits ja Peerbooms, tuomio 12.7.2001; asia C-368/98, Vanbraekel, tuomio 12.7.2001) yhteisöjen tuomioistuin joutui vahvistamaan (edellä mainitusta) asetuksesta 1408/71 riippumatta potilaiden oikeuden saada korvaus toisessa jäsenvaltiossa saatujen terveyspalveluihin liittyvistä kuluista. Työntekijöiden lähettämisen alalla tuomioistuin joutui EY:n perustamissopimuksen 49 artiklaan perustuen muistuttamaan tarpeesta arvioida, missä määrin sellaisen kansallisen lainsäädännön soveltaminen, jossa veloitetaan rajatyöntekijöitä työllistävä toisen jäsenvaltion palveluyritys suorittamaan vähimmäispalkkaa, on tarpeellista ja suhteellista; asia C-165/98, Mazzoleni, tuomio 15.3.2001; ks. myös asia C-49/98, Finalarte, tuomio 25.10.2001 ja asia C-164/99, Portugaia Construções, tuomio 24.1.2002.

Esimerkiksi asetuksen 1408/71¹⁶⁹ soveltamisedellytysten tulkinta jäsenvaltioissa on aiheuttanut vaikeuksia terveystalouden vastanottajille, jotka haluavat saada korvausta toisessa jäsenvaltiossa annetusta hoidosta¹⁷⁰.

Komissio¹⁷¹ ja kuullut tahot¹⁷² ovat korostaneet yhteisön johdetun oikeuden johdonmukaisuuteen ja yhdenmukaiseen soveltamiseen liittyviä ongelmia sopimusoikeuden alalla. Johdonmukaisuusongelmia esiintyy esimerkiksi tapauksissa, jotka ovat samanlaisia, mutta joita kohdellaan eri lailla useissa yhteisön säädöksissä. Se, että yhteisön johdetun oikeuden säädöksistä puuttuvat johdonmukaiset määritelmät käsitteille "vahinko" tai "sopimus", voi aiheuttaa ongelmia säädösten yhdenmukaisessa soveltamisessa jäsenvaltioissa. Vaikeudet voivat johtua myös säädösten saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä jäsenvaltioissa, jolloin viittaus kohdistuu niiden oikeusjärjestelmille ominaisiin erilaisiin yleissääntöihin.

Joissakin direktiiveissä on esimerkiksi erilaiset määritelmät käsitteelle "vahinko"; toisissa termiä käytetään määrittelemättä sitä¹⁷³.

4. Muut kuin valtion laatimat yhteiset säännöt

Joukko luetelluista vaikeuksista on peräisin viranomaisten suorittaman sääntelyn sijasta eroista niiden vaatimusten välillä, joita tietyssä jäsenvaltiossa antavat muut kuin viranomaiset, kuten ammatilliset elimet, urheiluliitot, työehtosopimuksia laativat työmarkkinaosapuolet, sidosryhmät tai ryhmittymät, jotka laativat käytännesääntöjä tai yhteisiä sääntöjä¹⁷⁴.

Tämäntyyppiset eroavaisuudet vaikuttavat erityisesti palvelutoimintaan, koska säänneltyjä ammattitejia sääntelevät perinteisesti ammatilliset elimet kansallisella tasolla. Käytännesääntöjen käyttämisellä on taipumus laajentua muille aloille kuten tietoyhteiskunnan palveluihin, ja nykyinen keskustelu uusista hallintotavoista saattaa johtaa tämäntyyppisten sääntöjen lisääntyvään käyttöön sekä yhteissääntelyyn ja muihin tapoihin saattaa taloudellinen sääntelymekanismi sopimuksenvaraiseksi.

– Esimerkiksi joidenkin ammatillisten elinten käyttöönottatut käytännesäännöt, joissa asetetaan määrärajoituksia ammattiin pääsyyllä tai rajoitetaan tarjottavia

¹⁶⁹ Edellä mainittu neuvoston asetus (ETY) N:o 1408/71 sosiaaliturvan soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä.

¹⁷⁰ Ks. edellä mainittu komission teettämä tutkimus "Implications of recent case on the coordination of health care systems".

¹⁷¹ Ks. komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille Euroopan sopimusoikeudesta, KOM(2001) 398 lopullinen, 11.7.2001, s. 11-12.

¹⁷² Ks. komission yksikköjen yhteenveto kuulemisen tuloksista osoitteessa: http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/contract_law/index_fr.html

¹⁷³ Esimerkiksi yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut matkapaketeista annetun direktiivin käsitettä "vahingot" ainoastaan kyseisen direktiivin (joka ei sisällä tämän käsitteen määritelmää) valossa, kun taas julkisasiamies on ehdottanut, että sitä tulkittaisiin ottaen huomioon muutkin yhteisön säädökset.

¹⁷⁴ Yhteisöjen tuomioistuin on jo joutunut ottamaan kantaa yhteisiin sääntöihin. Ensimmäinen tuomio on vuodelta 1974 (asia 36-74, Walrave, kohta 18), mutta viime vuosina tuomioistuin on joutunut useissa asioissa soveltamaan tätä oikeuskäytäntöä: asia C-415/93, Bosman, tuomio 15.12.1995, kohta 83 ja yhdistetyt asiat C-51/96 ja C-191/97, Deliège, tuomio 11.4.2000, kohta 47, sekä erään asianajajayhteisön sääntöihin (asia C-309/99, Wouters, tuomio 19.2.2002).

palveluita, voivat aiheuttaa vaikeuksia toisen jäsenvaltioiden ammattilaisille, jotka haluavat sijoittautua kyseiseen maahan tai tarjota siellä palvelujaan.

5. Toimijoiden käyttäytyminen

Kyse on yksittäisten toimijoiden käytännöistä, jotka johtavat niiden toiminnan tai hintojen ja myyntiehtojen alueellistumiseen. Kyseessä voi olla mm. kieltäytyminen myymästä toisten jäsenvaltioiden asiakkaille ainoastaan sillä perusteella, että ne eivät asu samassa maassa kuin toimija. Tällaiset käytännöt rankaisevat palvelujen käyttäjiä, jotka haluavat hankkia palveluja muiden jäsenvaltioiden palveluntarjoajilta, ja eritoten kuluttajia. Tällainen käytäntö voi olla seurausta ainoastaan oikeudellisista rajoista, jotka voivat tehdä tietyistä rajatylittävistä toimista erittäin riskialttiita. Joskus kuitenkin, kun tällaiset riskit ovat pienemmät, se on pikemminkin merkki kaupallisesta tahdosta alueellistaa sisämarkkinat useiksi kansallisiksi markkinoiksi¹⁷⁵.

Esimerkiksi eräs jäsenvaltio antoi vastauksen, jossa se toi esille, että sen kansalaisten on mahdotonta päästä katselemaan muissa jäsenvaltioissa saatavilla olevia suojattuja televisiokanavia, koska kanavaoperaattorit kieltäytyvät myymästä tai vuokraamasta dekodeereita henkilöille, joiden asuinpaikka ei ole siinä maassa, jossa kanavat ovat tarjolla.

B. Esteiden horisontaalinen luonne

Lueteltujen monenlaisten oikeudellisten esteiden analyysistä käy ilmi, että suurin osa niistä on yhteisiä useille hyvin erilaisille toiminta-aloille tai -sektoreille. Voidaan erottaa kolme horisontaalista ongelmatyyppiä.

1. Yhden järjestelmän soveltaminen sijoittautumiseen ja palvelujen tarjoamiseen

Monilla palvelutoiminnoilla on sama ongelma: kohdevaltio kohtelee palvelun tarjoajaa alueelleen sijoittautuneena yrityksenä ja asettaa sen siksi täysin oikeusjärjestelmänsä alaiseksi.

Esimerkiksi:

Patenttiasioitsija, joka tuottaa aika ajoin palveluja toisessa jäsenvaltiossa, on velvollinen hankkimaan luvan kyseiseltä valtiolta, täyttämään kyseisessä valtiossa asetetut ammattipätevyyttä koskevat vaatimukset ja kirjautumaan erityiseen rekisteriin. Maisema-arkkitehdin, joka suorittaa väliaikaisesti palveluja toisessa jäsenvaltiossa, on oltava kansallisen järjestön jäsen ja noudatettava kaikkia kyseisen maan ammattialan sääntöjä.

¹⁷⁵ Vaikka tämäntyyppistä käyttäytymistä on tarkasteltava kilpailusääntöjen kannalta, yhteisöjen tuomioistuin on jo avannut mahdollisuuden tarkastella tämäntyyppisen käyttäytymisen yhteensopivuutta sisämarkkinoiden vapauksien kanssa; asia C-281/98, Angonese, tuomio 8.6.2000, joka koskee EY:n perustamissopimuksen 39 artiklaa; ks. myös asia C-251/83, Haug-Adrian, tuomio 13.12.1984, joka koskee vakuutusopimuksen yleisissä ehdoissa määrättyjen sopimusehtojen yhteensopivuutta EY:n perustamissopimuksen 59 artiklan kanssa.

Vaikeuksien, eritoten palvelujen jakeluvaiheeseen liittyvien (vaihe 4 liiketoiminnan ketjussa), kartoituksesta käy ilmi, että tämäntyyppinen ongelma voi esiintyä eri muodoissa. Kyseessä voi olla:

- *velvoite sijoittautua* siihen maahan, jossa palvelu suoritetaan, jolloin toimija joutuu kyseisen maan kaikkien sääntöjen alaiseksi
- sen valtion viranomaisen asettama *lupajärjestelmä* (tai rekisteröintijärjestelmä), jossa palvelu suoritetaan, ja luvan saamisen ehtona on noudattaa kyseisen maan kaikkia sääntöjä tai osaa niistä
- *toimijoiden asettaminen järjestelmällisesti* sen maan *sääntöjen alaiseksi*, jossa palvelu suoritetaan (sijoittautumisvelvoitteesta tai lupajärjestelmästä huolimatta).

Kaikissa tapauksissa tavoite on sama: rinnastaa toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut palvelun tarjoaja toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneeseen toimijaan, jotta palvelun tarjoaja voitaisiin saattaa järjestelmällisesti kyseisen jäsenvaltion sääntelyn piiriin. Vastoin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä¹⁷⁶ tällainen lähestymistapa kutistaa palvelujen tarjoamisen vapauden pelkäksi velvoitteeksi olla harjoittamatta syrjintää.

2. Sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamista ympäröivä oikeudellinen epävarmuus

Hyvin monenlaisiin rajatylittäviin palveluihin vaikuttaa niiden laillisuutta koskeva erittäin heikko oikeusvarmuus, koska laillisuus riippuu sen maan viranomaisten tapauskohtaisesta harkinnasta, jossa toimija haluaa harjoittaa toimintaansa. Heikko oikeusvarmuus näkyy pääasiassa kahdella tavalla:

- kansallinen sääntely on usein *epämääräistä tai epäselvää* sen osalta, miten sitä mahdollisesti sovelletaan toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneisiin palveluntarjoajiin. Usein säännöissä, joilla asetetaan palvelujen tarjoajia koskevia velvoitteita, ei nimittäin täsmennetä nimenomaisesti niiden alueellista soveltamisalaa, varsinkin jos ne koskevat ainoastaan kyseisen jäsenvaltion alueelle sijoittautuneita palvelujen tarjoajia. Tällainen tilanne jättää kansallisille viranomaisille tulkinnanvaraa ja pakottaa palvelun tarjoajan pyytämään erityistä oikeudellista apua, selvityksiä kansallisilta viranomaisilta ja jopa niiden "vihreää valoa";

¹⁷⁶ Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että jäsenvaltio ei voi saattaa palvelujen tarjoamista alueellaan riippuvaiseksi kaikkien niiden edellytysten noudattamisesta, joita vaaditaan silloin, kun kyse on sijoittautumisesta kyseiseen jäsenvaltioon, koska muutoin on vaarana, että perustamissopimuksen ne määräykset, joiden tarkoituksena on nimenomaan palvelujen tarjoamisen vapauden varmistaminen, menettävät tehokkaan vaikutuksensa. Asia C-76/90, Säger, tuomio 25.7.1991, kohta 13.

Merkittävässä osassa tietoyhteiskunnan palveluihin liittyviä kansallisia lakiehdotuksia, jotka ilmoitettiin¹⁷⁷ komissiolle vuonna 2001, oli tämäntyyppisiä ongelmia.

- tietyt kansalliset säännöt edellyttävät, että palvelujen tarjoamisen tai sijoittautumisvapauden on järjestelmällisesti oltava jonkin *perusteen tai testin* mukaisia, jonka viranomaiset arvioivat tapauskohtaisesti ja jonka tulosta on vaikea ennustaa.

Esimerkiksi eräässä jäsenvaltiossa on mahdollista käyttää toisen jäsenvaltion analyysilaboratoriota ainoastaan, jos kyseinen analyysi "*ei ole suoritettavissa*" sen omalla alueella. Kyseessä voivat olla myös perusteet kuten "*vaikutus olemassa olevaan kaupankäyntiin*" (jakelupalvelut), "*välityksen tarve*" (taiteilijoiden välityspalvelut), "*yleinen etu*" (rahoituspalvelut), "*kelpoisuus*" tai "*vastaavuus*" (säänneltyt ammatit).

Käytännössä oikeusvarmuuden puuttuminen kääntää roolit toisinpäin, ja toimija, joka haluaa tarjota palvelujaan toisessa jäsenvaltiossa, joutuu paradoksaaliseen tilanteeseen, jossa sen on vaadittava ja perusteltava palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden oikeuksiaan, vaikka yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti yleensä juuri kansallisten viranomaisten on perusteltava kyseisiin periaatteisiin tekemänsä poikkeukset, eikä niitä voi missään tapauksissa soveltaa yleisesti ja järjestelmällisesti¹⁷⁸.

3. Samantyyppisten vaatimusten soveltaminen eri aloilla

Ongelmien kartoituksen analyysistä käy ilmi, että tietyn tyyppiset rajoitukset esiintyvät hyvin monilla palvelualoilla tai -toiminnoissa (vaikka ne saattavatkin vaihdella yksityiskohdissaan), erityisesti seuraavat: lupa-, ilmoitus- ja rekisteröintijärjestelmät ja ilmoittautuminen ammattijärjestöön tai -elimeen, määrälliset rajoitukset (aloituskiintiöt, kiintiöt, enimmäispinta-alat jne.), maantieteelliset rajoitukset palvelujen suorittamiselle, palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvaa työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon koskevat säännöt, monialaisia toimintoja koskevat säännöt, kaupallista viestintää koskevat kiellot tai rajoitukset, hintojen asettamista koskevat säännöt, ammatillista vastuuta koskevat säännöt, vastuuvakuutus ja takuut tai vakuudet; sopimuksia koskevien sääntöjen tietyt näkökohdat; saatavien periminen; verotusta koskevat säännöt.

¹⁷⁷ Teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annetun direktiivin 98/34/ETY muuttamisesta 20 päivänä heinäkuuta 1998 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/48/EY nojalla, EYVL L 217, 5.8.1998, s. 18.

¹⁷⁸ Kuuleminen osoitti, että tällaista roolin kääntymistä tapahtuu myös vakuutuksia koskevien direktiivien soveltamisessa: vaikka niissä annetaan joissakin tapauksissa vastaanottavalle jäsenvaltiolle mahdollisuus soveltaa omia sääntöjään ainoastaan, kun ne ovat välttämättömiä yleiseen etuun liittyvistä syistä, eräät jäsenvaltiot antavat lähtömaan viranomaisille tiedoksi kokonaisen yleisen luettelon sääntöjä, joita niiden alueelle sijoittautuneen palveluntarjoajan on järjestelmällisesti noudatettava. Ks. edellä mainittu tiedonanto "Palvelujen tarjoamisen vapaus ja yleinen etu vakuutusallalla".

C. Esteiden yhteinen alkuperä

Oikeudellisten esteiden ilmeisestä erilaisuudesta huolimatta niiden taustalla olevat syyt ovat usein samat ja niille on kolme selitystä.

1. Jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen puute

Suuri osa nimetyistä vaikeuksista johtuu lähinnä siitä, että jotkut viranomaiset eivät luota toisten jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmiin.

Sen maan sääntöjen järjestelmällinen soveltaminen, jossa palvelu suoritetaan, pelkän yleisen edun nimeäminen perusteluksi esteille tarkistamatta lähtömaassa tarjotun suojan vastaavuutta tai rajoituksen suhteellisuutta, EU:n toimijoiden alistaminen samalle järjestelmälle kuin kolmansien maiden "ulkomaiset" yritykset, oletus kansallisten sääntöjen kiertämispyrkimyksistä tarjottaessa palveluja rajojen yli, muiden jäsenvaltioiden palvelujen tarjoajien valvominen tarkemmin kuin oman maan tarjoajien - kaikki nämä vaikeudet osoittavat tiettyä periaatteellista epäluuloa muista jäsenvaltioista peräisin olevia palveluja kohtaan ja saavat pohtimaan, onko yleisen edun suoja ja palvelutoiminnan sääntely ollenkaan kaikkien Euroopan unionin jäsenvaltioiden yhteinen tavoite.

Keskinäisen luottamuksen puute voi johtua siitä, ettei sijoittautumisvapauden ja palvelujen vapaan tarjoamisen periaatteita tunneta, mutta myös siitä, ettei jäsenvaltioiden välillä ole avoimuutta eikä hallinnollista yhteistyötä. Joillakin aloilla syynä voi olla myös se, ettei kansallisia sääntöjä ole yhdenmukaistettu, mikä johtaa liian suureen eroon kansallisten järjestelmien takaamassa yleisen edun suojan tasossa.

2. Jäsenvaltioiden oikeudellisten puitteiden nykyaikaistamisen vastustus

Osa oikeudellisista esteistä johtuu siitä, että jäsenvaltiot eivät ole todella ottaneet huomioon palvelujen sisämarkkinoiden vaatimuksia. EY:n perustamissopimuksen peruseriaatteen, yhteisöjen tuomioistuimen niille antama merkitys ja vuosien 1962 ja 1985 kunnianhimoiset ohjelmat eivät ole aina johtaneet kansallisten lainsäädäntöjen odotettuun mukauttamiseen. Päinvastoin, kuten edellä on selitetty, oikeudelliset järjestelmät voivat kehittyessään pikemminkin vahvistaa oikeudellisia esteitä tai luoda uusia kuin poistaa niitä.

Kyselytutkimuksesta¹⁷⁹ käy ilmi, että 42 prosenttia palvelualalla toimivien eurooppalaisten yritysten johtajista katsoo, että sovellettu sääntely joko ei sovi markkinatodellisuuteen, on jonkin verran tai täysin vanhentunutta¹⁸⁰. Tämä prosenttiluku on suurempi palvelualalla kuin kaikilla muilla toiminnan aloilla yhteensä (36,6 %) ¹⁸¹.

Tälle nykyaikaistamisen vastustukselle voi olla useita selityksiä:

¹⁷⁹ "Services Sector in Flash Eurobarometre 106", Flash Eurobarometre 106 (Special Targets), sisämarkkinoiden valvontaa koskeva yrityskysely, syyskuu 2001, suoritettu Euroopan komission tilauksesta ja liitetty Sisämarkkinoiden tulostauluun nro 9, 19.11.2001, http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/update/score/busisum9.htm

¹⁸⁰ Prosenttiluku oli suurin Ranskassa (60 %) ja pienin Irlannissa (23 %).

¹⁸¹ Edellä mainittu Flash Eurobarometre 106.

- Koska kansalliset viranomaiset ***eivät seuraa yhteisöjen tuomioistuimen tuomioita***, ne eivät aina havaitse tarvetta muuttaa kansallista lainsäädäntöä. Kansallisten hallintojen nykymekanismit näyttävät keskittyvän asioihin, jotka koskevat niiden omaa valtiota tai tarvetta laatia kirjallisia huomioita toista jäsenvaltiota koskevassa asiassa ennen tuomion antamista. Tuomion antamisen jälkeen näyttää sen sijaan siltä, että vain harvat jäsenvaltiot seuraavat aktiivisesti ja järjestelmällisesti toisia jäsenvaltioita koskevia tuomioita arvioidakseen tarvetta mukauttaa omaa lainsäädäntöään¹⁸². Tämä selittää sen, että monista luetelluista ongelmista on jo itse asiassa olemassa yhteisöjen tuomioistuimen päätös, jossa vastaavanlaiset toimenpiteet tai käytännöt tuomitaan.
- Sisämarkkinaoikeuden ***noudattamatta jättämisestä koituvien seuraamusten tapauskohtainen käsittely ja suhteellinen tehokkuus*** antaa osaltaan joillekin kansallisille viranomaisille sen vaikutelman, ettei niiden sääntelyn mukauttaminen ole välttämätöntä, kunhan komissio tai yhteisöjen tuomioistuin ei aseta sitä suoraan ja nimenomaisesti kyseenalaiseksi.

3. Kansallisten taloudellisten etujen suojeleminen

Huolimatta yhteisön tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, jonka mukaan *"palvelujen tarjoamisen vapautta rajoittavia toimenpiteitä ei voida perustella kotimaisten yritysten suojaamisen kaltaisilla luonteeltaan taloudellisilla tavoitteilla"*¹⁸³, erityisesti tiettyjen parlamentin valmistelevien tutkimusten osalta on pakko todeta, että osa yksilöidyistä vaikeuksista viittaa siihen, että puhtaasti kansallisten taloudellisten etujen suojeleminen onkin tiukasti juurtunut eräisiin jäsenvaltioihin.

III. ESTEIDEN VAIKUTUKSET

A. Kerrannaisvaikutukset koko talouteen ja Euroopan kilpailukykyyn

Esteet vaikuttavat kaikkiin palveluihin suoraan tai välillisesti. Tämän kertomuksen I osa osoitti, että sisämarkkinoiden esteet vaikuttavat jokaiseen palvelun tarjoajan taloudellisen prosessin (talousketjun) kuudesta vaiheesta. Jokainen palvelun tarjoaja, joka aikoo laajentaa toimintaansa toiseen jäsenvaltioon, törmää todennäköisesti vaikeuksiin, mutta tämän lisäksi siihen vaikuttavat myös sen itse käyttämien palvelujen tarjoajien kokemat vaikeudet. Palvelunsa luomiseksi, markkinoimiseksi ja jakelemiseksi palvelun tarjoaja nimittäin käyttää monia muita palveluja. Palvelujen keskinäisestä riippuvuudesta seuraa, että kokonaisvaltainen lähestymistapa on tarpeen esteiden kokonaisvaikutuksen arvioimiseksi. Kertomuksen tässä osassa tarkastellaan palvelujen merkitystä taloudessa, palvelujen keskinäistä riippuvuutta ja rajatylittävien palvelujen kasvumahdollisuuksia, jos esteet poistettaisiin, sekä tehdään ensimmäinen arviointi vaikutuksista koko talouteen. Arviointia syvennetään palvelujen sisämarkkinastrategian toisen vaiheen kuluessa. Komissio ryhtyy vuosina 2002-2003

¹⁸² Seuraaminen rajoittuu joskus siihen, että asiasta pelkästään ilmoitetaan asianosaisille hallintoyksiköille.

¹⁸³ Edellä mainittu tuomio Portugalia Construções.

työhön, jonka tarkoituksena on syventää taloudellisten vaikutusten analyysia talousasiantuntijoiden avulla.

1. Palvelujen ratkaiseva merkitys taloudessa

Palvelualalla on ratkaiseva merkitys Euroopan unionin taloudessa, sillä se vastaa noin 70 prosentista työpaikkoja¹⁸⁴ ja BKT:ta useimmissa unionin maissa¹⁸⁵. Palvelualan kasvu on ylittänyt talouden yleisen suorituskyvyn jo kymmenen vuoden ajan, ja palvelut ovat näin ollen Euroopan unionin talouden kasvava ala. On ilmeistä, että pääosa tulevista uusista työpaikoista syntyy palvelualalle, sillä työpaikkojen määrän kasvu alalla ylittää työllisyyden yleisen kasvuvauhdin¹⁸⁶.

Vaikka teollisuustilastoissa on yliarviointeja siksi, että palvelut sisältyvät tuotantoon, palvelujen luokitteluun liittyy vaikeuksia ja bruttovirtojen tunnistamisessa on käytännön vaikeuksia, palvelujen merkitys kaupankäynnissä ei ole oikeassa suhteessa niiden merkitykseen taloudessa: palvelujen osuus kaikista kaupallisista toimista Euroopan unionissa vuonna 1999 oli vain 21,6 prosenttia, josta 11,9 prosenttia EU:n 15 jäsenvaltion kesken. Lisäksi palvelujen suhteellisen osuuden osalta suuntaus on laskeva (se oli 22,8 prosenttia vuonna 1992)¹⁸⁷. Tämä muutos selittyy osittain sillä, että sisämarkkinat olivat jo olemassa tavarakaupassa, mutta palvelualalla ei. Palvelujen alan toimijoilla on taipumus turvautua pikemminkin ulkomaisiin suoriin sijoituksiin ja sulautumiin kuin suoraan kaupankäyntiin (yli 40 prosenttia ulkomaisista suorista sijoituksista tehdään palvelualalla ja niistä 20,59 prosenttia yhteisön sisällä; teollisuudessa kyseiset luvut ovat 44 ja 27,6 prosenttia ja 15 prosenttia on kohdentamatta¹⁸⁸).

Palvelukaupan kasvumahdollisuudet ovat siis hyvin huomattavat. Vaikka palvelujen osuutta tuottavuuden kasvusta on tässä vaiheessa erittäin vaikea mitata, on

¹⁸⁴ Osuus on vielä suurempi, jos otetaan huomioon jalostusteollisuudessa palvelutoimintaa harjoittavien palkansaajien lukumäärä. Esimerkiksi Svenskt Näringsliv on tehnyt tutkimuksen, jonka mukaan osuus olisi 85 prosenttia palkansaajista. "Svensk Internationell Tjänstehandel – nuläge och möjligheter" (Ruotsin kansainvälinen palvelukauppa - nykytilanne ja mahdollisuudet), ruotsalaisten palveluyritysten kansainvälistymishankkeen yhteydessä toteutettu raportti, Svenskt Näringsliv, O. Erixon, 2001. Toisessa Euroopan komission tilaamassa tutkimuksessa todetaan, että tämä osuus on myös kasvussa yksityistetyissä julkisen sektorin osissa (esim. sähköyhtiöt), jotka luopuvat perinteisistä teollisuuden toiminnoista muuntuakseen palveluihin keskittyviksi joustaviksi yrityksiksi. "The Effects of the Liberalisation of the Electricity and Gas Sectors on Employment" (vapauttamisen seuraukset sähkö- ja kaasualalla), ECOTEC research and consulting, 2000.

¹⁸⁵ Yhdysvalloissa palvelujen osuus taloudesta on vielä suurempi, noin 74 prosenttia BKT:sta, vaikkakin Euroopan unioni on kuromassa eroa kiinni. Ks. esim. komission vuoden 2002 kertomus kilpailukyvystä (SEK(2002) 528, 21.5.2002; komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille - Tuottavuus Euroopan talouksien ja yritysten kilpailukyvyn avaimena (KOM(2002) 262 lopullinen, 21.5.2002); "Dienstleistungsreport 2000" (vuoden 2000 palveluja koskeva raportti), Preussag AG, jonka toteuttamisessa on ollut mukana Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln, 2000. "Croissance et emploi dans le secteur des services, une analyse comparative", Bureau Fédéral du Plan Belgique, valmisteluasiakirja 6-00, 2000.

¹⁸⁶ "Tietoon perustuvan yhteiskunnan syntyminen johtaa työvoiman kysynnän siirtymiseen korkeammille osaamisen tasoille." Lainaus on teoksesta "Innovation in the Service Sector – Selected Facts and Some Policy Conclusions", Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, G. Licht, G. Ebling, N. Janz, H. Niggemann, 1999, s. 5.

¹⁸⁷ Lähde: "EU international transactions", Eurostat 2001.

¹⁸⁸ Lähde: "European Union Foreign Direct Investment", Eurostat, 2000.

todennäköistä, että eri jäsenvaltioiden toimijoiden välisen kilpailun lisääntyminen kasvattaa tuottavuutta.

Palveluja on kaikilla nykyaikaisen talouden aloilla, myös perinteisinä valmistusteollisuuden aloina pidetyillä. Esimerkiksi eräät autonvalmistajat tarjoavat nykyisin rahoitus-, vuokraus-, leasing-, neuvonta- ja koulutuspalveluja ja ajoneuvokannan hallintapalveluja tai autoilijoille tarkoitettuja tiepalveluja ja korjauspalveluja¹⁸⁹; elektronisten laitteiden tuottajat tarjoavat yhä useammin räätälöityjä ohjelmistopalveluja¹⁹⁰ tuotteilleen.¹⁹¹ Itse tuotannossa autoteollisuus käyttää mm. tieto-, suunnittelu-, laadunvalvontapalveluja. Teollisuus on näin ollen erittäin riippuvainen palveluista ja niiden laadusta. Suuri osa näistä palveluista ei tule esille valmistusyritysten virallisissa tilastoissa¹⁹². Tämä hyödykkeiden ja palveluiden yhdistäminen ja palvelupanosten tehokas integrointi mahdollistavat sen, että yritys voi tarjota eriytettyjä, paremmin asiakkaiden tarpeisiin vastaavia tuotteita¹⁹³. Tästä seuraa, että yritysten tuottavuus, kilpailukyky, myynti ja lopulta kannattavuus paranevat.¹⁹⁴

Hiljattain julkaistu amerikkalaistutkimus kuvaa palvelujen kasvavaa merkitystä suurten yritysten arvonlisäykselle:

*"Mikä on maailman suurin palveluyritys? Disney? Citibank? American Express? Useiden mittapuiden perusteella vastaus on itse asiassa IBM tai General Electric – kaksi paljon paremmin tuotteistaan kuin palveluistaan tunnettua yritystä."*¹⁹⁵

Esimerkiksi laatutuotteiden valmistajat ovat aina pitäneet asiakaspalvelua erittäin tärkeänä. Tästä esimerkkinä ovat huipputekniikan tuotteet, joiden suunnitteluvaiheessa usein edellytetään tiivistä yhteydenpitoa, jotta asiakkaan tarpeet tulevat tarkkaan tyydytetyiksi. Asiakaspalvelu jatkuu koulutuksen, ylläpidon, Internetin kautta suoritettavan etäpalvelun ja puhelinpalvelun muodossa, ja suurissa infrastruktuurihankkeissa se voi kattaa myös rahoituksen sekä rakentamisen ja operationaalisen ylläpidon tyyppiset toimet.

¹⁸⁹ Ks. "Job Revolution, Wie wir neue Arbeitsplätze gewinnen können", P. Hartz, 2001 ja "Grundlagen der Automobilwirtschaft", W. Diez, 2001

¹⁹⁰ Esimerkiksi elektronisia kulutushyödykkeitä valmistavat yritykset tarjoavat kasvavan valikoiman ohjelmia videopelien tai investoivat viihdeteollisuuteen (ja erityisesti elokuvaan).

¹⁹¹ Muita esimerkkejä: terveydenhoitotuotteiden valmistajat tarjoavat yhä enemmän neuvontapalveluja sairaaloille, elintarvikkeiden tuottajat antavat neuvontaa elintarvikkeiden turvallisuutta koskeissa kysymyksissä, ja teleoperaattorit saavat huomattavia tuloja tarjoamalla puhelinneuvontaa ohjelmistojen käyttäjille.

¹⁹² Esimerkiksi OECD:n raportissa todetaan, että valmistajien ja palveluntarjoajien välinen ero ei enää ole käyttökelpoinen. Tanskalaistutkimus puolestaan paljasti, että 31 prosenttia tanskalaisyrityksistä, joilta asiaa kysyttiin ja jotka on virallisesti luetteloitu jalostusyrityksiksi, pitivät itseään palveluntarjoajina. "The service economy", OECD, Science Technology Industry Forum, Paris, 2000; edellä mainittu "Svensk Internationell Tjänstehandel – nuläge och möjligheter".

¹⁹³ Ks. edellä mainittu "Dienstleistungsreport 2000"; "Marktpotentiale für Unternehmensbezogene Dienstleistungen im Globalen Wettbewerb", Institut für Wirtschaftsforschung, 1998.

¹⁹⁴ Ks. "Stratégies tertiaires des exportateurs industriels. Économies et sociétés. Les services de l'an 2000", osa XXXIII N°5, toukokuu 1999: s. 17-43; "Trading Services in the Global Economy", L. Rubalcaba-Bermejo, J. Bryson, 2002.

¹⁹⁵ "S-Business: Defining the services industry", Association for Services Management, S.W. Brown, B.A van Bennekom, K. Goffin, J.A. Alexander, 2001, s. 4.

Saksassa tekniikan alalla tehdyt tutkimukset osoittavat, että palvelutoiminnasta saatavat tulot ovat kasvussa. Noin 10 prosenttia tekniikan alan yrityksistä saa yli 50 prosenttia tuloistaan palveluista. Aikaisemmin palvelut sisältyivät tavallisesti tuotteen hintaan, mutta nykyisin ne pyritään laskuttamaan erikseen.

Innovatiivisimpien tuotteiden valmistajat saavat usein kilpailuetunsa kehittyneiden tietotekniikkapalvelujen ostosta. Sulautettua älyä sisältävien tuotteiden kehittämisessä tarvittavaa osaamista on joskus saatavissa yrityksen sisällä, mutta usein on tarpeen käyttää tieto- ja viestintätekniikkaan liittyviä palveluja tarjoavien asiantuntijoiden apuna. Esimerkkinä voidaan mainita autoteollisuus, jossa koneiden hallinnan, automaattijarrutuksen ja navigoinnin järjestelmistä on tullut yhteisiä. Muut perinteiset insinööritaidon tuotteet kuten nostokurjet ja työstökoneet on usein varustettu hallinta- ja etädiagnoosijärjestelmin niiden maksimaalisten operationaalisten ominaisuuksien takaamiseksi ja huoltokustannusten pienentämiseksi.

Samaan aikaan valmistajat ovat ulkoistaneet niitä palvelutoimintojaan, joita ne eivät pidä olennaiseen osaamiseensa kuuluvina, ja teettävät ne tehokkaammiksi katsomillaan palveluntarjoajilla. Tavarantavalmistajien ja sellaisten yritysten, jotka tuottavat sekä tavaroita että tavaroihin liittyviä palveluja, välillä on erittäin vahva keskinäinen riippuvuus. Se on vaikuttanut teollisuuden rakenteeseen ja lisäksi muuttanut tapaa, jolla valmistajat järjestävät yrityksensä sisäiset toiminnot.

Tavarantavalmistajien tuottamien palvelujen määrä ei käy selville julkaistuista tilastoista. Vaikka niiden pääasiallisena elinkeinona olisikin valmistus, jotkut Euroopassa suurista yrityksistä työllistävät kymmeniätuhansia henkilöitä palveluja tuottavilla osastoillaan.

Kysyntään perustuvat tekijät lisäävät osaltaan palvelujen kasvavaa merkitystä EU:n taloudessa.¹⁹⁶ Seuraavanlaisten palvelujen kysyntä kasvaa: ulkoistamiseen liittyvät erikoispalvelut, tuotteiden ja palvelujen yhdistelmät, tietoon perustuvat ja vapaa-aikaan liittyvät palvelut sekä kaikenlaiset väestön muutoksista¹⁹⁷ seuraavat palvelut kuten henkilökohtaiset tuki- ja terveyspalvelut¹⁹⁸. Tämä ilmiö on johtanut siihen, että erilaisia palveluja syntyy jatkuvasti lisää aina perinteisistä palvelualoista, kuten liikenne, vähittäiskauppa, televiestintä, matkailu, terveys- ja rahoituspalvelut, uudempiin yrityspalveluihin kuten ympäristöhoito ja jätehuolto, energiansäästö, yrityskonsultointi, tietojenkäsittely, tekniset analyysit ja testaus, ja nämä ovat vain muutamia esimerkkejä.

2. Palvelujen keskinäinen riippuvuus

Palvelut nivELYVÄT läheisesti toisiinsa, koska niitä käytetään usein yhdistelminä palveluntarjoajan taloudellisen toiminnan kussakin vaiheessa. Esimerkiksi vähittäiskauppias tarjoaa palveluja valmistajille ja joukon erilaisia palveluja loppukuluttajalle, mukaan luettuina ravintolapalvelut ja myynnin jälkeiset palvelut.

¹⁹⁶ Ks. "Innovation and Productivity in Services: State of the Art," OECD, D. Pilat, 2001; edellä mainittu "The Service Sector in the UK and France: Addressing Barriers to the Growth of Output and Employment".

¹⁹⁷ Kuten vanhenneva väestö ja naisten kasvava osuus työvoimasta.

¹⁹⁸ Ks. esimerkiksi Euroopan komission tilaama raportti "Services for Individuals and Households in the European Union", Institute for Employment and Research, 2001.

Vähittäiskauppias ostaa vuorostaan useita muita palveluja kussakin talousketjun vaiheessa yrityksen perustamisesta panosten käytön, myynnin edistämisen, jakelun ja myynnin kautta myynnin jälkeiseen vaiheeseen. Tilanne kuvataan seuraavassa.

Vähittäismyyntipalvelun talousketju

<u>Perustaminen</u>	<u>Panosten käyttö</u>	<u>Markkinointi</u>	<u>Jakelu</u>	<u>Myynti</u>	<u>Myyntin jälkeiset palvelut</u>
<u>Käytetyt palvelut</u>					
Oikeudelliset palvelut	Oikeudelliset palvelut	Oikeudelliset palvelut	Oikeudelliset palvelut	Oikeudelliset palvelut	Oikeudelliset palvelut
Liikkeenjohto	Vakuutus	Mainostaminen	Kuljetus/toimitus	Veroneuvonta	Tuottojen hallinta
Veroneuvonta	Pankkipalvelut	Mainostilan myynti	Vuokraus	Hinnoittelu	Takuiden hallinta
Kiinteistönvälitys	Liikkeenjohto	Myynninedistäminen	Leasing	Asiakastietokannan hallinta	Asiakassuhteet
Liiketilojen suunnittelu	Ostot		Logistiikka	Maksut	Saatavien periminen
Rakentaminen	Logistiikka	Sponsorit	Ympäristönhoito/-jätehuolto	Luotollinen myynti	Ympäristönhoito/-jätehuolto
Arkkitehtipalvelut	Tukkukauppa	Painaminen	Asiakaskannan hallinta	Laskutus/kirjanpito	
Insinööripalvelut	Kuljetus	Web-suunnittelu	Toimilupien hallinta	Tilintarkastus	
Ympäristö- ja kaupunkisuunnittelu	Vuokraus	Markkinatutkimus		Leasing ja vuokraus	
	Työvoima				
	Työhönotto				
	Tietojenkäsittely				
	Varastohallinta				
	Tosiaikainen hinnoittelu				
	Turvallisuus				
	Hinnoittelu				
	Laskutus/kirjanpito				

Yhden palvelun kohtaamat vaikeudet aiheuttavat muihin palveluihin kohdistuvan kerrannaisvaikutuksen tämän keskinäisen riippuvuuden takia. Esimerkiksi, kuten kuulemisessa tuli esiin, yhteen jäsenvaltioon sijoittautunut vähittäiskauppias, joka haluaa sijoittautua tiettyihin muihin jäsenvaltioihin, haluaa yleensä kyseisissä muissa maissa käyttää niiden palveluntarjoajien palveluja, joiden kanssa hän tavallisesti työskentelee lähtömaassaan, kuten kiinteistönvälittäjät, liiketilojen suunnittelijat, arkkitehdit, insinöörit, rakennusyritykset, pankit ja vakuutusyhtiöt. Näin vähittäiskauppias hyötyisi pitkäaikaisesta yhteistyöstä nykyisten palvelujen tarjoajiansa kanssa ja saisi tehokkuushyötyjä ja mittakaavaetuja. Näiden palvelujen tarjoamiselle muissa jäsenvaltioissa on kuitenkin monia

esteitä, mikä tekee vähittäiskauppiaan sijoittautumisesta kalliimpaa ja taloudellisesti rasittavampaa¹⁹⁹.

Vaikeudet kumuloituvat talousketjun aikana. Samassa vähittäiskauppiasta koskevassa esimerkkitapauksessa saattaa käydä niin, että vähittäiskauppias havaitsee, ettei hän voikaan käyttää toimintansa panoksena samaa tilapäistyövoimaa välittävää toimistoa kuin tavallisesti, ettei hänen vakituinen mainostoimistonsa voi hoitaa markkinointia, ettei hänen tavallisesti käyttämänsä tiekuljetusyhtiö voi tarjota hänelle jakelupalveluja ja ettei hänen kirjanpitäjänsä voi järjestää ja tarkistaa hänen myyntitoimintojaan. Mitään näistä palveluista ei voi tarjota helposti (tai ollenkaan) rajojen yli niiden oman toiminnan yhteen tai useampaan vaiheeseen liittyvien vaikeuksien takia²⁰⁰. Näin ollen vähittäiskauppiaan on talousketjunsä kussakin vaiheessa käytettävä erilaisia palveluja muissa jäsenvaltioissa, jolloin tehokkuus kärsii huomattavasti ja kustannukset kasvavat.

Palvelujen sisämarkkinoiden esteistä on suoritettava poikittaisvaikutusten arviointi, jotta voidaan ottaa huomioon kaikki kerrannaisvaikutukset erilaisiin toimintoihin vaikutustenarvioinnista annetun komission tiedonannon²⁰¹ mukaisesti, jossa määritellään yhtenäinen taloudellisten, ympäristöllisten ja sosiaalisten vaikutusten arviointimenetelmä.²⁰² Taloudellisten vaikutusten osalta vaikutustenarviointi, joka koskee ainoastaan tietyn toiminnan tai alan vaikutuksia, olisi vajavainen ja harhaanjohtava. On käytettävä sellaista arviointimenetelmää, joka sisältää yksilöidyn vaikeuden vaikutukset tietyn palvelun talousketjuun loppukuluttajaan asti, mutta myös sen vaikutukset lähitoimintojen talousketjuihin. Komission yksiköt suorittavan tämän dynaamisen ja laadullisen arvioinnin talousasiantuntijoiden avulla palvelujen sisämarkkinastrategian toisen vaiheen aikana²⁰³.

3. Rajatylittävien palvelujen kysyntä

Rajatylittävien palvelujen kysyntä kasvaa jatkuvasti.²⁰⁴ Palvelujen kysyntä ei rajoitu kansallisiin markkinoihin. Huolimatta palvelujen hallitsevasta roolista taloudessa rajatylittävän palvelukaupan absoluuttinen taso on pienempi kuin tavarakaupan. Kun otetaan huomioon se, että viimeksi kuluneiden kymmenen vuoden aikana eurooppalaisten yritysten liikevaihdon reaalin (inflaatiokorjattu) kasvu on viennin tuottamaa²⁰⁵, näyttää siltä, että talouskasvu voisi kasvaa huomattavasti palvelujen viennin kautta.

¹⁹⁹ Esimerkiksi arkkitehteillä ja insinööreillä voi olla ammattipätevyyden tunnustamista koskevia ongelmia, rakennusyrityksillä työntekijöiden lähettämistä ja vakuutusyhtiöillä sopimus- ja verotuslainsäädännön eroja koskevia ongelmia.

²⁰⁰ Ks. esteiden kuvaus osassa I. Tilapäistyövoimaa välittävä toimisto voi olla kykenemätön tarjoamaan palveluja, jos se ei ole sijoittautunut kyseiseen maahan, mainostoimisto ei ehkä tunne markkinointia koskevia täsmällisiä oikeudellisia vaatimuksia, tiekuljetusyhtiö voi kohdata vaikeuksia ajoneuvojensa käytössä, tilitoimiston oikeudellinen muoto ei ehkä ole vaadittu jne.

²⁰¹ KOM(2002) 276 lopullinen.

²⁰² KOM(2002) 276 lopullinen.

²⁰³ Myös OECD on tunnustanut tällaisen dynaamisen poikittaisarvioinnin hyödyllisyyden; ks. "Quantification of Costs to National Welfare from Barriers to Services Trade", kirjallisuuskatsaus, OECD, 2001.

²⁰⁴ Euroopan unionin jäsenvaltioiden palveluvienti on kasvanut 7,3 prosenttia vuosina 1990-1999, vaikka kasvu ei olekaan ollut yhtä nopeaa kuin Yhdysvalloissa ja eritoten Kiinassa ja Japanissa. Vuodesta 1990 Länsi-Euroopan osuus maailmanmarkkinoista on kutistunut noin 8,6 prosenttia. Katso esimerkiksi edellä mainittu uusi ruotsalaistutkimus: "Svensk Internationell Tjänstehandel – nuläge och möjligheter" ja hiljattainen tanskalaistutkimus "Internationalisering af Service – Potentialer og Barriere", Erhvervsministeriet, 2001.

²⁰⁵ Ks. "SMEs in Europe", Observatory of European SMEs, Euroopan yhteisöt, N:o 2 2002; edellä mainittu "Service Internationalisation – Characteristics, Potentials and Barriers".

Maailmanlaajuistuminen sekä palveluyritysten ja niiden monikansallisten asiakkaiden välinen suhde on eräs hyvin dokumentoitu selitys tällaisen kysynnän kasvulle yrityspalvelujen alalla. Palvelujen monikansalliset tarjoajat, samoin kuin kansainvälisiä toimintojaan lisänneet valmistajat, ovat kehottaneet käyttämiään palvelujen tarjoajia tukemaan tätä toimintaa viemällä palvelujaan muihin jäsenvaltioihin tai perustamalla sivutoimipisteeseen.²⁰⁶

Yrityspalvelujen erikoistuminen ja eriyttäminen, joka voi olla harvinaista joissakin jäsenvaltioissa, lisää myös osaltaan rajatylittävää kysyntää. On osoittautunut, että erikoistunutta ja pätevää työvoimaa on yhä useammin etsittävä kansallisten markkinoiden ulkopuolelta, varsinkin huipputekniikkaa ja -osaamista vaativien palvelujen alalla²⁰⁷.

Uusi tieto- ja viestintätekniikka vahvistaa entisestään palvelujen kansainvälistymisluontoa. Uusi tekniikka mahdollistaa osaamiseen perustuvien palvelujen tarjoamisen etäpalveluina ja helpottaa palvelujen tuontia ja vientiä ilman tarvetta ryhtyä suoriin sijoituksiin ulkomaille.²⁰⁸

Kuluttajien lisääntynyt liikkuvuus ja käytettävissä olevien tulojen kasvu yhdistettynä tekniikan ansiosta lisääntyneeseen tietoon ovat lisänneet kuluttajapalvelujen valikoimaan kohdistunutta kysyntää erityisesti matkailu-, terveys- ja vapaa-ajan palvelujen alalla.

Rajatylittävien palvelujen mahdollisuuksia ei kuitenkaan voida hyödyntää täysimääräisesti sisämarkkinoiden esteiden²⁰⁹, niiden aiheuttamien kustannusten ja koko talouteen kohdistuvien kerrannaisvaikutusten takia.

Sähkö- ja kaasumarkkinoiden vapauttaminen johtaa varmasti energian, mutta myös siihen liittyvien palvelujen, kuten valaistus-, lämmitys- ja jäähdytysjärjestelmien sekä energiatehokkaan käyttövoiman järjestelmien rajatylittävän kysynnän kasvuun. Nämä palvelut liittyvät läheisesti kaasun ja sähkön toimittamiseen ja ovat näin toinen esimerkki palvelujen välisestä monitahoisesta vuorovaikutuksesta. Näitä mahdollisuuksia voidaan kuitenkin hyödyntää täysimääräisesti vain poistamalla esteet kaikkien näiden palvelujen tarjoamiselta.

4. Esteiden aiheuttamat kustannukset

Esteet saavat aikaan erilaisiin sääntöihin mukautumisesta aiheutuvia etukäteiskustannuksia rajatylittävien palvelujen tarjoamisen ja käytön osalta. Kertomuksen I

²⁰⁶ Teknisiä palveluja koskevassa saksalaistutkimuksessa korostetaan, että palvelujen rajatylittävän kaupan kasvu liittyy läheisesti monikansallisten yritysten syntyyn, sillä ne valitsevat palveluntarjoajansa parhaan tarjotun hinta-laatu-suhteen perusteella kansallisuudesta riippumatta. "Marktzugangsregelungen/Berufszugangsregelungen für Technische Dienstleistungen und deren Auswirkungen auf die Internationale Wettbewerbsfähigkeit", Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, M. Fredebeul-Krein, A. Schürfeld, Oktober 1998. Ks. myös edellä mainittu "Trading Services in the Global Economy".

²⁰⁷ Ks. esim. "Employment in Europe 2001: Recent Trends and Prospects", Työllisyyden ja sosiaaliasioiden PO, Euroopan yhteisöt, 2001.

²⁰⁸ Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan niiden palvelujen valikoiman kasvu, joita voidaan tarjota etäpalveluina, tuo myös esiin uusia esteitä, jotka saattavat rajoittaa kaupankäyntiä ja kilpailua Euroopan unionissa. Ks. "Realising Europe's Potential, Economic Reform in Europe", HM Treasury, 2002.

²⁰⁹ Yksi esimerkki näiden mahdollisuuksien hukkaamisesta on mainittu Euroopan komission teettämässä yrityspalvelujen tarjoajille tehdyssä kyselytutkimuksessa, jossa suurin osa haastatelluista yrityksistä vastasi, että ne todennäköisesti lisääisivät yrityspalvelujen myyntiään muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden yrityksille, jos sääntelylliset esteet poistettaisiin. Edellä mainittu "Entraves à la prestation de services aux entreprises".

osassa luetellut esteet tuottavat joukon sääntöihin mukautumisesta aiheutuvia kustannuksia. Yrityksen, joka pyrkii pääsemään tietylle markkina-alueelle joko sijoittautumalla sinne itse tai tarjoamalla palveluja rajojen yli, on hankittava monitahoista oikeudellista neuvontaa sen tutkimisessa, voiko se harjoittaa toimintaansa uusilla markkinoilla vai onko sen muutettava liiketoimintamalliaan ja jos on, niin miten.

Erilaisiin sääntöihin mukautumisesta aiheutuvat etukäteiskustannukset kertautuvat talousketjun eri vaiheissa. Edellä esitetyt vähittäiskauppaa koskevat esimerkit osoittavat, että sääntöihin mukautumisen etukäteiskustannukset ovat tuntuvia jopa silloinkin, kun ne koskevat vain yhtä tai kahta vaihetta palveluyrityksen talousketjussa. Koska esteet vaikuttavat tavallisesti yrityksen toiminnan jokaiseen vaiheeseen, erilaisiin sääntöihin sopeutumisen etukäteiskustannusten kokonaismäärä on huomattavasti korkeampi.

Esimerkkejä erilaisiin sääntöihin mukautumisen aiheuttamista etukäteiskustannuksista²¹⁰

Suuri vähittäiskauppakettu joutui työllistämään ylimpään johtoon kuuluvan henkilön täysipäiväisesti kahdeksan kuukauden ajaksi (kustannus 200 000 euroa) tutkimaan yhtymän myyntistrategiaan tarvittavia mukautuksia (talousketjun viides vaihe) sen jäsenvaltion lainsäädännön noudattamiseksi, jonka markkinoille yhtymä halusi päästä.

Ennen sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin hyväksymistä ja saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä eräs postimyyntiyritys, joka suunnitteli tuotteiden markkinoimista ja myymistä Internet-sivuston välityksellä, sai lakiasiantoimistolta 25 000 euron laskun neuvoista, jotka koskivat sopeutumista Euroopan unionissa voimassa oleviin erilaisiin mainostamista koskeviin sääntöihin, tuotteita koskeviin erityissääntöihin (vaihe 3) ja sopimusten tekemistä koskeviin sääntöihin (talousketjun vaihe 5).

Eräs pankki maksoi lakiasiantoimistolle 19 500 euroa sen tutkimisesta, miten sen pitäisi muuttaa erityisen sijoituspalvelunsa mainontaa (talousketjun vaihe 3) kahdessa muussa jäsenvaltiossa.

Kosmetiikkatuotteiden postimyyntiyritys joutui lähettämään yhden juristeistaan täysipäiväisesti kuuden kuukauden ajaksi toiseen jäsenvaltioon tutkimaan, miten yrityksen jakelumallia pitäisi muuttaa, jotta se olisi kyseisen jäsenvaltion sääntelyn mukainen. Yritys päätti lopulta olla pyrkimättä kyseisille markkinoille, koska operaatio olisi aiheuttanut radikaalin muutoksen sen liiketoimintamalliin.

Erilaisiin sääntöihin mukautumisesta aiheutuvat etukäteiskustannukset eivät liity yrityksen kokoon: oikeudellisten vaatimusten ja hallintokäytäntöjen tutkiminen sekä palvelun tarjoamis- tai käyttömahdollisuuksien arviointi edellyttää tavallisesti sekä suurelta että pieneltä yritykseltä sitä, että se suostuu heti alkuun sijoittamaan suurin piirtein saman summan oikeudelliseen neuvontaan²¹¹. Lisäksi sääntöihin sopeutumisen etukäteiskustannukset ovat uponneita kustannuksia, jotka on maksettava ennen kuin yritys kykenee edes päättämään, pyrkiikö se toisen jäsenvaltion markkinoille vai ei.

²¹⁰ Esimerkit ovat peräisin palvelujen sisämarkkinastrategiaa koskevasta kuulemisesta palveluntarjoajilta ja niitä neuvoneilta lakiasiantoimistoilta.

²¹¹ Esimerkiksi eräessä saksalaistutkimuksessa todetaan, että lainsäädännön ulkoiset kustannukset rasittavat suhteettomasti pk-yrityksiä. "Externe Kosten von Rechtsvorschriften, Möglichkeiten und Grenzen der Ökonomischen Gesetzesanalyse, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, H. Dicke, H. Hartung, 1986. Ks. myös "Regulation and Small Firms", BEST-työryhmän edistymisraportti, 1999.

Pienet yritykset pitävät erilaisiin sääntöihin mukautumisesta aiheutuvia etukäteiskustannuksia liian suurina, vaikka mikro- ja pienyrityksillä onkin olennainen rooli palvelujen alalla²¹². Yritysten keskikoko vähittäiskaupan alalla Euroopassa johtaa ajatukseen, että sääntöihin sopeutumisen etukäteiskustannukset ovat kohtuuttomat suhteessa liikevaihtoon ja saavat vähittäiskaupan alalla Euroopassa toimivan keskikokoisen yrityksen todennäköisimmin luopumaan minkäänlaisen sisämarkkinastrategian suunnittelemisesta.

Yritysten keskikoko vähittäiskaupan alalla (EUR 13, 1998)²¹³

työntekijöiden keskimäärä: 3,2

keskimääräinen vuosiliikevaihto: 582 207 euroa

Vuonna 1998 tiedot antaneissa jäsenvaltioissa noin 90 prosenttia vähittäiskaupan alan yrityksistä työllisti alle viisi henkeä. Kaikista yrityksistä tämän kokoisia yrityksiä oli Irlannissa 73 prosenttia (pienin prosenttiluku) ja Italiassa peräti 94 prosenttia.

Erilaisiin sääntöihin sopeutumisesta aiheutuvat organisaation liittyvät kustannukset ovat ylimääräinen taakka sääntöihin sopeutumisen ennakokustannusten ohella, koska yrityksen on pakko muuttaa optimaalista strategiaansa talousketjunsä joka vaiheessa. Kussakin talousketjun vaiheessa esiintyy sekä kiinteitä kustannuksia että muuttuvia kustannuksia, jotka johtuvat kertautuvista vaikutuksista talousketjussa, kun yritys suunnittelee uuden liiketoimintamallin jokaiselle markkina-alueelle, jolle se pyrkii. Organisaatiokustannukset ovat hyvin erilaisia, ja ne voivat olla tuntuvia, kuten seuraavat esimerkit osoittavat.

Esimerkkejä sääntöjen noudattamisesta aiheutuvista organisaatioon liittyvistä kustannuksista

Suureen vähittäiskauppakettiin kuului arkkitehtiä. Jotta tämän tiimin laatimat kauppaliikkeiden suunnitelmat olisi hyväksytty eräissä jäsenvaltioissa, yritys joutui kuitenkin käyttämään kansallisella tasolla rekisteröityneiden arkkitehtien palveluja, mikä aiheutti huomattavia lisäkustannuksia (talousketjun vaihe 1).

Vaatekauppias kertoi, että toisin kuin hänen lähtömaassaan, jossa alennusmyynnin sai järjestää kauden kokoelmien mukaan²¹⁴, säännöt, joilla rajoitettiin alennusmyynnit kahteen vuodessa, edellyttivät toiminnan muuttamista olennaisesti. Myynninedistämiskampanjat oli laadittava täysin uudelleen (talousketjun vaihe 3). Lisäksi tällä oli muita vaikutuksia yrityksen talousketjun muiden vaiheiden organisointiin, kuten muutoksia toimittajien kanssa tehtäviin ostosopimuksiin - tällaisissa jäsenvaltioissa voidaan tarjota vähemmän kausikokoelmia (talousketjun vaihe 2) - varastohallintaan (talousketjun vaihe 2) ja hintastrategiaan (talousketjun vaihe 5).

Kauppias, jolla oli lähtömaassaan tapana pitää liikkeensä auki sunnuntaisin, ei toisessa jäsenvaltiossa saanutkaan tehdä niin. Koska 60 prosenttia myynnistä syntyi tavallisesti

²¹² Tilanne on sama kaikilla palvelualueilla. Ks. "Major Trends and Issues", OECD, M. Edwards, M. Croker, 2002.

²¹³ Keskiarvot perustuvat 13 jäsenvaltion tietoihin. Saksa ja Kreikka eivät ole mukana, sillä niiden vastaavat tiedot eivät olleet saatavissa. "Distributive Trade Statistics: Retail Trade in Europe", Statistics in Focus: Industry, Trade and Services, Eurostat, J. Hubertus, Theme 4-40, 2001.

²¹⁴ Tietäällä tuotteilla on kahdeksan kautta vuodessa, mikä merkitsee sitä, että jäljelle jääneet varastot on myytävä alennusmyynnissä.

viikonloppuina, myynti keskittyi nyt lauantapäiville. Tämä edellytti suurempien liiketilojen rakentamista, leveämpiä käytäviä hyllyjen välillä, vähemmän esillä olevia tuotteita ja suurempia parkkipaikkoja (talousketjun vaiheet 1 ja 4). Kustannukset nousivat, mutta toteutunut myynti oli vähäisempää kuin kauppiaan lähtömaassa.

5. Euroopan talouden kasvun ja suorituskyvyn menetykset

Erilaisiin sääntöihin mukautumisen aiheuttamat kustannukset vaikuttavat koko talouteen.

Niiden kustannusten tarkastelu, joita sääntöihin mukautuminen palvelujen tarjoajille aiheuttaa, tuottaa tulokseksi vain osittaisen arvion osassa I nimettyjen esteiden vaikutuksista, koska siinä ei ole otettu huomioon kustannuksista koko taloudelle ajan mittaan koituvia seurauksia²¹⁵. Etenkin seuraavat tekijät on otettava asianmukaisesti huomioon:

Tutkimukseen ja kehittämiseen, innovointiin ja koulutukseen suuntautuvien investointien vähentyminen on seurausta esteistä, koska käytettävissä olevat resurssit supistuvat sääntöihin mukautumisen ja sääntöihin mukautumisesta aiheutuvien organisaatioon liittyvien kustannusten takia samalla kun tulojen kasvu hidastuu. Koska palvelujen kasvu edellyttää innovointia, erikoistumista ja asiantuntevan henkilöstön kouluttamista, palveluntarjoajan kilpailukyky ja tehokkuus kärsivät²¹⁶.

Tiedonkeruuseen, palvelujen eriyttämiseen ja yksilöllistämiseen suuntautuvien investointien vähentyminen on myös seurausta tästä resurssien toisaalle johtamisesta palveluyrityksissä. Koska palvelut perustuvat sekä tietämykseen että osaamiseen ja koska niiden mukauttamiseksi asiakkaiden erityistarpeisiin tarvitaan yksityiskohtaisia tietoja, tällaiset vähennykset haittaavat eritoten palveluyritysten suorituskykyä ja niiden asiakkaita.

Mittakaavaetujen vähentyminen johtuu siitä, että parhaita liiketoimintamalleja ei voi viedä ulkomaille, koska niiden talousketjun useita tai jopa kaikkia osatekijöitä on muutettava, jotta ne vastaisivat toisten jäsenvaltioiden erilaisia oikeudellisia ja hallinnollisia vaatimuksia. Vaikka palvelut olisivatkin eriytettyjä tai yksilöllistettyjä, tietyt alkuvaiheen ja hallinnolliset tehtävät voidaan vakioda tai niissä voidaan hyödyntää tekniikkaa, jos kysynnän taso on riittävä.

Sulautumia ja yritysostoja koskevien strategioiden liiallinen käyttö lisää laajentumisen kustannuksia. Sääntöihin mukautumisen aiheuttamat kustannukset voivat saada palvelun tarjoajan valitsemaan pikemminkin yritysoston kuin uuden yrityksen perustamisen rajatylittävän toimintansa kasvattamiseksi²¹⁷. Yritysostoin tapahtuvaa kasvua pidetään

²¹⁵ On tärkeää mainita, että jopa (edellä mainitussa) Cecchini-raportissa on omaksuttu "staattinen" näkemys EU:n taloudesta. Edellä mainitussa HM Treasury:n laatimassa raportissa "Realising Europe's Potential: Economic Reform in Europe" sivulla 16 todetaan, että Cecchini itse tiedosti tämän rajoituksen myöntämällä, että dynaamisilla, muilla kuin hintaan liittyvillä tekijöillä, jotka johtuvat kaupan esteiden poistamisesta ja siihen liittyvistä uudistuksista, olisi pitkällä aikavälillä paljon suurempi vaikutus EU:n tuottavuuteen, työllisyyteen, kasvuun ja taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen vakauteen kuin millään staattisella asteittaisella muutoksella.

²¹⁶ Se, että innovointia harjoitetaan odotusten mukaan eniten kansainväliselle kilpailulle avoimimmilla aloilla, on tunnustettu edellä mainitussa julkaisussa "Innovation in the Service Sector – Selected Facts and Some Policy Conclusions", s. 5.

²¹⁷ Esimerkiksi edellä mainitun kaupallisia palveluja maailmantaloudessa koskevan tutkimuksen mukaan sulautumista ja yritysostoista seuraava kansainvälinen kasvu Euroopassa on nopeampaa kuin kasvu, joka seuraa suorista investoinneista uuteen yritykseen ulkomaille. Eräässä seminaarissa todettiin, että yritysostoista on tullut vähittäiskaupan alalla pääasiallinen kasvutapa, jotta päästään sellaisen maan markkinoille, jonka lainsäädäntö on rajoittavaa, erityisesti Ranskan, Italian ja Saksan. E. Colla "Commerce

yleisesti nopeampana toteuttaa, mutta myös kalliimpana organisoida, koska kahden yrityksen kaksi liiketoimintamallia on yhdistettävä ja hallittava.

Kilpailunvastaiset puolustusstrategiat johtuvat myös oikeudellisista esteistä. Rajatylittäviin investointeihin kohdistuvien velvoitteiden ja suurten toimijoiden yritysostojen kohteeksi joutumisen riskin takia palveluyritykset laajentavat toimintaansa yleensä yritysostoin tai kansallisella tasolla tehtävin kartellisopimuksin markkinoidensa puolustamiseksi²¹⁸ sen sijaan, että ne kasvaisivat innovoinnin tai eriyttämisen avulla²¹⁹.

Nopea palvelujen hintainflaatio johtuu tästä rajatylittävän kasvun käyttämättömästä potentiaalista sisämarkkinoilla ja rajatylittävän kilpailun puutteesta. Kuluttajat kärsivät erityisen paljon pirstaloituneiden markkinoiden negatiivisesta vaikutuksesta, sillä he eivät pääse hyötymään hintakilpailun eduista²²⁰. Palvelujen keskinäisen riippuvuuden takia on otaksuttavissa, että tämä hinta-inflaatio murentaa palveluja käyttävien yritysten kilpailukykyä vielä lisää. Tämä puolestaan vaikuttaa negatiivisesti koko Euroopan talouden kasvuun ja työllisyyteen.

B. Pääasialliset vahingonkärsijät

1. Pienet ja keskisuuret yritykset

Pk-yritykset saattavat pitää rajatylittävän laajentumisen kustannuksia liian suurina. Pk-yritykset ovat vallitsevina palvelualalla ja tuottavat siellä kokonaistuotannosta paljon suuremman osuuden kuin valmistusteollisuudessa²²¹. Erilaisiin sääntöihin mukautumisen aiheuttamat kustannukset vaikuttavat kuitenkin niihin paljon enemmän kuin suuriin yrityksiin. Lisäksi niissä yrityksissä, jotka siitä huolimatta pyrkivät uusille markkinoille, sääntöjen mukautumisen aiheuttamat huomattavat kustannukset syövät niiden rajatylittävän strategian menestystä tai asettavat ne jo sijoittautuneisiin yrityksiin nähden selkeästi epäedullisempaan kilpailuasemaan.²²² Lisäksi koska niiden toiminnan laajuus ei mahdollista mukauttamiseen erikoistuneen henkilöstön palkkaamista, niiden asiantuntemus ja kyvyt työskennellä erilaisten sääntelyjen puitteissa ovat erittäin rajalliset²²³.

99 – Proceedings of the Seminar on Distributive Trades in Europe", Eurostat, Bryssel, 22.–23. marraskuuta 1999.

²¹⁸ Euroopan vähittäiskauppaa koskevassa edellä mainitussa seminaarissa todettiin, että yritysten maailmanlaajuistuminen kannustaa myös keskittämiseen kansallisella tasolla. Wal-Mart ja Promodes-Carrefour ovat tästä esimerkkejä: Wal-Martin yritysostot Euroopassa vuosina 1998-1999 käynnistivät kilpailijoiden reaktiot, joista kahden ranskalaisjätin välinen sulautuma on vain vaikuttavin tapahtuma.

²¹⁹ Ks. myös "Cross-border acquisitions and Greenfield entry", the Research Institute of Industrial Economics, P-J. Norbäck, L. Persson, valmisteluasiakirja nro 570, 2002.

²²⁰ Edellä mainittu "Realising Europe's Potential, Economic Reform in Europe".

²²¹ Ks. "Innovation in Services and the Knowledge Economy; the Interface between Policy Makers and Enterprise: a Business Perspective", Irish Coalition of services industries, 2002, ja edellä mainittu "Major trends and issues".

²²² Erilaisiin sääntöihin mukautumisen aiheuttamia kustannuksia mukauttamisen ollessa kyseessä ei pitäisi aliarvioida, ja kokemukset kansallisen tason sääntelystä pidättävät myös yrityksiä pyrkimästä uusille markkinoille. Esimerkiksi tuoreessa Yhdistyneen kuningaskunnan raportissa todetaan, että noudattaakseen kansallisia säännöksiä pienten kauppayritysten omistaja-johtajat käyttävät 3-5 työpäivää kuukaudessa hoitaakseen suhteita hallintoelimiin ja että tämä aika on kasvanut 35 prosenttia viimeisten neljän vuoden aikana. Tämä nousu johtuu osittain palvelujen lisääntyvään eriytymiseen liittyvän sääntelyn monimutkaisuudesta. "Local shops: a Progress Report on Small Firms Regulation", Better Regulation Taskforce (UK), heinäkuu 2001.

²²³ Ks. esim. edellä mainittu "The Services Sector in the UK and France: Addressing Barriers to the Growth of Output and Employment".

Pk-yritykset ovat alttiita sulautumille ja yritysostolle. Keskisuuret yritykset, jotka eivät kykene laajentamaan toimintaansa ulkomaille, mutta joilla on usein huomattavaa alan tuntemusta, kokemusta ja innovointipotentiaalia, ovat houkuttelevia kohteita suurille yrityksille. Kyseessä voi olla uusi tulokas, joka pyrkii markkinoille yritysoston avulla, tai jo sijoittautunut yritys, joka haluaa ryhtyä ennakoiviin yritysostoihin estääkseen muiden jäsenvaltioiden kilpailijoita tulemasta markkinoilleen²²⁴.

Pienten ja syrjäisten jäsenvaltioiden pk-yritykset ovat erityisen epäedullisessa asemassa. Tällaisten jäsenvaltioiden pk-yritysten on laajennuttava rajojen yli, koska niiden omat markkinat ovat riittämättömät. Toisaalta ne eivät pääse käyttämään hyväkseen houkuttelevia yrityspalveluja rajojen yli. Tämä selittyy sillä, että niiden potentiaalisen kysynnän verrattain matala taso tekee niistä vähiten houkuttelevia markkina-alueita yrityspalvelujen tarjoajille, koska investointien odotetut tuotot eivät riitä kattamaan sääntöihin mukautumisen aiheuttamia korkeita kustannuksia.

2. Palvelujen käyttäjät, erityisesti kuluttajat

Palvelujen käyttäjät ja erityisesti kuluttajat maksavat lopulta hinnan palvelualan sisämarkkinoilla olevista rajoista. Kansalaiset kärsivät niistä suoraan, koska he eivät voi käyttää muiden jäsenvaltioiden tarjoajien palveluja tai koska sääntelyllinen ja hallinnollinen hajanaisuus eivät juurikaan kannusta yrityksiä tarjoamaan palvelujaan muissa jäsenvaltioissa asuville asiakkaille. Tällainen tilanne syventää myös osaltaan kuluttajien luottamuksen puutetta muista jäsenvaltioista tarjottavia palveluja kohtaan. Oman maan viranomaiset saattavat sitä paitsi joskus kehottaa yrityksiä olemaan myymättä muihin jäsenvaltioihin²²⁵, ja kuluttajajärjestöt varoittavat kansalaisia uskaltautumasta ostamaan ulkomailta. Kuten pk-yritysten tapauksessa, tämä vaikuttaa erityisen paljon pienten jäsenvaltioiden kansalaisiin. Kuluttajat eivät täten voi yleisesti ottaen nauttia laajasta ja kilpailukykyisesti hinnoitellusta palvelujen valikoimasta ja paremmasta elämänlaadusta, joita he voisivat odottaa täysin yhdentyneiltä sisämarkkinoilta.

Komission kertomus sisämarkkinoiden toiminnasta²²⁶ (Cardiffin raportti) paljasti, että sisämarkkinoilla on edelleen huomattavia hintaeroja. Kertomuksesta käy ilmi, että tietyt vähittäishinnat voivat olla jopa 40 prosenttia suurempia tai pienempiä verrattuna EU:n keskiarvoon ja että keskimääräinen hintaero on noin 30 prosenttia. Kertomuksessa päätellään, että erot voidaan selittää taloudellisilla eikä maantieteellisillä tekijöillä ja että "tämä markkinoilla edelleen havaittavissa oleva hintahajonta voidaan näin ollen parhaiten poistaa talousuudistusten ja kilpailutoimenpiteiden avulla".²²⁷

²²⁴ Euroopan vähittäiskauppaa koskevassa seminaarissa (edellä mainittu) todettiin, että eräiden maiden (Ranskan, Italian ja Saksan) elinkeinoelämä on aina koostunut joukosta pieniä ja keskisuuria yrityksiä, jotka ovat joko perheyriksiä tai itsenäisiä yrityksiä taikka kuuluvat ostoryhmittymiin tai vapaaehtoisin ketjuihin. Nämä yritykset ovat lempikohteita suurille ketjuille, jotka pyrkivät ostamaan ne päästäkseen niistä eroon.

²²⁵ Esimerkiksi siviiliasioiden tuomioistuinkäsittelyä koskevan säännön soveltamista koskevissa suuntaviivoissa kansallinen viranomainen suosittelee nimenomaisesti, että sähköistä kauppaa harjoittavat yritykset eivät myisi Euroopan unionin muiden jäsenvaltioiden kuluttajille välttääkseen oikeudenkäynnin riskin sopimusrikkomustapauksessa kaikissa kyseisissä maissa.

²²⁶ KOM(2001) 736, 7.12.2001.

²²⁷ European Financial Services Round Table on tuottanut raportin eurooppalaisten vähittäisrahoituspalvelujen markkinoiden eduista ("The Benefits of a Working European Retail Market for Financial Services", F. Heinemann, M. Jopp, 2002). Raportissa arvioidaan, että kustannussäästöjä voisi syntyä 5 miljardin euron arvosta ja että hyötyvaikutukset voisivat näkyä 0,5-0,7 prosentin talouskasvuna. Raportissa nimetään erot kuluttajansuojaa koskevissa kansallisissa säännöissä keskeiseksi esteeksi, joka tekee Euroopan laajuisen

Eurooppalaiset palkansaajat eivät hyödy palvelualan työllistämismahdollisuuksista. Esteet vaikuttavat kaikkiin yrityksiin, sillä jokainen Euroopan unionin yritys käyttää palveluja. Seurauksena on, että nousevat kustannukset, menetetty tuottavuuden kasvu ja alhainen työllisyys laajenevat koko Euroopan unioniin. Koska palvelualalla on suurin osa EU:n työpaikoista, hukatut mahdollisuudet ovat kaikkein huolestuttavin tekijä.

C. Palvelujen sisämarkkinoiden heikko uskottavuus

Oikeudellisten esteiden moninkertaistuminen voi johtaa siihen, että Euroopan kansalaiset ja toimijat pitävät sisämarkkinoita riskialttiina alueena. Niillä, jotka uskaltavat tarjota palveluja kansallisten rajojen yli, mutta joilla ei ole varaa maksaa rajojen aiheuttamia kustannuksia²²⁸, on kaksi mahdollisuutta selviytyä riskeistä: joko järjestely viranomaisten tai paikallisten kumppaneiden kanssa tai elinkeinon harjoittaminen laittomasti.

1. Sisämarkkinoiden näkeminen riskialttiina alueena

Seurauksena monista luetelluista vaikeuksista sidosryhmien mielipiteistä käy ilmi, että palvelujen vastaanottajat ja tarjoajat ovat usein sitä mieltä, että rajatylittävä toiminta on paljon riskialttiimpaa ja kalliimpaa kuin puhtaasti kansallinen toiminta. Siksi yritykset päättävätkin usein harjoittaa toimintaansa omassa maassaan tai paikallisesti, tai jos ne haluavat laajentaa toimintakenttäänsä, ne näyttävät suosivan ulkomaisia suoria sijoituksia, sulautumia ja yritysostoja palvelukaupan harjoittamisen sijasta.

Kuluttajatkään eivät ole niin luottavaisia, kun on kyse transaktioista toisessa jäsenvaltiossa. Niiden kehittäminen riippuu itse asiassa kuluttajien luottamuksesta ja tätä kautta siitä, kuinka he näkevät markkinat.

Se näkemys, että palvelujen sisämarkkinat ovat pikemminkin riski kuin tilaisuus, voisi olla osaselitys sille, että ainoastaan 29 prosenttia yrityksistä on käyttänyt rajatylittäviä ammattimaisia palveluja²²⁹ ja että toimijat pelkäävät tulevaisuuden kohdelluiksi puolueellisesti toisen jäsenvaltion tuomioistuimessa, joka mahdollisesti käsittelee niitä koskevan riita-asian.

Palvelujen sisämarkkinoiden uskottavuus riippuu myös laajalti siitä, miten tehokkaita ne muutoksenhakukeinot ja seuraamukset ovat, joihin voidaan ryhtyä kansallista viranomaista vastaan, joka ei noudata sisämarkkinaoikeutta. Tältä osin kyselytutkimuksesta käy ilmi yritysjohtajien tietty varauksellisuus, sillä tutkimuksessa havaittiin, että *yritykset, jotka pyrkivät tehokkaasti ratkaisemaan näitä ongelmia, pyytävät yleensä ammattijärjestöjen, kauppakamarien tai omien verkostojensa apua. Suurin osa yrityksistä koosta riippumatta ei arvostanut hallintoelinten, ei kansallisten eikä eurooppalaisten, apua. Suuret yritykset kuitenkin käyttävät sitä useammin kuin pienet. Nämä tulokset vahvistavat sen, että on tärkeää tehdä muutoksenhakukeinoista helpommin käytettäviä ja tehokkaampia etenkin kansallisella tasolla*²³⁰. Euroopan parlamentti²³¹ ja talous- ja sosiaalikomitea²³² ovat palvelujen

markkinointistrategian laatimisesta ja tuotteiden standardoinnista mahdottomia toteuttaa. Liäksi Eurobarometren komissiolle tekemästä tutkimuksesta (FLASH BE 117 "kuluttajatutkimus", tammikuu 2002) käy ilmi, että kuluttajat luottavat vähemmän muussa kuin omassa jäsenvaltiossaan tehtäviin ostoksiin. Eurooppalaisista kuluttajista 32 prosenttia tuntee asemansa olevan turvattu riita-asiansa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen yrityksen kanssa ja 56 prosenttia riita-asiansa oman maansa yrityksen kanssa.

²²⁸ Analysoitu jäljempänä osassa III, kohdassa A.

²²⁹ Edellä mainittu "Barrier to Trade in Business Services", s. ii.

²³⁰ Yhtenäismarkkinoiden tulostauluun nro 3 liitetty kyselytutkimus, 3.11.1998.
http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/score/busien.htm.

sisämarkkinastrategiaa koskevista lausunnoista korostaneet erityisesti tarvetta parantaa rikkomuksesta johtuvien menettelyjen tehokkuutta palvelujen alalla.

2. Järjestelystrategia

Oikeusvarmuuden puuttuminen vapauksien nauttimiselta ja muutoksenhakukeinojen tehottomuus esteiden ilmetessä voivat pakottaa palvelujen tarjoajat ryhtymään neuvotteluihin kansallisten viranomaisten tai paikallisten toimijoiden kanssa saadakseen aikaan järjestelyn. Vaikka esteet eivät lain mukaan ole oikeutettuja ja niistä voitaisiin valittaa tuomioistuimelle tai komissiolle, tarve löytää nopea käytännön ratkaisu, jotta kyseisille markkinoille pääsy ei viivästyisi, saa useat toimijat käyttämään tämäntyyppistä strategiaa.

Sidosryhmät vahvistavat tällaisten järjestelykäytäntöjen olemassaolon, ja nimenomaan sellaisten, joissa solmitaan kumppanuuksia paikallisten toimijoiden kanssa tavoitteena "kansallistaa" tilanne ja näin kiertää viranomaisten haluttomuus päästää palvelujen tarjoajia kansallisille markkinoilleen²³³.

Tällä strategialla on monia haittapuolia:

- Sillä on taipumus säilyttää oikeudelliset esteet, koska se estää niiden poistamiseen tähtäävät oikeudelliset toimet, ja kun toimija on kerran saanut aikaan järjestelyn, sillä ei ole enää mitään halua siihen, että kyseiset esteet katoaisivat, sillä ne estävät kilpailijoiden markkinoilletulon (kilpailunvastainen vaikutus).
- Se aiheuttaa paikallisviranomaisten kanssa käytävien neuvotteluihin tai paikallisen toimijan kanssa solmittavaan kumppanuuteen liittyviä lisäkustannuksia (esimerkiksi paikallisiin konsulttipalveluihin, tulkkauspalveluihin tai välittäjiin liittyviä kustannuksia).

3. Harmaan talouden strategia

Vaihtoehto järjestelystrategialle on tarjota palveluja huolehtimatta niiden laillisuudesta eli toisin sanoen siirtyä harmaan talouden eli varjotalouden logiikkaan. Nämä termit on ymmärrettävä laajassa merkityksessä eli niin, että ne eivät kata ainoastaan verojärjestelmien suhteen laitonta toimintaa, vaan myös minkä tahansa muun oikeudellisen vaatimuksen suhteen laittoman toiminnan tai myös kaiken toiminnan, jonka laillisuudesta harjoittaja ei ole varma, muttei tarkoituksellisesti välitä siitä.

Rajatylyttävien palvelujen alalla harmaan talouden strategia ei liene niinkään seurausta petosaikeista kuin oikeudellisten esteiden moninkertaistumisesta, joka tekee rajatylyttävien

²³¹ "...ankaraa rikkomismenettelyä niitä jäsenvaltioita kohtaan, jotka ottavat käyttöön perustamissopimuksen 43 ja 49 artiklan kanssa yhteensopimattomia toimia;" Euroopan parlamentin päätöslauselma edellä mainitusta komission tiedonnannosta "Palvelujen sisämarkkinastrategia", kohta 27.

²³² Lausunnossa todetaan, että "komission olisi ryhdyttävä hoitamaan päättäväisemmin ja tehokkaammin tehtävänsä perustamissopimuksen vartijana ja nopeuttaa rikkomusten käsittelyä silloin kun palveluiden liikkumisvapauden ja sijoittautumisvapauden periaatteita on rikottu. Komission olisi tarkasteltava huolellisesti rajoitusten taustalla olevien jäsenvaltioiden toimenpiteiden suhteellisuutta. Kehotettaessa ehdokasvaltioita ponnistelemaan poikkeuksellisen ankarasti pystyäkseen omaksumaan kaiken yhteisön säännösten, jäsenvaltioiden odotetaan näyttävän niille esimerkkiä." Talous- ja sosiaalikomitean lausunto edellä mainitusta komission tiedonnannosta "Palvelujen sisämarkkinastrategia", kohta 7.5.

²³³ Tämä strategia on huomattu myös julkisten hankintojen alalla; ks. "Selling to the public sector in Europe. A practical guide for small and medium-sized companies". OPOCE, 2000, s. 17.

palvelujen laillisuuden arvioimisesta erityisen hankalaa. Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi hiljattaisessa tuomiossaan²³⁴, tilanne, jota kansallinen viranomainen pitää laittoman työn tekemisenä, saattaa todellisuudessa olla vain sisämarkkinoiden vapauksien laillista harjoittamista.

Harmaan talouden strategioiden yleistyminen aiheuttaa menetyksiä kaikille osapuolille:

- Palvelun vastaanottaja ja tarjoaja ottavat vakavien seuraamusten riskin ja menettävät mahdollisuuden käyttää puolustus- ja muutoksenhakekeinoja riitatapauksissa.
- Palvelun tarjoajan on pidettävä matalaa profiilia, ja hän menettää tilaisuuksia, koska hän ei voi koskaan mainostaa toimintaansa avoimesti eikä taata yrityksensä kilpailukykyä pitkällä aikavälillä. Lisäksi jotkut kansalliset viranomaiset voivat käyttää harmaan talouden kehittymistä verukkeena ja vahvistaa oikeudellisia rajoja harmaan talouden torjumisen nimissä sen sijaan, että poistaisivat niitä rajatylittävien palvelujen laillisen harjoittamisen helpottamiseksi.²³⁵
- Viranomaiset menettävät verotuloja ja joutuvat tekemisiin harmaan talouden torjumisen monimutkaisuuden ja kustannusten kanssa, koska ne eivät kykene riittävän hyvin erottamaan yhteisön oikeuden mukaista laillista toimintaa ja tarkoituksellisia petoksia toisistaan.

Komission tiedonannon "Kaikille avoimet uudet eurooppalaiset työmarkkinat"²³⁶ mukaisesti oikeudellisten rajojen poistaminen helpottamalla rajatylittävien toimintojen arviointia ja valvontaa näyttäisi siis olevan ratkaiseva tekijä harmaan talouden torjumisessa.

PÄÄTELMÄT

Kymmenen vuotta sisämarkkinoiden suunnitellun toteuttamisen jälkeen Euroopan unionin yhdentyneen talouden vision ja Euroopan kansalaisten ja palvelujen tarjoajien kokeman todellisuuden välillä on leveä kuilu. Oikeudelliset esteet, jotka ovat monien palvelujen osalta korvanneet fyysiset ja tekniset esteet, ovat paljon monimutkaisemmat ja vaikeammat kuin mitä uutta palvelujen sisämarkkinastrategiaa käynnistettäessä ennakoitiin.

Koko Euroopan talouden kärsimää kilpailukyvyn menetystä ei pidä aliarvioida. Tässä vaiheessa on jo ilmeistä, että Lissabonissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston asettamaa

²³⁴ Edellä mainittu tuomio asiassa Corsten; asia koski saksalaista arkkitehtia, joka antoi Saksassa toteutettavien rakennushankkeiden yhteydessä Alankomaissa sijaitsevalle alankomaalaiselle yritykselle lattiantasaustyötä koskevan toimeksiannon. Koska kyseistä yritystä ei ollut kirjattu käsityöläisluetteloon Saksassa, Saksan toimivaltainen työtarkastusvirasto määräsi Corstenin maksamaan sakkoa laittoman työnteon ehkäisemisestä annetun Saksan lainsäädännön rikkomisesta. Yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että tällainen menettely on palvelujen vapaan tarjoamisen vastaista.

²³⁵ Tässä suhteessa voidaan nähdä yhteys tiettyjen rakennusalaalta tulneiden vastausten, joissa korostetaan työvoimaan kohdistuneiden tarkistusten moninkertaistumista, kun työmaa on muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden palveluntarjoajien hallussa, ja edellä mainitun äskeittaisen raportin johtopäätösten välillä, jotka osoittavat, että miltei kaikki jäsenvaltiot ovat lisänneet valvontaansa laittoman työn torjumiseksi.

²³⁶ Komission tiedonanto neuvostolle - Kaikille avoimet uudet eurooppalaiset työmarkkinat, KOM (2001)116 lopullinen, 28.2.2001. "Palveluiden sisämarkkinat ovat edelleen pirstaleiset, vaikka palvelualan osuus on kaksi kolmasosaa kokonaistyöllisyydestä ja se vastaa kaikesta uudesta työllisyyskasvusta. Teknologisen edistyksen ansiosta monia palveluita voidaan tarjota etäpalveluina, ja tämän vuoksi pirstaleisuus aiheuttaa markkinoiden vääristymiä ja voi epäsuorasti kannustaa siirtämään työpaikkoja unionin ulkopuolelle taikka johtaa pimeään työn kehittämiseen unionissa."

tavoitetta tehdä Euroopan taloudesta maailman kilpailukykyisin talous ei voida saavuttaa tekemättä lähitulevaisuudessa perustavanlaatuisia muutoksia palvelujen sisämarkkinoiden toimintaan.

Käsiteltävien ongelmien luonne ja laajuus edellyttävät huomattavaa työpanosta ja poliittista sitoutumista Euroopan toimielimiltä ja jäsenvaltioilta, joiden on asetettava näiden esteiden poistaminen ja uusien esteiden välttäminen ensisijaiseksi tavoitteekseen huolehtien samalla yleisen edun mukaisten tavoitteiden korkeatasoisen suojan ylläpitämisestä. Ehdokasmaiden olisi oltava mahdollisimman paljon mukana tässä prosessissa.

Tässä kertomuksessa ei siis pyritä ottamaan kantaa siihen, ovatko nimettyjen vaikeuksien taustalla olevat kansalliset toimenpiteet yhdenmukaisia yhteisön oikeuden kanssa eikä siihen, mitä mahdollisia toimenpiteitä olisi ehdotettava palvelujen sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan takaamiseksi. Kertomusta on käytettävä työn perustana toimissa, jotka käynnistetään palvelujen sisämarkkinastrategian toisessa vaiheessa vuonna 2003 Euroopan parlamentin, jäsenvaltioiden ja asianosaisten tahojen kanssa käytävien keskustelujen jälkeen. Keskusteluissa on käsiteltävä hyvin monenlaisia palveluja koskevia esteitä, jotka vaikuttavat sekä palvelujen tarjoamiseen ja kuluttamiseen rajojen yli että palveluntarjoajan sijoittautumiseen toiseen jäsenvaltioon.

Rajatyliittävä sijoittautuminen on palvelujen tarjoajille tärkeää, ja sitä on helpotettava poistamalla tarpeettomat hallinnolliset taakat ja vähentämällä byrokratiaa. Pk-yritykset ovat kuitenkin vallitsevina palvelualalla, ja ne hyödyntävät uusia markkinoita pikemminkin palvelujen tarjoamisen vapauden kuin sijoittautumisen kautta ja erityisesti tietotekniikan tarjoamien mahdollisuuksien ansiosta osa pysyvän fyysisen läsnäolon syistä poistuu. On siis tärkeää kannustaa palvelujen tarjoamista rajojen yli niin, että siitä tulisi yhtä yksinkertaista kuin palvelujen tarjoaminen yhden jäsenvaltion sisällä.

Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ja palvelujen sisämarkkinastrategian toisen vaiheen mukaisesti komissio aikoo ehdottaa lainsäädännöllisiä toimia, joiden laajuus ja sisältö edellyttävät lisäanalyysyjä. Tässä suhteessa on saatettava tasapainoon tarve välttää liian yksityiskohtaista ja laajaa sääntelyä EU:n tasolla ja tarve suojata asiaan liittyviä yleisen edun mukaisia tavoitteita. Tämä edellyttää syvällisempää analyysiä aloista, joilla yhdistämistä on lisättävä tiiviissä yhteistyössä Euroopan parlamentin, jäsenvaltioiden ja asianosaisten tahojen kanssa. Erityistä huomiota on kiinnitettävä esteisiin, jotka vaikuttavat suoraan Euroopan kansalaisten vapauteen vastaanottaa palveluja. Tässä yhteydessä kiinnitetään erityistä huomiota kysyntään liittyviin tekijöihin ja erityisesti kuluttajien asemaan palvelujen sisämarkkinoilla. Meneillään oleva työ kuluttajansuojan korkean tason takaamiseksi²³⁷ auttaa vahvistamaan tarvittavia edellytyksiä kuluttajien luottamukselle rajatyliittäviin transaktioihin.

Muiden kuin sääntelyyn liittyvien esteiden osalta komissio palvelujen sisämarkkinastrategian mukaisesti ehdottaa muita kuin lainsäädännöllisiä liitännäistoimenpiteitä. Tässä yhteydessä komissio aikoo ensisijaisesti puuttua tarkoituksenmukaisin ja konkreettisin toimenpitein

²³⁷ Ks. meneillään oleva kuuleminen luonnoksesta kaupallisia käytäntöjä koskevaksi puitedirektiiviksi; Komission tiedonanto kuluttajansuojaa Euroopan unionissa koskevan vihreän kirjan seurannasta, KOM(2002) 289.

tarpeeseen antaa tietoja ja neuvontaa kansalaisille ja yrityksille, jotka haluavat saada tai tuottaa rajatylittäviä palveluja.

LIITE

KUULEMISESSA NOUDATETU MENETELMÄ

Tausta

Komissio julkaisi palvelujen sisämarkkinastrategiaa koskevan tiedonantonsa joulukuussa 2000, ja jäsenvaltioita, muita yhteisön toimielimiä ja sidosryhmiä pyydettiin esittämään mielipiteensä. Aiheen monitahoisuuden ja laajuuden vuoksi kuuleminen kesti koko vuoden 2001 ja alkuvuoden 2000, jotta asianosaisilla olisi riittävästi aikaa vastineiden antamiseen.

Kuulemisen kohde

Kuuleminen käynnistettiin ensi käden tietojen keräämiseksi niistä vaikeuksista, jotka saattavat haitata palvelujen sisämarkkinoiden luomista Euroopan unioniin. Oli eittämätöntä, että palvelujen vapaalle liikkuvuudella ja sijoittautumisvapaudella on rajoituksia, mutta niiden täsmällisestä luonteesta ja laajuudesta ei ollut tarkkaa käsitystä. Tästä syystä ja ensimmäistä kertaa sijoittautumisvapauden ja palvelujen vapaan tarjoamisen rajoitusten poistamista koskevien yleisohjelmien esittelyn jälkeen vuonna 1962²³⁸, komissio ryhtyi luetteloimaan yksityiskohtaisesti vaikeuksia, joita palvelujen sisämarkkinoilla on, käyttäen pääasiallisena tukenaan palveluntarjoajien ja palvelujen käyttäjien vastauksia ja muista jäljempänä mainituista lähteistä saatuja tietoja.

Minkä tyyppisistä palveluista on kyse?

Kuulemisen tavoitteena oli koota tietoja **kaikentyyppisissä palveluelinkeinoissa** Euroopan unionissa mukana olevien tarjoajien ja käyttäjien kohtaamista ongelmista ilman, että kyseiset palvelut olisivat välttämättä luokiteltu tilastollisesti tai määritelty lainsäädännössä. Useat palvelut ovat nimittäin tavarantvalmistajien tuottamia (esimerkiksi huonekalujen valmistaja voi tarjota suunnittelu-, asennus- ja kunnossapitopalveluja). Kaikki rajatylittävien palvelujen ja sijoittautumisen muodot ovat myös mukana.

Kuuleminen kattoi kaikki vaikeudet, joihin palveluntarjoaja voi törmätä palvelutoiminnan eri vaiheissa, jotka ovat palveluntarjoajan sijoittautuminen, palvelun tuottamisessa tarvittavien panosten (tuotantontekijöiden) käyttö, markkinointi, palvelun jakelu, myynti ja myynninjälkeiset palvelut. Jokaisessa vaiheessa voi ilmetä vaikeuksia, ja on selvää, että yhdessä palvelun tuottamisen vaiheessa kohdatulla esteellä on vaikutus koko toimintaan, ja se voi pakottaa palveluntarjoajan muuttamaan koko liiketoimintamallinsa.

Mitkä vaikeudet on otettu huomioon?

Lähtökohtana rajojen tunnistamisessa on yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jossa on selkeästi todettu, että kaikki toimenpiteet, jotka estävät tai häiritsevät palvelujen tarjoamista jäsenvaltioiden välillä tai tekevät siitä vähemmän houkuttelevaa, ovat rajoituksia. Rajoitukset eivät siis ole pelkästään syrjiviä toimenpiteitä eli rajoituksia, jotka rankaisevat muista jäsenvaltioista tulevia palveluntarjoajia kansallisuuden tai asuinpaikan takia. Vapaan liikkuvuuden rajoituksia voivat olla myös muut kuin syrjivät toimenpiteet eli sellaiset, joita sovelletaan erotuksetta siihen maahan sijoittautuneisiin toimijoihin, jossa palvelu tuotetaan, ja muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin toimijoihin.

²³⁸ Edellä mainittu.

Lainsäädännöllisistä tai hallinnollisista toimenpiteistä seuraavat vaikeudet eli vaikeudet, jotka johtuvat lainsäädännöllä vahvistetuista vaatimuksista, itsesääntelyjärjestelmistä tai viranomaisten (hallintoelinten tai tuomioistuinten) ja muiden sääntelyelinten (ammattiyhteisöt, aluejaostot jne.) käytännöistä, on otettu huomioon. Kyseessä voivat olla esimerkiksi lupiin, mainostamiseen, verotukseen ja työntekijöiden lähettämistapauksessa työoikeuteen liittyvät säännöt ja menettelyt. Huomioon on otettu myös olosuhteet, joissa määrääjat, maksut tai muut ongelmat ovat tehneet palveluntarjoamisesta mielenkiinnostonta tai mahdotonta. Jotkut vaikeudet voivat johtua käytäntöjen tai sääntelyn monimutkaisuudesta ja raskaudesta tai avoimuuden puutteesta. Suurin osa vaikeuksista johtuu liian suurista eroista jäsenvaltioiden sääntöjen välillä.

Yhteisöjen tuomioistuin on myös todennut, että tietyt erityisolosuhteet voivat oikeuttaa vapaan liikkuvuuden rajoittamisen tietyin ehdoin, esimerkiksi kansanterveyden tai kuluttajien suojelemiseksi. Strategian ensimmäisen vaiheen tavoitteena oli kuitenkin tunnistaa, mitkä uhattavat vaikeudet ovat yritysten ja kansalaisten näkökulmasta, eikä ottaa kantaa niiden mahdolliseen oikeutukseen. Tästä syystä on otettu huomioon myös alat, joita jo koskee yhteisön säädös tai ehdotus. Lisäksi on otettu huomioon EU:n palveluntarjoajien ehdokasmaissa havaitsemat vaikeudet.

Miten kuuleminen on toteutettu?

Aluksi eräs markkinatutkimusyritys suoritti komissiolle riippumattoman tutkimuksen, joka koski 6 000:ta kaikenkokoista yritystä 14 jäsenvaltiossa²³⁹. Tuloksena oli katsaus ongelmien laajuuteen: vähintään yhdellä kolmesta tutkimukseen osallistuneesta yrityksestä oli välitöntä kokemusta palvelujen vapaaseen tarjoamiseen tai sijoittautumisvapauteen liittyvistä vaikeuksista. Kaikilla talouden aloilla ja kaikenkokoisissa ja -muotoisissa yrityksissä oli esiintynyt ongelmia kaikissa palvelun tarjoamisen vaiheissa: sijoittautumisessa, markkinoinnissa, palvelujen jakelussa ja myynnissä sekä myynnin jälkeisissä toiminnoissa.

Toisessa vaiheessa käynnistettiin kuuleminen erilaisten mekanismien ja kanavien kautta, jotta osallistuminen olisi mahdollisimman runsasta. Eurooppalaisille ja jäsenvaltioiden järjestöille lähetettiin useita postituksia. Yksittäisiin palveluntarjoajiin ja käyttäjiin otettiin yhteys joko suoraan tai kansallisten järjestöjen välityksellä. Kahdenvälisiä tapaamisia järjestettiin keskustelujen jatkamiseksi, ja osallistuttiin konferensseihin ja seminaareihin tietoisuuden lisäämiseksi kuulemisesta. Komissio laati tarvittaessa epävirallisia yksityiskohtaisia kyselylomakkeita erityisalaille (kuten pk-yritykset). Tuloksena oli vastauksia 668:sta eri lähteestä, jotka toimittivat yhteensä 698 erillistä vastausta.

Muiden lähteiden käyttäminen

Avoimen kuulemisen ja tutkimuksen tulosten täydentämiseksi ja mahdollisimman täydellisen kuvan saamiseksi palvelujen sisämarkkinoiden todellisesta nykytilanteesta myös muita tiedonlähteitä käytettiin hyväksi.

Komissio analysoi ensin Euroopan parlamentin lähettämät kysymykset ja vetoomukset, joita saatiin suuri määrä strategian käynnistämisen jälkeen. Ne ovat tärkeä tiedonlähde eurooppalaisten yritysten ja kansalaisten huolenaiheista. Samoin komission saamat kantelut ja paljastuneet rikkomistapaukset, joita myös saatiin suuri joukko samana aikana, osoittautuivat

²³⁹ Saksa ei ollut mukana markkinatutkimuksia koskeviin erityissääntöihin liittyvien ongelmien takia, mutta komission yksiköt kokosivat vertailukelpoiset tiedot muilla keinoilla.

erittäin valaiseviksi. Nämä lähteet ovat erityisen tärkeitä niiden alojen tunnistamisessa, joilla palvelujen saaminen voi olla jäsenvaltioiden käytäntöjen takia kansalaisille hankalaa.

Kuulemismekanismien ja toimijoiden kohtaamien ongelmien ratkaisumekanismien välityksellä saadut tiedot käytiin läpi. Voidaan mainita komission perustama vuoropuhelu kansalaisten ja yritysten kanssa, sisämarkkinoiden koordinoitikeskukset jäsenvaltioissa sekä kansalaisten ja yritysten yhteyspisteet.

Lopuksi komissio käytti apunaan taloudellisia ja tilastollisia tutkimuksia, jotka olivat peräisin tunnetuista lähteistä, sen omista yksiköistä, jäsenvaltioista ja muista toimielimistä.

Jäsenvaltioiden vastaukset

Palvelujen sisämarkkinastrategiaa koskevassa tiedonannossaan joulukuussa 2000 julkaistun kuulemispyynnön lisäksi komissio otti yhteyden jäsenvaltioihin syyskuussa 2001 lähettäen niille yksityiskohtaisen pyynnön toimittaa mm. taloudellisia ja tilastollisia tietoja kansallisista ja eurooppalaisista palvelumarkkinoista. Jäsenvaltiot saivat vuoden 2002 alkupuolella toisen pyynnön, joka koski yhteisöjen tuomioistuimen tuomioiden kansallisen seurannan järjestämistä. Suurin osa jäsenvaltioista vastasi näihin pyyntöihin, ja niiden vastaukset kuvastavat myös niitä kuulemisia, jotka ne ovat itse järjestäneet kansallisella tasolla useiden asiaosaisten tahojen kanssa.

Marraskuussa 2001 komissio perusti jäsenvaltioiden asiantuntijaryhmän antamaan neuvoja strategiasta. Ryhmä on jo kokoontunut kahdesti, ja kokouksia suunnitellaan pidettävän 3-4 vuosittain. Joukko jäsenvaltioita on järjestänyt strategiaa koskevia seminaareja, ja komission yksiköt ovat osallistuneet joihinkin niistä. Ne ovat osoittautuneet erityisen hyödyllisiksi toimen tavoitteiden selittämisessä ja vuoropuhelun aikaansaamisessa palveluntarjoajien ja käyttäjien välillä sekä erilaisista vaikeuksista jo kerättyjen tietojen vertailemisessa ja täsmentämisessä.