

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään Eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 13 päivänä tammikuuta 2004 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla, sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on jo 12.2.2004 päivätyllä E-kirjelmällä (E-tunnus E6/2004 vp.) antanut direktiiviehdotuksen tiedoksi Eduskunnalle.

Helsingissä 19 päivänä toukokuuta 2004

Kauppa- ja teollisuusministeri *Mauri Pekkarinen*

Ylitarkastaja Satu Mäkyinen

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI PALVELUISTA SISÄMARKKINOILLA**1. Ehdotuksen tausta ja tavoite**

Jatkona komission kertomukselle palvelujen sisämarkkinatilanteesta (30.7.2002 asiakirja (KOM)2002 441 lopullinen), komissio antoi 13.1.2004 direktiiviehdotuksen palveluista sisämarkkinoilla. Kysymys on kokonaan uudesta lainsäädäntöehdotuksesta, jolla pyritään edistämään sekä palveluntarjoajien sijoittautumista toiseen jäsenmaahan että tilapäisesti rajan yli tarjottavien palveluiden vapaata liikkuvuutta.

Ehdotuksen oikeusperusta on perustamissopimuksen 47 artiklan 2 kohta, 55 ja 71 artikla ja 80 artiklan 2 kohta. Direktiiviehdotuksesta päätettäessä noudatetaan yhteispäätösmenettelyä ja päätökset tehdään määränemmistöllä.

Viime vuosina komission on kiinnittänyt erityistä huomiota palvelujen sisämarkkinoihin ja niiden toimivuuteen. Liikellepanevana voimana on ollut Lissabonin strategia ja nyt annettu direktiiviehdotus on osa tätä talouspoliittista prosessia. Tarve uudelle palvelujen sisämarkkinasääntelylle on toistettu useissa yhteyksissä vuoden 2000 jälkeen, valtionpäämiestasolla viimeksi Eurooppa-neuvoston kokouksessa lokakuussa 2003. Myös kilpailukykyneuvoston kokouksessa 11.3.2004, kun direktiiviehdotus ensimmäistä kertaa esiteltiin ministereille, jäsenmaat yksimielisesti tukivat direktiivin tarpeellisuutta.

Komission selvitykset ovat selkeästi osoittaneet, että vaikka sisämarkkinoiden toteutumisesta on jo yli kymmenen vuotta ja liikkuvuuden periaatteen tulisi käytännössä toimia kaikilta osin, palvelujen tarjonnan esteet ovat edelleen yleisiä. Monet esteistä ovat seurausta perustelluistakin sääntely- ja valvontatarpeista, mutta osin niihin liittyy myös tarpeetonta byrokratiaa. Erityisesti pk-yrityksillä on suuri merkitys palvelusektorilla ja esteet kohdistuvat niihin suurempia kilpailijoita enemmän. Komission selvitysten mu-

kaan pienistä tai syrjäisistä jäsenvaltioista tulevat palveluyritykset ovat erityisen epäedullisessa asemassa, eivätkä nykyisellään pysty tehokkaasti hyödyntämään sisämarkkinoiden tarjoamaa laajaa markkina-aluetta.

Myös EU-tasolla on nähty, että toimivat palvelujen sisämarkkinat ovat keskeinen tekijä Euroopan kilpailukyvyyn ja taloudellisen kasvun vahvistamisessa. Komission laskelmien mukaan EU:n bruttokansantuotteesta lähes 70 prosenttia muodostuu nimenomaisesti palveluista.

Sijoittautumisvapauden tai palvelujen vapaan liikkuvuuden osalta ei nykyisellään ole laajasti sovellettavaa, yli sektorirajojen ulottuvaa EU-tason sekundaarisääntelyä. Perustamissopimuksen 43-55 artiklassa säännellään näistä keskeisistä sisämarkkinaoikeuksista. Direktiiviehdotuksen tarkoituksena onkin luoda oikeudellinen kehys tälle EU-oikeuden keskeiselle alueelle, jossa perustamissopimuksen määräysten tulkinta on jäänyt lähinnä EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön oikeutta luovan vaikutuksen varaan. Direktiiviehdotuksen keskeisenä tarkoituksena onkin lisätä oikeusvarmuutta sekä palvelun tarjoajille että palvelun vastaanottajille, sekä läpinäkyvyyttä ja ennustettavuutta jäsenvaltioiden hallintoon.

2. Ehdotuksen pääasiallinen sisältö**2.1. Soveltamisala**

Direktiiviä sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkiin taloudellisiin palveluihin. Artiklassa 2 on kuitenkin koko direktiiviehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle jätetty rahoituspalvelut (pankki-, luotto-, vakuutus-, yksityiset eläkejärjestely-, sijoitus- ja maksupalvelut) sellaisina kuin ne on määritelty direktiivissä 2002/65/EY, sähköisen viestinnän palvelut niiltä osin kuin niistä on säännelty viiden

erillisen direkttiivin muodostamassa niin sanotussa telekommunikaatiopakettissa ja kuljetuspalvelut, siltä osin kuin niistä säännellään perustamissopimuksen 71 artiklaan tai 80 artiklan 2 kohtaan perustuvissa muissa yhteisön säädöksissä (niin sanottu liikennepoliittikan oikeusperusta). Etenkin kuljetuspalvelujen osalta soveltamisala on vielä osin epäselvä. Selvää on kuitenkin se, että direktiiviehdotusta sovelletaan taksipalveluihin, säraankuljetuksiin ja vainajien kuljetuksiin. Soveltamisalan ulkopuolelle sen sijaan jäävät maantie-, rautatie-, meri- ja lentoliikenne joiden osalta on omaa yhteisötason sääntelyä. Myös satamapalvelut jäävät soveltamisalan ulkopuolelle, vaikkakaan siitä annettusta direktiiviehdotuksesta ei ole vielä sovittu. Katsastus- ja rekisteröintipalveluihin direktiiviehdotusta sovelletaan niiltä osin kuin toiminnasta ei ole muuta yhteisösääntelyä.

Direktiiviehdotusta ei sovelleta myöskään verotusta koskeviin asioihin, joilla on oma oikeusperustansa. Direktiiviehdotuksen 14 (kielletyt vaatimukset) ja 16 (alkuperämaaperiaate) artiklaa sovelletaan kuitenkin myös verotukseen, jollei artikloissa säännellyistä seikoista ole säännelty verotuksen yhdenmukaistamista koskevissa yhteisön säännöksissä. Direktiiviehdotuksen tarkoituksena on puuttua vain perustamissopimuksessa kiellettyihin syrjiviin veromenettelyihin.

Myös säädeltyjä ammatteja harjoittavien tarjoamat palvelut kuuluvat soveltamisalaan (esimerkiksi lääkärit, farmaseutit, lakimiehet ja veroneuvojat). Ehdotuksella ei kuitenkaan puututa ammattipätevyyksiin liittyviin vaatimuksiin, vaan tältä osin 17 artiklan 8 kohdassa on kirjattu nimenomainen poikkeus.

Koska direktiiviä ehdotuksen mukaisesti sovellettaisiin erittelemättä kaikkiin palveluihin jotka ovat luonteeltaan taloudellisia (perustamissopimuksen 49 artiklan merkityksessä), sovelletaan direktiiviä myös yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin.

Ehdotuksessa ei edellä mainitun lähtökohdan vuoksi käsitellä yleishyödyllisiä palveluja omana kokonaisuutenaan, vaan yhtenä osana palveluita, joilla voi olla myös taloudellinen luonne. Direktiiviehdotuksella ei täten puututa jäsenvaltioiden vapautteen määritellä yleishyödyllisiä palveluja eikä direktiiviehdotus ota kantaa näiden palvelujen

avaamisesta kilpailulle. Jos kuitenkin kansallisesti päätetään jonkin yleishyödyllisen palvelun avaamisesta kilpailulle ja palvelun toteuttajaksi valitaan taho, joka vastaanottaa palvelun tuottamisesta huomattavan vastikkeen, tulee tämä palvelu tällöin luonteeltaan taloudelliseksi ja siihen sovelletaan tämän direktiiviehdotuksen määräyksiä.

Vastaavasti direktiiviehdotuksen johdantoosan 16 kappaleessa vahvistetaan, että palvelut, jotka valtio suorittaa vastikkeetta sosiaali-, kulttuuri-, koulutus- ja lainkäyttötehtäviensä täyttämiseksi, eivät ole luonteeltaan taloudellisia, eivätkä kuulu direktiiviehdotuksen soveltamisalaan. EY-tuomioistuimen ennakkoratkaisuissa vastikkeettomuuden käsitettä on tarkennettu (muun muassa C-109/92 Wirth, C-263/86 Humbel). Tuomioistuimen tulkinnan mukaan vastikkeettomiksi tulkitaan myös palvelut joista peritään vastike, mutta vastike alittaa palvelun tuotantokustannukset merkittävällä tavalla.

Direktiiviehdotuksen mukaan ainoastaan vastikkeen suuruudella on merkitystä määriteltäessä tietyn palvelun vastikkeellisuutta. Sillä kuka tai ketkä vastikkeen maksavat, ei ole merkitystä. Käytännössä suuri osa julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon perimistä asiakasmaksuista ei täyttäisi vastikkeen edellytyksiä, mutta osa, kuten esimerkiksi sosiaalihuollon tukipalveluiden maksut, ovat yleensä vastikkeellisia ja vastike voi muodostua merkittäväksi. Lisäksi on otettava huomioon, että kunnat ostavat enenevässä määrin palveluita yksityiseltä sektorilta, jolloin palvelusta maksetaan sen tuottajalle markkinahinta, joka täyttää vastikkeen määritelmän.

Direktiiviehdotuksen perustelujen 35 kohdassa todetaan, että ehdotuksen sisältämiä sijoitusvapautta koskevia säännöksiä sovelletaan vain siltä osin kuin toiminta on kilpailulle avointa. Ehdotuksella ei siis velvoiteta jäsenvaltioita poistamaan nykyisiä kansallisia lakisääteisiä yksinoikeuksia tai yksityistämään tiettyjä aloja.

2.2. Palveluntarjoajien sijoittautumisvapaus

Ehdotus asettaa jäsenmaiden viranomaisille selkeän velvoitteen parantaa ja yksinkertais-

taa palvelujen tarjontaan liittyviä hallinnollisia menettelyjä. Lähtökohtana on niin sanottu yhden luukun –palvelu, jossa palvelun tarjoaja voi hoitaa kaikki sijoittautumisen ja palvelujen tarjoamiseen liittyvät hallinnolliset menettelyt nopeasti ja tehokkaasti. Yksinkertaistaen voidaan sanoa, että toisesta jäsenmaasta tulevan palveluntarjoajan tulee voida sijoittautua vastaanottavaan maahan samoin ehdoin ja yhtä tehokkain menettelyin kuin ”kotimaistenkin” palveluntarjoajien.

Ehdotuksessa on myös joukko lupamenettelyihin liittyviä yksityiskohtaisia sääntöjä, joiden tarkoituksena on ensisijassa estää kaikenlaista syrjintää ja kilpailun vääristymistä. Lupamenettelyjen osalta ehdotuksessa vaaditaan mm. nopeutta, yksinkertaisuutta, läpinäkyvyyttä ja lupien pysyvyyttä. Tavoitteena on vähentää ja yksinkertaistaa kansallisia lupamenettelyjä, sekä harkita vaihtoehtoisten, vähemmän rajoittavien menettelyjen, kuten rekisteröinnin, ilmoitusmenettelyjen tai jälkikäteisvalvonnan käyttöä.

Direktiiviehdotuksen lähtökohta on, että jos palvelutoiminnalle asettaa lupavelvoite, tulee sen perustua yleisen edun mukaisiin pakottaviin ja objektiivisiin perusteisiin. Tässä yhteydessä viitataan ensisijassa perustamissopimuksen 46 artiklan mukaisiin poikkeusperusteisiin, jotka liittyvät yleisen järjestyksen, turvallisuuden ja kansanterveyden suojelemiseen. Sijoittautumisvapaus on kuitenkin yksi EU:n perusvapauksista, jonka rajoituksia tulee tulkita suppeasti. Tulkintaa ovat selkeyttäneet osaltaan EY-tuomioistuimen ratkaisut, joissa rajoitusperusteiksi on hyväksytty myös ympäristönsuojelu, kuluttajansuojelu ja kulttuurin morimuotoisuus. Keskeisenä edellytyksenä kaikkien poikkeusperusteiden käytölle on kuitenkin se, ettei tavoiteltua päämäärää voida saavuttaa elinkeinotoimintaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä (nk. suhteellisuusperiaate).

Ehdotuksessa luetellaan joukko kiellettyjä, vaikutuksiltaan palvelutoimintaa välittömästi rajoittavia vaatimuksia (14 artikla). Tällaisia ovat muun muassa palvelun tarjoajan tai hänen työntekijöitensä kansallisuuteen liittyvät vaatimukset, kiellot sijoittautua useampaan kuin yhteen jäsenmaahan, rajoitukset valita sijoittautumisen luonne, kilpailijoiden kuu-

leminen lupaharkinnan yhteydessä tai yksittäistapauksellinen taloudellisen tai markkina-tilanteeseen liittyvän testin käyttö, jolla viranomainen arvioi markkinakysyntää ja asettaa markkinakysynnän luvan myöntämisen ehdoksi. Kielletty vaatimus on myös palvelun tarjoajalle asetettu velvoite kirjautua tietyn ajaksi toisen jäsenvaltion alueella pidettävään rekisteriin. Näiden kiellettyjen vaatimusten osalta jäsenmaiden on huolehdittava, että kansallisesta sääntelystä poistetaan kyseiset vaatimukset direktiiviehdotuksen täytäntöönpanoaikataulun puitteissa.

Kiellettyjen vaatimusten lisäksi ehdotuksessa luetellaan joukko arvioitavia vaatimuksia (15 artikla). Nämä vaatimukset voivat liittyä esimerkiksi määrällisiin tai alueellisiin rajoituksiin, yhtiömuotoon, yrityksen omistuspohjaan, sopimattomiin tai rajoittaviin laadullisiin vaatimuksiin, pakollisiin enimmäis- tai vähimmäishintoihin taikka työllistämisaatimuksiin. Näiden vaatimusten osalta jäsenmaiden tulee tarkastaa oma kansallinen lainsäädäntönsä ja varmistaa, että vaatimukset ovat syrjimättömiä, ehdottoman tarpeellisia ja suhteellisia. Tämän tarkastelun tuloksesta tulee raportoida komissiolle ja samalla esittää mihin toimenpiteisiin mahdollisten kansallisen lainsäädännön ja puitedirektiivin määräysten välisen yhteensopimattomuuden osalta jäsenmaassa ryhdytään tai toisaalta perustella, miksi mahdolliset rajoittavat vaatimukset ovat perusteltuja yleisen edun mukaisiin pakottaviin syihin.

2.3. Palvelujen vapaa liikkuvuus (rajan yli tilapäisesti tarjottavat palvelut)

Ehdotuksen lähtökohtana on turvata toisesta jäsenvaltiosta tarjottavien palvelujen yhdenvertainen kohtelu kaikkialla unionissa. Keskeisin periaate on, että palveluntarjoajan tulee niin sanotulla yhteensovitulla alalla noudattaa oman alkuperämaansa lainsäädäntöä myös tarjotessaan palveluja rajan yli muihin jäsenvaltioihin. Yhteensovitulla alalla tarkoitetaan direktiiviehdotuksessa vaatimuksia, joita sovelletaan palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen. Vastaanottajamaa ei saa yhteensovitettuun alaan liittyvistä syistä asettaa lisävaatimuksia palveluntarjoajalle, eikä vastaanottajamaalla ole

myöskään välitöntä valvontaoikeutta tai – velvoitetta.

Vastaavasti lähtömaan viranomaisten tulee valvoa myös palveluntarjoajan toimia muissa jäsenmaissa. Tämä asettaa entistä suurempia vaatimuksia viranomaisten väliseen yhteistyöhön ja tietojen vaihtoon alkuperämaan ja vastaanottavan maan välillä.

Alkuperämaaperiaatteen soveltaminen tarkoittaa käytännössä sitä, että kun yhteen jäsenmaahan sijoittautunut palveluntarjoaja sijoittautuu toiseen jäsenmaahan tarjoamaan palvelujaan pysyvästi, palvelun tarjoajan sijoittautumismaa pääsääntöisesti muuttuu. Tällöin alkuperämaa on uusi sijoittautumismaa ja sovellettava lainsäädäntö on tämän maan sääntely. Jos taas palveluntarjoaja on sijoittautunut useampaan jäsenmaahan, sovellettava lainsäädäntö määräytyy sen mukaan, missä jäsenmaassa palveluun liittyvän toiminnan keskus sijaitsee.

Alkuperämaa periaatteen merkitys konkretisoituu, kun palveluntarjoaja tilapäisesti tarjoaa palveluja rajan yli. Tällöin sijoittautumista ei vaadita, eikä kotipaikka muutu. Täten alkuperämaaperiaatteen mukaisesti sovellettavaksi tulee alkuperämaan lainsäädäntö. Alkuperämaaperiaate perustuu EU:n perustamissopimuksessa määriteltyyn palvelun tarjoamisen vapauteen ja sitä sovelletaan useissa sisämarkkinasäännöksissä. Koska direktiiviehdotuksen soveltamisala on laaja, alkuperämaa-periaatteesta on tehty joukko yleisiä, luonteeltaan pysyviä poikkeuksia. Nämä poikkeukset on kirjattu direktiiviehdotuksen 17 artiklaan. Ehdotuksessa on ensinnäkin lueteltu ne palvelut joihin ei nimenomaisesti sovelleta lähtömaaperiaatetta niiden erityispiirteiden vuoksi tai jo olemassa olevan sektorikohtaisen sääntelyn vuoksi. Näitä ovat erityisesti posti-, sähkö-, kaasuja vesijakelupalvelut.

Alkuperämaaperiaatteen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät myös ammattipätevyyteen ja lähetettyihin työntekijöihin liittyvät asiat. Rajaus aiheutuu EU-tason sektorisääntelystä, jolla on etusija palveludirektiivin sääntöihin nähden ja täten on tarkoituksenmukaista sulkea kyseiset alueet alkuperämaaperiaatteen soveltamisen ulkopuolelle. Ammattipätevyyden osalta direktiiviä ammattipätevyyden tunnustamisesta ollaan parhaillaan uudista-

massa. Lähetettyjen työntekijöiden osalta voimassa on direktiivi 96/71, jota sovelletaan nykyisellään sekä lähetettyihin työntekijöihin että vuokratyöntekijöihin. Vuokratyöntekijöihin liittyen neuvostossa valmistellaan lisäksi omaa erityisdirektiiviä. Mikäli tästä sektoridirektiivistä päästään sopuun, sillä tulisi olemaan etusija palveludirektiiviin säännöksiin nähden.

Ehdotukseen ei sisälly poikkeusta, joka sulkisi yksityisten väliset oikeussuhteet alkuperämaaperiaatteen ulkopuolelle. Tämä on periaatteellisesti merkittävä laajennus perustamissopimuksen mukaiseen palvelujen tarjonnan vapauteen. Ehdotuksella pyritään tältä osin korvaamaan nykyisin kansainvälisen yksityisoikeuden kautta tapahtuva sovellettavaa lakia koskeva sääntely. Tältä osin huomionarvoisia ovat kuitenkin 17 artiklan kohdat 20-23, joiden perusteella alkuperämaaperiaatetta ei sovelleta sopimuspuolten vapauteen valita sopimukseen sovellettava lainsäädäntö, kulluttajien kanssa tehtyihin sopimuksiin, kiinteää omaisuutta koskeviin sopimuksiin eikä palveluntarjoajan vastuuseen henkilövahingoista.

Palvelutoiminnan kansallisen sääntelyn ja valvonnan kannalta tärkeä poikkeus sisältyy 17 artiklan 17 kohtaan, jonka mukaan alkuperämaaperiaatetta ei sovelleta vaatimuksiin, jotka liittyvät suoraan palvelun suorituspaikan erityispiirteisiin ja joiden noudattaminen on välttämätöntä yleisen järjestyksen, turvallisuuden ylläpitämiseksi tai kansanterveyden tai ympäristön suojelemiseksi.

Ehdotukseen on myös sisällytetty vastaanottaja maan mahdollisuus erittäin poikkeuksellisissa, yksittäisissä tilanteissa käyttää tiettyjä suojamekanismeja muista jäsenmaista tuleville palveluille. Nämä poikkeusolosuhteet liittyvät palvelujen turvallisuuteen, kansanterveyteen, terveydenhuollon alan ammattien harjoittamiseen ja vähemmistöjen suojeluun.

Edelleen alkuperämaaperiaatteeseen on ehdotettu kolmella alalla sovellettavia määrällisiä poikkeusjärjestelyjä; 1) varojen siirtoihin (ts. arvokuljetuksiin) liittyvät säännöt, 2) uhkapeleihin liittyvät säännöt ja 3) velkojen perintään liittyvät säännöt. Näiden alueiden osalta komissio valmistelee erityistä alakohtaista sääntelyä.

2.4. Tietty erityiskysymykset

Direktiiviehdotukseen on sisällytetty myös erillisiä kokonaisuuksia, jotka osin liittyvät sijoittautumisvapautteen tai rajan yli tarjottaviin palveluihin.

2.4.1. Terveystien korvaaminen

Direktiiviehdotus (23 artikla) sisältää määräykset toisessa jäsenmaassa saattujen terveyspalvelujen kansallisesta korvaamisesta. Ehdotuksessa tehdään ero sairaalapalvelujen ja ei-sairaalapalvelujen välille EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti. Sairaalahoidolla tarkoitetaan direktiiviehdotuksen mukaan lääketieteellistä hoitoa, jota voidaan antaa ainoastaan sairaanhoitolaitoksessa ja joka periaatteessa edellyttää hoitoa saavan henkilön majoittautumista laitokseen. Nykyinen muotoilu jättää määritelmän osin epäselväksi ja komissio on ilmoittanut selkeyttävänsä määritelmän valmistelun edetessä.

Ehdotuksen mukaan toisessa jäsenmaassa ei-sairaalahoidossa saadut terveyspalvelut tulee olla kotimaassa tuotettujen terveyspalvelujen kanssa yhdenvertaisesti kansallisesta järjestelmästä korvattavia, eikä tähän korvukseen lähtökohtaisesti vaadita viranomaisen etukäteislupaa. Sen sijaan sairaalapalvelujen osalta voidaan vaatia ennakkolupa, mutta ehdotuksessa esitetään erityisiä ehtoja luvan myöntämiselle. Lupa rajan yli tarjottavan sairaalapalvelun korvaamiselle on myönnettävä, jos kyseessä on lakisääteinen hoitopalvelu, jota potilas on joutunut odottamaan pidempään kuin potilaan terveydentila huomioiden on hyväksyttävää.

Direktiiviehdotuksen valmistelun yhteydessä komissio on vahvistanut, että jatkossakin lähtökohtana terveydenhoidon korvaamisessa on sosiaaliturvan koordinoitiasetus 1408/71, jota sovellettaisiin valtaosassa korvaustapauksia. Komission mukaan 23 artiklaa sovellettaisiin erittäin suppeasti, niissä tapauksissa, jotka jäävät 1408 asetuksen ulkopuolelle tai epäselviksi sen suhteen.

Komission mukaan 23 artiklaa sovelletaan tapauksissa, joissa potilas hakeutuu toiseen jäsenmaahan saamaan ei-sairaalahoitoa,

maksaa sen ensin itse ja tämän jälkeen hakee korvausta kansallisesta sairausvakuutusjärjestelmästä. Tällöin potilaalle tulee maksaa korvaus riippumatta siitä, että palvelu on vastaanotettu toisessa jäsenmaassa. Nykyisellään artiklan sanamuoto ei rajoita soveltamisala riittävän selkeästi, eikä ilmaise 23 artiklan suhdetta asetukseen 1408/71 tyhjentävästi.

Kansallisesti artiklaa sovellettaisiin tilanteisiin, joissa potilas jälkikäteen hakisi korvausta ulkomailla saamastaan hoidosta. Suomessa asia on EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön myötä järjestetty siten, että korvausta voi saada Kelalta sairausvakuutuslain säädännön ja kansallisten taksojen mukaisesti. Direktiiviehdotuksen määräys vahvistaisi tämän käytännön.

2.4.2. Työntekijöiden tilapäinen lähettäminen

Lähetettyjen työntekijöiden osalta lähtökohtana on direktiivi 96/71/EY, joka sääntelee lähetettyjen työntekijöiden palvelussuhteen ehtoja ja niiden valvontaa. Kyseisen direktiivin mukaan lähetetyn työntekijän keskeisimpien työehtojen ja -olojen osalta noudatetaan sitä, mitä on säännelty työskentelyvaltiossa. Näitä keskeisimpiä ehtoja ovat vähimmäispalkat ja ylityökorvaukset, työaika, vuosilomien määräytyminen, työturvallisuus ja työterveys. Direktiivin mukaan työskentelymaan viranomaiset valvovat näiden ehtojen noudattamista.

Palveludirektiiviehdotuksen 24 artiklassa lisäksi säännellään, ettei työskentelyjäsenvaltio voi asettaa lupa-, ilmoitus- tai rekisteröintivelvoitetta palveluntarjoajalle tai lähetetylle työntekijälle. Edelleenkin työskentelyjäsenvaltio ei voi vaatia edustajan käyttöä tai työntekijöitä koskevien asiakirjojen säilyttämistä alueellaan. Direktiiviehdotuksessa säännellään, että alkuperäjäsenvaltion on varmistettava, että työskentelyjäsenvaltion viranomaisilla on käytettävissään lähetettyä työntekijää ja hänen palvelussuhteitaan, sekä tilapäistä lähettämistä koskevat keskeisimmät tiedot.

Jos taas lähetetty työntekijä on kolmannen maan kansalainen, tulee lähettäjän huolehtia, että työntekijällä on lähtömaassa vaadittavat

luvat (muun muassa oleskelu- ja työlupa) ja pätevyudet Vastaanottaja maa ei voi näitä vaatia näitä selvityksiä lähetetyltä työntekijältä. Täten lähetetty työntekijä käytännössä edustaa lähettäjämäata, jossa hän on palvelussuhteessa palveluntarjoajaan.

2.4.3. Muista määräyksistä

Edellä kuvattujen kahden keskeisen kokonaisuuden lisäksi direktiivissä säännellään palvelun vastaanottajien oikeuksista. Tältä osin direktiiviehdotuksessa kielletään rajoitukset, jotka koskevat vastaanottajan verovähennysoikeutta tai taloudellisen tuen myöntämisen edellytyksiä jos palveluntarjoajan kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa.

Ehdotuksen 27 artiklassa veloitetaan jäsenvaltiot asettamaan erityisen terveys- ja turvallisuusriskin omaavien palveluiden osalta toiminnanharjoittajille velvollisuus vastuuvakuutuksen tms. takuun asettamiseen. Lista vakuutusvelvollisuuden piiriin kuuluvista aloista on määrä vahvistaa komitologiamenettelyssä. Yleisellä tasolla jäsenvaltiot veloitetaan hyväksymään toisessa jäsenvaltiossa otetut vastuuvakuutukset ja asetetut vakuudet, mikäli ne vastaavat kansallisesti asetettuja vaatimuksia.

Ehdotuksessa on määräyksiä myös palvelujen yleisistä laatuvaatimuksista. Näihin vaatimuksiin sisältyy mm. varsin laajat palveluntarjoajan tiedonantovelvollisuudet kuluttajille. Ehdotuksessa on myös määräyksiä jäsenvaltioiden viranomaisten keskinäisestä avunannosta.

3. Vaikutukset Suomen kannalta

3.1. Vaikutukset lainsäädäntöön

Direktiiviehdotuksen aiheuttamia yksityiskohtaisia muutostarpeita ei ole vielä kattavasti arvioitu. Alustavana arvioina voidaan todeta, että nykyisellään ehdotuksen täytäntöönpano aiheuttaisi muutostarpeita luvanvaraisten palveluelinkeinojen osalta. Lukumääräisesti Suomessa on verraten vähän luvanvaraisia elinkeinoja.

Yksittäisinä lakeina voidaan mainita lääke-

laki (395/1987) apteekkitoiminnan lupajärjestelyjen osalta sekä laki luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä (343/1991) taksiliikenteen ja sairaankuljetusten lupien osalta. Muiden elinkeinojen osalta muutostarpeen lopullisesti selviävät direktiiviehdotuksen 41 artiklan mukaisen keskinäisen arvioinnin yhteydessä, jolloin komissiolle toimitetaan selvitykset kansallisista lupajärjestelmistämme ja niiden suhteesta direktiiviehdotuksen määräyksiin. Huomiota tulee kiinnittää etenkin direktiiviehdotuksen sisältämään välittömän ja välillisen syrjimättömyyden vaatimukseen.

Työntekijöiden lähettämistä koskevat määräykset aiheuttaisivat osittaisia muutostarpeita lähetettyjä työntekijöitä koskevien palvelussuhteenehtojen käytännön valvontaan. Kolmansien maiden kansalaisten lähettämistä koskevan 25 artiklan osalta muutoksia edellyttäisiin 1.5.2004 voimaan tulleisiin ulkomaalaislainsäädännöksiin. Parhailaan hallitus valmistelee esitystä toimenpiteiksi joilla edelleen tehostetaan lähetettyjen työntekijöiden palvelussuhteen ehtojen valvontaa. Direktiiviehdotuksella on vaikutuksia tähän valmistelutyöhön.

Direktiiviehdotuksen 24 artiklassa säädetyn jäsenvaltioiden viranomaisten välisen yhteistyön toteuttaminen edellyttäisi sekin säännöksiä Suomeen sijoittuneiden yritysten velvollisuudesta toimittaa viranomaisille toiseen jäsenvaltioon lähettämistään työntekijöistä direktiivin edellyttämiä tietoja. Säännöksiä tarvittaisiin myös viranomaisten velvollisuudesta toimittaa joko pyynnöstä tai omasta aloitteestaan direktiivissä edellytetyt tietoja toisen jäsenvaltion viranomaisille.

Myös yksityistä työnvälitystä, mukaan lukien työvoimanvuokraus, koskevan kansallisen sääntelyn mahdolliset muutostarpeet direktiiviehdotuksen johdosta vaativat vielä lisäselvittelyä.

3.2. Taloudelliset vaikutukset

Direktiiviehdotuksen taloudellisten vaikutusten arviointi on vielä tässä vaiheessa vaikeaa. Budjettitaloudellisten vaikutusten osalta etenkin direktiiviehdotuksen vaikutukset verotukseen ovat keskeisiä.

Toteutuessaan direktiiviehdotus lisäisi ra-

jan yli tarjottavien palvelujen määrää. Näiden palvelujen osalta verotus tapahtuu alkuperämaassa, jolloin verokertymä vastaanottavassa maassa vähenee. Tämä näkökulma tulee huomioida kahdensuuntaisesti sekä Suomeen tuotavien palvelujen osalta että suomalaisten palvelujen vientiyrittäjien osalta.

Direktiiviehdotuksessa asetetaan jäsenvaltioille velvoite perustaa niin sanotun yhden luukun –palvelutoiminta, jossa jäsenmaahan sijoittuvat tai sinne rajan yli palveluitaan tarjoavat yritykset saavat hallinnollista neuvontaa ja palveluja. Kansallisesti tässä toiminnassa voitaisiin hyödyntää varsin pitkälle jo olemassa olevia sähköisiä palveluja, mutta tämän järjestäminen ilmeisimmin aiheuttaisi myös lisäkuluja.

Direktiiviehdotuksen sisältämä alkuperämaaperiaate asettaa valvontavelvoitteen pääosin palveluntarjoajan alkuperämaalle. Tämän valvontavelvoitteen täyttäminen edellyttäisi osin resurssien uudelleen kohdentamista niin, että Suomen viranomaisilla olisi edellytykset valvoa suomalaisten palveluntarjoajien toimintaa myös siltä osin kuin palveluja tarjotaan tilapäisesti rajan yli. Toisaalta Suomessa tapahtuva valvonta niiltä osin vähenisi, kun valvontaa suorittaisi toisesta jäsenmaasta tulevan palveluntarjoajan alkuperämaan viranomaiset. Kuitenkin esimerkiksi Suomeen lähetettyjen työntekijöiden keskeisimpien palvelusuhteenehtojen valvonta säilyisi suomalaisilla viranomaisilla ja edelleen suomalaisille viranomaisille asetettaisiin jäsenvaltioiden välisiä viranomaisyhteistyövelvoitteita. Nämä velvoitteet aiheuttaisivat lisäresurssitarpeita toimivaltaisille viranomaisille, etenkin työsuojeluviranomaisille.

3.3. Yritysvaikutukset

Direktiiviehdotuksen yritysvaikutukset ovat huomattavat. Komission selvitysten mukaan nimenomaisesti EU:n reunavaltioiden pk-yritysten edut direktiiviehdotuksesta olisivat suurimmat. Lupajärjestelmien vähentäminen, keventäminen ja prosessien nopeuttaminen aiheuttaisivat selkeää etua Suomen palvelujen viennille.

Vastaavasti sijoittautuminen Suomeen tulisi helpottamaan ja lupamenettelyjen keven-

täminen edesauttaisi myös kotimaisten palveluntarjoajien joustavampaa pääsyä palveluelinkeinonharjoittajaksi.

Tietyillä sektoreilla ehdotuksella olisi erityisiä vaikutuksia. Etenkin taksi- ja apteekki-toiminnan osalta direktiiviehdotus aiheuttaisi selkeitä muutostarpeita ja kevennyksiä luvan myöntämisen edellytyksissä, jolloin toimijoiden määrä markkinoilla kasvaisi ja kilpailu lisääntyisi.

Direktiiviehdotukseen sisältyvä yhden luukun –viranomaispalvelu hyödyttäisi sekä kotimaisia että toisista jäsenmaista tulevia palveluntarjoajia.

4. Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää direktiiviehdotusta kannatettavana. Ehdotetunkaltaisen laajan soveltamisalan palveludirektiivin tarve on ilmeinen sisämarkkinoiden tehokkaamman toiminnan ja Euroopan kilpailukyvyyn kehittämisen kannalta. Palveludirektiivi on yksi keskeisimmistä yksittäisistä välineistä tavoiteltaessa Lissabonissa asetettuja tavoitteita. Valtioneuvosto kannattaa direktiiviehdotuksen tavoitetta tarpeettoman byrokratian karsimiseksi elinkeinotoiminnassa. Tällä asialla on erityistä merkitystä suomalaisille vientiyrittäjille.

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 kannantotot:

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 direktii-

viehdotuksen 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 myöntämiseksi 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 lääkejakeleuden edellytysten turvaamista koko maassa. Lisäksi valtioneuvosto korostaa, että lopullinen kanta 14 artiklan 5 kohdan sisältämään taloudellisen tarveharkinnan kieltöön 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 toimilupapäätelyyn 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 elinkeinon harjoittamiseen liittyvien sääntöjen osalta on välttämätöntä 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 erittäin lainvalintaa koskevia poikkeuksia. Jatkotyössä on varmistettava, että erityisesti sopimusvelvoitteita ja vahingonkorvausvastuuta koskevat kansainvälisen yksityisoikeuden lainvalintasäännöt suljetaan alkuperämaaperiaatteen soveltamisalan ulkopuolelle. Näin muun muassa vältetään lainvalintasääntelyn hajottaminen tavalla, joka johtaisi usean oikeusjärjestelmän säännösten soveltamiseen yksittäisessä asiassa. Vahingonkorvausvastuun osalta pääsääntönä tulisi olla vahingon ilmenemisaikan lainsäädännön soveltaminen (näin myös U 47/2003).

Vaikka ehdotukseen sisältyykin mm. kansanterveyden suojeluun perustuva poikkeusmahdollisuus alkuperämaaperiaatteesta, valtioneuvosto korostaa edelleen, että sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta palvelun valvonnan tulee kaikissa tapauksissa tapahtua kyseisen vastaanottajajäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti ja kyseisen jäsenvaltion viranomaisten toimesta.

Terveystieteiden 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 rahanvedon selkeyttämistä sosiaaliturvan koordinaatioasetukseen 1408/71.

Valtioneuvosto toteaa, että 24-25 artiklan sisältämillä 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 palvelussuhteen parannon osalta ovat oikeasuuntaisia ja parannuksia nykyiseen lähetettyjä työntekijöitä koskevaan EU-sääntelyyn.

Jatkotyössä on huolehdittava, ettei lähetet-

tyjen työntekijöiden valvonnan edellytyksiä nykyisestä heikennetään. Valmistelussa tulee myös huomioida työministeriössä asetetun kolmikantaisen 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 kolmansien maiden kansalaisten lähettämisen osalta ehdotuksen jatkovalmistelun lähtökohdaksi 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 neuvonantavassa 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 potilasvahinko-

vakuutusta.

Valtioneuvosto korostaa, ettei ehdotuksella puututa johdanto-osan 35 kappaleen mukaan kansallisiin lakisääteisiin yksinoikeuksiin. Jatkotyössä tulee huolehtia, että ehdotuksen artiklamuotoiluihin sisällytetään samansisältöinen muotoilu. Koska lisäksi alkuperämaaperiaatteeseen on 19 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tehty rahapelitoiminnan osalta määräaikainen, kestoaltaan rajaamaton siirtymäajajärjestely, ei tällä direktiiviehdotuksella ole vaikutuksia kansalliseen rahapelisääntelyymme. 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.