

LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNNAN LAUSUNTO 11/2004 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 19 päivänä toukokuuta 2004 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla (U 31/2004 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että liikenne- ja viestintävaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- apulaisosastopäällikkö Reino Lampinen, liikenneneuvos Petri Jalasto, neuvotteleva virkamies Elina Normo ja neuvotteleva virka-

mies Laura Vilkkonen, liikenne- ja viestintäministeriö

- ylitarkastaja Satu Mäkynen, kauppa- ja teollisuusministeriö
- kilpailuasiainneuvos Riitta Ryhänen, Kilpailuvirasto
- lakimies Jukka Kaakkola, Kuluttajavirasto
- lakiasioiden päällikkö Kirsi-Maria Okkonen, Yleisradio
- liikenneinsinööri Silja Siltala, Suomen Kuntaliitto
- toimitusjohtaja Lauri Säynäjoki ja toimistopäällikkö Nina Nizovsky, Suomen Taksiliitto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- MTV Oy
- Nelonen.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiiviehdotuksella säänneltäisiin palvelujen vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla sekä sijoittautumisoikeuden että tilapäisen rajan yli tapahtuvan palvelun tarjoamisen osalta. Ehdotuksen tavoitteena on edistää palvelujen vapaata liikkuvuutta etenkin hallinnollisia menettelyjä yksinkertaistamalla. Kyseessä on ns. puitedirektiiviehdotus.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää direktiiviehdotusta kannattavana. Ehdotetunkaltaisen laajan soveltamisalan palveludirektiivin tarve on ilmeinen sisämarkkinoiden tehokkaamman toiminnan ja Euroopan kilpailukyvyn kehittämisen kannalta. Palveludirektiivi on yksi keskeisimmistä yksittäisistä välineistä tavoiteltaessa Lissabonissa asetettuja tavoitteita. Valtioneuvosto kannattaa direktiiviehdotuksen tavoitetta tarpeettoman by-

rokratian karsimiseksi elinkeinotoiminnassa. Tällä asialla on erityistä merkitystä suomalaisille vientiyrityksille.

Ehdotus on soveltamisalaltaan ja vaikutuksiltaan varsin laaja. Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotuksen nykyisessä varhaisessa valmisteluvaiheessa ei ole vielä edellytyksiä ottaa kantaa direktiiviehdotuksen sisältämiin kaikkiin yksittäisiin määräyksiin. Direktiiviehdotuksen sisältämien tiettyjen yksittäisten määräysten osalta valtioneuvosto voi vahvistaa seuraavat kannanotot:

Valtioneuvosto toteaa, että koulutus-, terveys- ja sosiaalipalvelut kuuluvat direktiiviehdotuksen soveltamisalaan ainoastaan silloin, kun palvelutoiminnasta suoritetaan tuotantokustannuksiin nähden huomattava vastike, jolloin palvelu täyttää EU-oikeudessa määritellyn taloudellisen toiminnan tunnusmerkit. Direktiiviehdotusta ei näin ollen tule soveltaa vastikkeetta tai tuotantokustannukset vain osin kattavaa vastiketta vastaan tarjottaviin julkisiin palveluihin. Valtioneuvosto korostaa, että jatkovalmistelussa direktiiviehdotuksen soveltamisalaa on tältä osin selkiytettävä ja vastikkeen määritelmää selvennettävä.

Valtioneuvosto katsoo, että 9—13 artiklojen sisältämät määräykset liittyen lupamenettelyihin ovat kannatettavia ja vastaavat hyvin kansallisen lainsäädäntömme sisältämiä periaatteita ja määräyksiä. Kuitenkin 13 artiklan 5 kohdan c alakohdan muotoilu, jonka mukaan luvan myöntämiselle säädetyn määräajan ylittäminen johtaisi luvan automaattiseen myöntämiseen, on ongelmallinen.

Valtioneuvosto katsoo, että artiklan 14 sisältämät kielletyt vaatimukset sekä 15 artiklan arvioitavat vaatimukset ovat lähtökohtaisesti hyväksyttävissämme. Apteekkitoiminta tulee kuitenkin sulkea pois 14 ja 15 artiklojen soveltamisalasta, jos ei voida varmistaa kattavan ja tasapuolisen lääkejakelun edellytysten turvaamista koko maassa. Lisäksi valtioneuvosto korostaa, että lopullinen kanta 14 artiklan 5 kohdan sisältämään taloudellisen tarveharkinnan kieltoon voidaan taksitoiminnan osalta muodostaa aikaisintaan, kun liikenne- ja viestintäministeriön

asettaman taksilakityöryhmän työ on saatu päätökseen 15.6.2004. Direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa tulee kuitenkin varmistaa, ettei nykyisen taksijärjestelmämme korkeaa laatua tai alueellista kattavuutta heikennetä. Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotuksen säännösten suhdetta Suomessa tarjolla olevien televisio- ja radiolähetysten toimilupasääntelyyn sekä muihin kansallisen radiohallinnon kysymyksiin tulee vielä selventää.

Valtioneuvosto toteaa, että direktiiviehdotuksen sisältämän alkuperämaaperiaatteen perusta on EU:n perustamissopimuksessa määritellyssä palveluiden tarjoamisen vapaudessa. Periaatteen ottaminen lähtökohdaksi elinkeinonharjoittamiseen liittyvien sääntöjen osalta on välttämättömyys palvelumarkkinoiden kehittämiseksi. Samalla on kuitenkin varmistettava perusteltujen yleisen edun vaatimien poikkeusmahdollisuuksien olemassaolo, mikä edellyttää selvennyksiä ja muutoksia ehdotuksen sisältöön. Ehdotuksen 16 artiklan sisältämä alkuperämaaperiaate ja siitä 17—19 artikloissa kirjatut poikkeukset ovat hyväksyttävissä eräin poikkeuksin.

Valtioneuvosto pitää alkuperämaaperiaatteen yleistä soveltamista yksityisten välisiin oikeussuhteisiin ongelmallisena, etenkin suhteessa kansainvälisen yksityisoikeuden lainvalintasääntöihin. Alkuperämaaperiaatteen suhde lainvalintasääntelyyn jää direktiiviehdotuksessa epäselväksi, vaikka siinä on eräitä lainvalintaa koskevia poikkeuksia. Jatkotyössä on varmistettava, että erityisesti sopimusvelvoitteita ja vahingonkorvausvastuuta koskevat kansainvälisen yksityisoikeuden lainvalintasäännöt suljetaan alkuperämaaperiaatteen soveltamisalan ulkopuolelle. Näin muun muassa vältetään lainvalintasääntelyn harjoittaminen tavalla, joka johtaisi usean oikeusjärjestelmän säännösten soveltamiseen yksittäisessä asiassa. Vahingonkorvausvastuun osalta pääsääntönä tulisi olla vahingon ilmenemispaidan lainsäädännön soveltaminen (näin myös U 47/2003 vp).

Vaikka ehdotukseen sisältyykin mm. kansanterveyden suojeluun perustuva poikkeusmahdollisuus alkuperämaaperiaatteesta, valtioneuvosto korostaa edelleen, että sosiaali- ja terveysterveys-

lujen osalta palvelun valvonnan tulee kaikissa tapauksissa tapahtua kyseisen vastaanottajajäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti ja kyseisen jäsenvaltion viranomaisten toimesta.

Terveydenhoidon korvaamisen osalta valtioneuvosto toteaa, että 23 artiklan määräykset ovat hyväksyttävissä siltä osin kuin voidaan varmistaa, että niitä sovellettaisiin Suomessa ainoastaan sairausvakuutusjärjestelmästä kansallisesti määriteltyjen taksojen mukaisesti maksettaviin korvauksiin, joita potilas hakee toisessa jäsenvaltiossa itse maksamiinsa sairaanhoidon kustannuksiin. Artiklan hyväksyminen edellyttää sanamuotojen ja määritelmien tarkentamista sekä rajanvedon selkeyttämistä sosiaaliturvan koordinoitiasetukseen 1408/71.

Valtioneuvosto toteaa, että 24—25 artiklan sisältämällä määräyksillä ei puututa lähetetyistä työntekijöistä annetun direktiivin 96/71/EY määräyksiin. Valtioneuvosto korostaa, että 24 artiklan määräykset tietojen jälkikäteisestä säilyttämisestä sekä jäsenmaiden toimivaltaisten viranomaisten välisestä yhteistyöstä palvelusuhteen valvonnan osalta ovat oikeansuuntaisia ja parannuksia nykyiseen lähetettyjä työntekijöitä koskevaan EU-sääntelyyn.

Jatkotyössä on huolehdittava, ettei lähetettyjen työntekijöiden valvonnan edellytyksiä nykyisestä heikennetä. Valmistelussa tulee myös huomioida työministeriössä asetetun kolmikanlaisen työryhmän työ, jossa valmistellaan hallituksen esityksiä toimenpiteiksi, joilla tehostetaan lähetettyjen työntekijöiden työsuhteen ehtojen valvontaa. Eduskunta on edellyttänyt hallituksen tuovan tätä tarkoittavat esitykset eduskunnalle käsiteltäväksi syysistuntokaudella 2004. Ehdotuksen jatkovalmistelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei direktiivillä heikennettäisi yksityistä työnvälitystoimintaa ja vuokratyötä koskevaa kansallista sääntelyä eikä valvontamahdollisuuksia.

Edelleen valtioneuvosto toteaa, että kolmannen maiden kansalaisten lähettämisen osalta ehdotuksen jatkovalmistelun lähtökohtana tulee olla EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja erityisesti Vander Elst -ratkaisu (C-43/93).

Valtioneuvosto toteaa, että ehdotuksen 27 artiklassa määriteltyjen ammatillisten vakuutusten ja takuiden osalta ehdotettu velvoite erityisen terveys- tai turvallisuusriskin omaavan toiminnan vastuuvakuutuksista ei täytä perusoikeuksia (tässä elinkeinovapaus) rajoittavalta sääntelyltä edellytettyä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta. Vastuuvakuutusvelvoitteen piiriin sisällytettävien alojen määrittäminen neuvoa-antavassa komitologiamenettelyssä ei myöskään täytä perustuslaissa asetettua lailla säätämisen velvoitusta. Tähän artiklaan liittyen tulee varmistaa, että Suomessa tarjottujen terveyspalvelujen osalta voidaan ulkomaisen palveluntarjoajan osalta jatkossakin vaatia Suomen potilasvahinkolain mukaista potilasvahinkovakuutusta.

Valtioneuvosto korostaa, ettei ehdotuksella puututa johdanto-osan 35 kappaleen mukaan kansallisiin lakisäätöisiin yksinoikeuksiin. Jatkotyössä tulee huolehtia, että ehdotuksen artiklamuotoiluihin sisällytetään samansisältöinen muotoilu. Koska lisäksi alkuperämaaperiaatteen on 19 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tehty rahapelitoiminnan osalta määräaikaisten, kestoltaan rajaamaton siirtymäaikaajärjestely, ei tällä direktiiviehdotuksella ole vaikutuksia kansalliseen rahapelisääntelyyn. Lisäksi valtioneuvosto toteaa, että ehdotuksen jatkotyössä tulee varmistua, ettei direktiiviehdotuksella puututa kansalliseen alkoholin vähittäismyyntimonopoliin.

Valtioneuvosto toteaa, että nykymuotoilussa direktiiviehdotuksen soveltamisala ja tietyt määritelmät jäävät osin epäselviksi ja niihin tulee saada selvennyksiä ennen lopullista kannanmuodostusta. Etenkin ehdotuksen soveltamisen kannalta keskeisiin määritelmiin tilapäisen palvelun tarjoamisen ja sijoittautumisen välillä tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Samoin jatkovalmistelussa tulisi varmistaa, että niin sanotuissa kumulatiivisissa soveltamistilanteissa, joissa palveludirektiiviä sovellettaisiin yhdessä sektorikohtaisen EU-sääntelyn kanssa, soveltaminen olisi mahdollisimman yksiselitteistä ja ennakoitavaa.

Valtioneuvoston kantoja tarkennetaan neuvostokäsittelyn edetessä. Valtioneuvosto tulee

toimittamaan eduskunnalle jatkokirjelmän tästä direktiiviehdotuksesta mm. verotuksen osalta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Direktiiviehdotus on soveltamisaltaan puitedirektiivi, jota sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkiin taloudellisen intressin sisältäviin palveluihin. Direktiiviä ei 2 artiklan mukaan sovelleta kuljetuspalveluihin siltä osin kuin niitä säännellään perustamissopimuksen 71 artiklaan tai 80 artiklan 2 kohtaan perustuissa muissa yhteisön säädöksissä eikä määrätyissä direktiiveissä mainittuihin sähköistä viestintää koskeviin palveluihin ja verkkoihin eikä niihin liittyviin voimavaroihin ja palveluihin. Palveludirektiivi on keskeisimpiä yksittäisiä välineitä tavoiteltaessa Lissabonin strategian tavoitteita. Valiokunta pitää hyvänä tavoitetta tarpeettoman byrokratian karsimiseksi elinkeinotoiminnassa, mutta toteaa, että direktiiviehdotusta on kuitenkin vielä syytä tarkentaa jatkokäsittelyn aikana.

Liikennesektori

Valiokunta on tutkinut asiaa oman toimialansa osalta ja toteaa, että komissio on liikennesektorin osalta suullisesti vahvistanut Suomen edustajille, että taksipalvelut jäävät pois palveludirektiivin soveltamisalasta. Komissio ei tiedon mukaan tule antamaan asiasta kirjallista lisäselvitystä vaan on viitannut 25.6.2004 annettuun komission lisäselvitysmuistioon (10865/04), jossa sovellettavina kuljetuspalveluina mainitaan ainoastaan arvokuljetukset ja vainajien kuljetukset ja vastaavasti tekstissä satamapalvelut ja kaupunkiliikenne suljetaan pois palveludirektiivin soveltamisalasta. Kaupunkiliikenne ("urban transport") tarkoittaa tässä yhteydessä nimenomaisesti kaikkea taksiliikennettä. Komission muistion mukaan on tarvetta muotoilla uudelleen 2 artiklan 2(c) kappaletta.

Valiokunta kiinnittää huomiota liikenne- ja viestintäministeriön esitykseen, että valtioneuvoston tulisi täsmentää kantaansa siten, että sai-

raankuljetukset ja taksiliikenne jätetään palveludirektiivin ulkopuolelle. Valiokunta pitää välttämättömänä, että sairaankuljetukset ja taksiliikenne eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan.

Televisio- ja radiolähetykset

Soveltamisala. Audiovisuaaliset palvelut ja radiopalvelut kuuluvat direktiivin soveltamisalaan. Direktiiviä ei sovellettaisi televisio- ja radioverkkoja koskeviin seikkoihin, joista säädelään EU:n sähköisen viestinnän direktiivipaketissa, joka on luonteeltaan infrastruktuurilainsäädäntöä. Audiovisuaalisissa palveluissa direktiiviä sovellettaisiin yhdessä televisiodirektiivin kanssa, mutta radiopalveluissa vastaavaa yhteisölainsäädäntöä ei ole.

Valiokunta toteaa, että ehdotuksen nykymuotoilussa direktiivin soveltamisala ja tietyt määritelmät jäävät osin epäselviksi, ja katsoo, että niihin tulee saada selvennyksiä ennen lopullista kannan muodostusta. Selvennyksiä vaativia seikkoja ovat esimerkiksi direktiivin soveltaminen julkisen palvelun yleisradiotoimintaan sekä taajuus- ja radiohallinnon suhde direktiiviin. Jatkovalmistelussa on myös kiinnitettävä huomiota siihen, että soveltaminen olisi mahdollisimman yksiselitteistä ja ennakoitavaa kumulatiivisissa soveltamistilanteissa, joissa palveludirektiiviä sovellettaisiin yhdessä sektorikohtaisen EU-sääntelyn, kuten televisiodirektiivin, kanssa.

Julkisen palvelun yleisradiotoiminta. Valiokunta pitää tärkeänä, että audiovisuaalisiin ja radiopalveluihin liittyvä kansallinen sääntely ja päätöksenteko turvataan. Valiokunta kiinnittää huomiota julkisen palvelun yleisradiotoiminnan turvaamiseen kansallisista lähtökohdista jäsenvaltioiden julkista yleisradiotoimintaa käsittelevän EY:n perustamissopimuksen pöytäkirja N:o 32:n

ja muiden EU:ssa aiemmin laadittujen suuntaviivojen mukaan. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että direktiiviehdotuksen englanninkielisessä versiossa pöytäkirja N:o 32 on mainittu perusteluissa, mutta sitä ei ole suomenkielisessä versiossa, ja katsoo, että tämä tulisi korjata käännösvirheenä.

Alkuperämaaperiaate. Nyt käsiteltävänä olevan direktiiviehdotuksen ja televisiodirektiivin lähdekohtana on alkuperämaaperiaate, mutta radiopalveluissa, joissa yhteisölainsäädäntöä ei ole harmonisoitu, tämä ei sovellu. Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että radiopalveluissa olisi johdonmukaista soveltaa sen jäsenmaan lainsäädäntöä, jonka myöntämää radiotaajuutta käytetään, koska taajuuksia hallinnoidaan ja annetaan käyttöön kansallisesti.

Kulttuuripoikkeama. Monille audiovisuaalisille ja muille viestintäpalveluille on tyypillistä kansalliseen kulttuuriin ja kieleen liittyvät erityispiirteet, jotka vaikuttavat palvelujen tarjoamisen edellytyksiin ja sääntelyyn. Tämän lisäksi EU:n jäsenmaissa on julkisella palvelulla keskeinen rooli radio- ja televisiotoinnassa mm. kansallisen kulttuurin edistäjänä. Nämä seikat ovat erityisen tärkeitä Suomen kaltaiselle suppealle kieli- ja kulttuurialueelle. Direktiiviehdotuksessa ei tällaisia erityispiirteitä ole huomioi-

tu. Valiokunta korostaa, että direktiiviin tulisi ottaa vastaavanlainen kulttuuripoikkeamäsäännös kuin ns. direktiivissä sähköisestä kaupankäynnistä (direktiivi 2000/31/EY tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista), jonka 1 artiklan 6 kohdassa todetaan, että direktiivi ei vaikuta yhteisön tai jäsenvaltion tasolla toteutettaviin yhteisön oikeuden mukaisiin toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on kulttuurisen ja kielellisen monimuotoisuuden edistäminen ja moniarvoisuuden puolustaminen.

Lausunto

Lausuntonaan liikenne- ja viestintävaliokunta ilmoittaa,

että direktiivin soveltamisalan tulee liikennesektorin osalta käsittää ainoastaan arvokuljetukset ja vainajien kuljetukset,

että direktiiviin tulee sisällyttää säännös, joka turvaa julkisen palvelun yleisradiotoiminnan, ja

että suuri valiokunta muutoin ottaa huomioon mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Helsingissä 21 päivänä syyskuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Markku Laukkanen /kesk
vpj. Matti Kangas /vas
jäs. Mikko Alatalo /kesk
Saara Karhu /sd
Marjukka Karttunen /kok
Inkeri Kerola /kesk
Reino Ojala /sd
Erkki Pulliainen /vihr
Eero Reijonen /kesk

Pertti Salovaara /kesk
Arto Seppälä /sd
Timo Seppälä /kok
Harry Wallin /sd
Lasse Virén /kok
Raimo Vistbacka /ps
vjäs. Jyrki Kasvi /vihr
Lyly Rajala /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mika Boedeker.