

## III

(Valmistavat säädökset)

## ALUEIDEN KOMITEA

AK:N 139. TÄYSISTUNTO INTERACTIO-JÄRJESTELMÄN KAUTTA (HYBRIDIKOKOUS),  
30.6.2020–2.7.2020

Euroopan alueiden komitean lausunto aiheesta ”Palvelupaketti: Euroopan paikallis- ja alueviran-  
omaisten päivitetty näkemys”

(2020/C 324/09)

|                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Esittelijä:</b>      | Jean-Luc VANRAES (BE, Renew Europe), Ukkelin kunnanvaltuuston jäsen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Viiteasiakirjat:</b> | Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus sähköisen eurooppalaisen palvelukortin ja siihen liittyvien hallinnollisten välineiden käyttöönotosta<br>COM(2016) 824 final                                                                                                                                                                                                                                    |
|                         | Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi asetuksella ... [ESC Regulation] käyttöön otettua sähköistä eurooppalaista palvelukorttia koskevasta lainsäädäntö- ja toimintakehyksestä<br>COM(2016) 823 final                                                                                                                                                                                             |
|                         | Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi uuden ammatteja koskevan sääntelyn hyväksymistä edeltävästä suhteellisuusarviosta<br>COM(2016) 822 final                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                         | Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi palveluista sisämarkkinoilla annetun direktiivin 2006/123/EY täytäntöönpanosta, palveluihin liittyviä lupajärjestelmiä ja vaatimuksia koskevasta ilmoitusmenettelystä sekä direktiivin 2006/123/EY ja hallinnollisesta yhteistyöstä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmässä annetun asetuksen (EU) N:o 1024/2012 muuttamisesta<br>COM(2016) 821 final |
|                         | Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle ammattipalvelujen sääntelyn uudistamista koskevista suosituksista<br>COM(2016) 820 final                                                                                                                                                                                                   |

**POLIITTISET SUOSITUKSET**

EUROOPAN ALUEIDEN KOMITEA

**Palvelujen sisämarkkinoiden loppuunsaattamisen kiireellisyys ja merkitys**

1. toteaa, että sisämarkkinat ovat EU:n suuri saavutus ja että ne vahvistavat EU:n kilpailukykyä, vaurautta ja kuluttajien hyvinvointia. Komitea korostaa, että asianmukaisesti toimivat sisämarkkinat edistävät osaltaan myös talouskasvua, innovointia ja työllisyyttä alue- ja paikallistasolla ja että alue- ja paikallisviranomaiset hyötyvät tärkeinä julkisia hankintoja tekevinä tahoina paremmin toimivista sisämarkkinoista ja myös palvelujen sisämarkkinoista.
2. toteaa, että sisämarkkinoita ei ole vielä saatettu päätökseen ja että edelleen on olemassa huomattavia esteitä. Komitea painottaa, että sisämarkkinoiden toteuttaminen ja syventäminen edellyttävät kaikkien hallintotasojen institutionaalisilta toimijoilta vahvaa sitoutumista ja että etenkin jäsenvaltioiden tärkeänä vastuuna on varmistaa sisämarkkinoiden tehokas toteuttaminen.
3. tähdentää, että sisämarkkinapolitiikkaa koskevilla ehdotuksilla voi olla merkittäviä alueellisia vaikutuksia, joita tulisi arvioida asianmukaisesti. Alueellisten vaikutusarviointien avulla voidaan mitata kattavasti ja tasapainoisesti lainsäädäntöehdotusten mahdollisia vaikutuksia. Vaikutusarviointien piiriin kuuluu monenlaisia näkökohtia, ja ne ovat tärkeitä monille alueille, jotka eivät suoraan osallistu lainsäädäntöprosessiin mutta panevat lainsäädäntöä täytäntöön. Komitea vahvistaa, että AK on valmis osallistumaan asiantuntemuksellaan näihin arviointeihin.
4. kehottaa noudattamaan sisämarkkinoiden toteuttamisessa mahdollisimman pitkälle paikallisen itsehallinnon periaatteita. Komitea muistuttaa, että Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa<sup>(1)</sup> todetaan, että paikallisviranomaiset ovat demokraattisen järjestelmän tärkeimpiä perustoja, että paikallisen itsehallinnon suojaaminen ja vahvistaminen edistävät merkittävästi demokratian ja vallan hajauttamisen periaatteille rakentuvan Euroopan muodostamista ja että tämä edellyttää sellaisia paikallisviranomaisia, joilla on laaja itsehallinto tehtäviinsä, niiden hoitamistapoihin ja -keinoihin sekä tehtävien hoitamiseen tarvittaviin voimavaroihin nähden.
5. katsoo, että sisämarkkinoiden toteuttamisessa olisi harkittava hajautetumpaa toimintamallia, johon sisältyy EU:n lainsäädännön asianmukaisen soveltamisen seuranta- ja valvontavastuun siirtäminen jäsenvaltiotason virastoille EU:n kilpailusääntöjen soveltamisen yhteydessä käytetyn hajautetun toimintamallin mukaisesti. Komitean mielestä tällainen hajautettu toimintamalli paitsi auttaisi vähentämään hallintotaakkaa kaikilla tasoilla myös edistäisi jäsenvaltioiden sitoutumista sisämarkkinoihin, mikä on keskeistä niiden kitkattoman toiminnan kannalta.
6. toteaa, että monet merkittävimmistä jäljellä olevista taloudellisista esteistä liittyvät palveluihin.
7. painottaa, että palvelut ovat Euroopan talouden tärkeä osatekijä, johon perustuu noin 70 prosenttia sekä bkt:stä että työpaikoista<sup>(2)</sup>. Komitea huomauttaa kuitenkin, että EU:n palvelualalle on ominaista hidas tuottavuuden kasvu ja laimea kilpailu sekä sektorin suuri monimuotoisuus erilaisine ominaispiirteineen. Komitea panee merkille, että EU:n sisäinen palvelukauppa on vain kolmannes EU:n sisäisestä tavarakaupasta, eikä kiulun kiinni kuromisesta ole merkkejä.
8. painottaa, että pääasiassa erilaisista kansallisista säännöistä ja menettelyistä johtuvat perusteettomat rajatylittävän palvelutarjonnan esteet ovat tärkeimpiä syitä alan heikkoon suorituskykyyn ja että näiden esteiden poistaminen antaisi palveluntarjoajille ja asiakkaille paremmat mahdollisuudet hyödyntää täysin sisämarkkinoiden potentiaalia. Lisätoimien tulisi perustua palveluntarjoajien osoitettuihin tarpeisiin. Palvelusektorin suuri monimuotoisuus saattaa edellyttää alakohtaista lähestymistapaa, ja alue- ja paikallishallinnolla voisi olla merkittävä rooli ilmenevien ongelmien ratkaisemisessa.
9. korostaa, että palvelut ovat globaalin arvoketjun osana tärkeä väliaine taloudessa ja että kilpailukykyiset palvelut, eritoten yrityspalvelut, ovat ratkaisevan tärkeitä sellaisten muiden alojen, kuten valmistusteollisuuden, tuottavuudelle ja hintakilpailukyvyille, joiden merkitys alue- ja paikallistaloudessa on keskeinen.

<sup>(1)</sup> Euroopan neuvosto, 1985.

<sup>(2)</sup> Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, Single Market Performance Report 2019, SWD(2019) 444 final.

10. huomauttaa, että nyt kun on kulunut kymmenen vuotta palveludirektiivin voimaantulosta, sen potentiaali palvelujen vapaan liikkuvuuden edistämisessä ei ole täysin toteutunut ja että lukuisilla palvelusektoreilla palveluntarjoajat joutuvat yhä kohtaamaan mitä moninaisimpia esteitä pyrkiessään asettautumaan toiseen jäsenvaltioon tai tarjoamaan palveluitaan väliaikaisesti yli rajojen. Komitea toteaa, että arvioiden mukaan EU:n bkt voisi kasvaa 1,7 prosenttia, mikäli rajatylittävän palvelukaupan ja -investointien esteisiin puututtaisiin palveludirektiivin jo nykyisellään tarjoamia puitteita hyödyntäen.

11. toteaa, että komission palvelupaketissa esittämistä lainsäädäntöehdotuksista vain yksi on hyväksytty, nimittäin direktiivi uuden ammatteja koskevan sääntelyn hyväksymistä edeltävästä suhteellisuusarviointista. Komitea panee edelleen merkille, että sähköistä eurooppalaista palvelukorttia käsittelevät säädösehdotukset ovat jumittuneet lainsäädäntömenettelyyn ja että ehdotettu direktiivi palveluihin liittyviä lupajärjestelmiä ja vaatimuksia koskevasta ilmoitusmenettelystä on edennyt hyvin hitaasti.

12. kehottaa komissiota analysoimaan sellaisia yleisimpiä yritys- ja ammatillisen toiminnan aloja kussakin valtiossa, jotka voisivat hyötyä voimassa olevasta palveludirektiivistä jo nyt, jotta voidaan laatia tyhjentävä luettelo yrittäjille aiheutuvista tarpeettomista kustannuksista ja pullonkauloista mahdollisimman pian. Lisäksi komitea kehottaa komissiota laatimaan kiireellisesti suosituksen, johon sisällytetään voimassa olevan direktiivin 6 artiklassa tarkoitetun keskitetyn asiointipisteen vakiomalli, jotta valtiot toteuttaisivat sen saman kaavan mukaan ja jotta ne olisivat siten mahdollisimman helppokäyttöisiä eri kielillä, samaan tapaan kuin on tehty teknisten määräysten alalla erittäin tehokkaasti ja mahdollisimman pienin käännöskuluihin.

13. toteaa, että unionin tuomioistuimen asiassa Visser Vastgoed<sup>(3)</sup> antamalla tuomiolla saattaa olla merkittäviä vaikutuksia paikallis- ja alueviranomaisiin. Komitea katsoo, että niihin on puututtava EU:n lainsäädännöllä ja että ehdotettu ilmoittamista koskeva direktiivi tarjoaa tässä yhteydessä asianmukaiset puitteet.

14. toteaa, että asian Visser Vastgoed vaikutukset eivät välttämättä rajoitu sellaisia maankäyttö- ja kaavoitus suunnitelmia koskeviin ilmoitusvelvoitteisiin, jotka liittyvät vähittäispalveluihin, vaan ulottuvat mahdollisesti laajemmalle.

15. tunnustaa hyvin toimivien sisämarkkinoiden merkityksen raja-alueilla ja katsoo, että EU:n rajatylittävän yhteistyön välineillä, kuten EAYY:llä<sup>(4)</sup>, saattaa olla tässä yhteydessä hyödyllinen rooli.

### **Sähköinen eurooppalainen palvelukortti**

16. panee merkille, että Euroopan parlamentti on hylännyt Euroopan komission ehdotuksen sähköisestä palvelukortista ja pyytänyt komissiota perumaan sen. Komitea toteaa lisäksi, että neuvosto ei ole saanut muodostettua ehdotuksesta yhteistä kantaa, ja muistuttaa, että nykyisen palveludirektiivin mukaiset toimenpiteet, esimerkiksi yksittäiset yhteispisteet, olisi rajatylittäviä palveluja tarjoavien yritysten tukemiseksi toteutettava asianmukaisesti.

17. muistuttaa lainsäädäntävallan käyttäjiä siitä, että sähköisen palvelukortin alkuperäisenä ajatuksena, jota ehdotuksella ei onnistuttu toteuttamaan, oli vähentää hallinnollista monimutkaisuutta sekä rajatylittäviä palveluja tarjoavien, etenkin pk-yritysten, kustannuksia näiden noudattaessa hallinnollisia muodollisuuksia.

18. huomauttaa, että jos sähköistä palvelukorttia ei oteta käyttöön, rajatylittäviä palveluja tarjoaville aiheutuu edelleen samat kustannukset hallinnollisten muodollisuuksien noudattamisesta ja että sähköisen palvelukortin oli määrä vähentää niitä puoleen, mikä olisi hyödyttänyt huomattavasti pk-yrityksiä.

19. katsookin, että on toteutettava merkittäviä toimenpiteitä hallinnon yksinkertaistamiseksi palveluntarjoajien näkökulmasta niille vielä aiheutuvien tarpeettomien kustannusten vuoksi. Komitea huomauttaa kuitenkin, että palvelukortin käyttöönotosta paikallis- ja alueviranomaisille aiheutuvien lainsäädännöllisten, teknisten ja hallinnollisten rasitteiden on oltava oikeassa suhteessa odotettavissa oleviin hyötyihin.

<sup>(3)</sup> Yhdistetyt asiat C-360/15 ja C-31/16, tuomio annettu 30. tammikuuta 2018.

<sup>(4)</sup> Eurooppalainen alueellisen yhteistyön yhtymä.

20. muistuttaa lainsäädäntävallan käyttäjiä palveludirektiivin säännöksistä, joiden mukaan jäsenvaltiot eivät saa asettaa päällekkäisiä vaatimuksia, jotka vastaavat palveluntarjoajan toisessa jäsenvaltiossa jo täyttämisiä vaatimuksia. Komitea toteaa kuitenkin, että säännöksiä sovelletaan edelleen riittämättömästi käytännössä ja että palveluntarjoajille asetetaan usein samat vaatimukset kuin kotimaisille yrityksille, vaikka ne ovat jo täyttäneet vastaavia tai samanlaisia vaatimuksia kotijäsenvaltiossaan.

21. muistuttaa lainsäätäjiä siitä, että kansallisten viranomaisten välisen yhteistyön mutkikkuus ja ehdotetun sähköisen palvelukortin aiheuttama hallinnollinen rasite olivat tärkeimpiä syitä siihen, että asiaa koskevissa neuvotteluissa ei päästy kompromissiin. Komitea kehottaakin Euroopan komissiota keskittymään tulevilla ehdotuksillaan viranomaisten välistä yhteistyötä koskeviin yksinkertaisiin ja selkeisiin sääntöihin.

22. huomauttaa, että oikeudellisten muotojen ja osakkeenomistusta koskevien vaatimusten huomattava moninaisuus jäsenvaltioissa on edelleen sijoittautumisvapauden esteenä yrityspalvelujen alalla.

23. panee myös merkille, että palveluntarjoajilla on suuria vaikeuksia saada lakisääteisesti vaadittu ammatillinen vastuuvakuutus, kun ne haluavat tarjota palvelujaan toisessa jäsenvaltiossa.

24. huomauttaa vielä, että kansallisessa alakohtaisessa lainsäädännössä ei aina tehdä tarvittavaa eroa sijoittautumaan pyrkiviin palveluntarjoajiin ja tilapäisesti rajatylittäviä palveluja tarjoaviin sovellettavien vaatimusten välillä, mikä johtaa epävarmuuteen ja suhteettomiin sääntelyvaatimuksiin rajatylittävien palvelujen tarjoajien kohdalla.

25. pitää valitettavana, ettei edellä mainittuja esteitä ole poistettu ja että ne edelleen vaikuttavat palvelujen heikkoon integrointiin sisämarkkinoilla palveludirektiivissä jo säädettyissä puitteissa.

26. kehottaakin painokkaasti muita toimielimiä etsimään yhteistä pohjaa niiden ongelmien ratkaisemiseksi, joihin on tarkoitus puuttua sähköistä palvelukorttia koskevalla säädösehdotuksella, jotta mahdollistetaan palveludirektiivin parempi täytäntöönpano.

27. panee merkille jäsenvaltioiden erilaiset käytännöt tarjouskilpailuissa palveluntarjoajille asetettujen kelpoisuusvaatimusten osalta. Ne saattavat muodostaa esteen sisämarkkinoilla. Näin ollen EU:n välineiden potentiaalia olisi hyödynnettävä näiden käytäntöjen yhtenäistämiseen mahdollisuuksien mukaan.

28. kiinnittää huomiota palveludirektiivin säännöksiin, joilla pyritään lisäämään rajatylittävää toimintaa ja kehittämään todelliset palvelujen sisämarkkinat lähentämällä ammatillisia sääntöjä Euroopan tasolla. Komitea kehottaa Euroopan komissiota esittämään aloitteita, joilla kannustetaan Euroopan tason ammattialajärjestöjä hyödyntämään näitä mahdollisuuksia palveluntarjoajien vapaan liikkuvuuden helpottamiseksi.

29. korostaa palveludirektiivin merkitystä ja sen vaikutusta palvelujen vapaaseen liikkuvuuteen sisämarkkinoilla. Komitea korostaa samalla, että yritykset, erityisesti pk-yritykset, ja viranomaiset kohtaavat monia haasteita soveltaessaan direktiivin sääntöjä.

### Ilmoitusmenettely

30. panee merkille unionin tuomioistuimen asiassa *Visser Vastgoed* antaman tuomion sekä siitä paikallis- ja alueviranomaisille mahdollisesti aiheutuvan oikeusvarmuuden puutteen<sup>(5)</sup> etenkin ilmoitusvelvollisuuden osalta. Soveltamisala ei mahdollisesti myöskään rajoitu vähittäispalveluihin ja maankäytön suunnitteluun vaan saattaa vaikuttaa muuhunkin paikallis- ja alueviranomaisten sääntelytoimintaan.

<sup>(5)</sup> EU:ssa on yli 95 000 kuntaa, joiden koko ja valmiudet vaihtelevat valtavasti. Saksassa ja Itävallassa yhteensä ainakin 250 000 paikallista maankäyttösuunnitelmaa voisi periaatteessa kuulua palveludirektiivin ja sen ilmoitusvelvoitteen piiriin (AK:n aiheesta *Implication for local and regional authorities of the EC notification directive in the light of the January 2018 ECJ ruling* [Ilmoittamista koskevan direktiivin vaikutukset paikallis- ja alueviranomaisiin unionin tuomioistuimen tammikuussa 2018 antaman tuomion valossa] tilaaman tutkimuksen väliraportti, 15. tammikuuta 2020).

31. pitää ilmoitusmenettelyn parantamista palvelupaketin puitteissa mahdollisuutena, jonka avulla voidaan puuttua unionin tuomioistuimen antaman tuomion myötä esiin nousseisiin kysymyksiin, ja kehottaa lainsäädäntävallan käyttäjiä keskittymään ilmoitusmenettelystä parhaillaan käytävissä neuvotteluissa ratkaisuihin, joilla myös varmistetaan, että menettely tarjoaa tarvittavan oikeusvarmuuden.
32. painottaa, että monilla paikallis- ja alueviranomaisilla on unionin tuomioistuimen antaman tuomion johdosta valmiuksiin ja resursseihin liittyviä haasteita selviytyä nykyisen lakisääteisen ilmoitusvelvollisuuden aiheuttamasta hallinnollisesta taakasta ja että kaikissa uusissa ilmoitusmenettelyissä olisi otettava tämä huomioon, jotta hallinnollista taakkaa voidaan vähentää mahdollisimman paljon.
33. tähdentää tarvetta löytää oikea tasapaino ilmoitusvelvollisuuden edellyttämien toimien ja palveludirektiivin tavoitteiden saavuttamisella saatavan lisäarvon välillä. Tässä yhteydessä on otettava huomioon, että useimmilla paikallisilla ja alueellisilla säännöksillä on olematon vaikutus sisämarkkinoihin ja että ne luultavasti ovat palveludirektiivin vaatimusten mukaisia.
34. painottaa, että kaikissa uusissa ilmoitusmenettelyissä olisi vältettävä tarpeettomia viivästyksiä paikallisten ja alueellisten säännösten antamisessa, sillä tällaiset viivästykset haittaavat kaikkia asianomaisia sidosryhmiä ja estävät niin taloudellista toimintaa kuin investointeja (esimerkiksi vähittäiskaupassa ja siihen liittyvässä kiinteistökehityksessä).
35. kehottaa Euroopan komissiota varmistamaan riittävän avoimuuden ja olemaan valmis vuoropuheluun kaikkien uusien ilmoitusmenettelyjen yhteydessä, erityisesti komission arvioissa, onko paikallinen tai alueellinen säännös palveludirektiivin mukainen.
36. korostaa, että palveludirektiivi on pantava tehokkaasti täytäntöön, ja ehdottaa tämän vuoksi, että Euroopan komissio esittää joukon määrällisiä ja/tai laadullisia kriteereitä, jotta voidaan arvioida, minkä tyyppiset paikalliset ja alueelliset säännökset voitaisiin jättää palveludirektiivin mukaisen ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle ilman, että tällainen poikkeus vaikuttaa palveludirektiivin täytäntöönpanoon.
37. ehdottaa, että Euroopan komissio tutkii, olisiko mahdollista osittain hajauttaa täytäntöönpanoa ja ilmoittamista noudattaen määrällisiä ja/tai laadullisia kriteereitä, sillä näin voitaisiin tehostaa täytäntöönpanoa ja arvioida tarkemmin yleistä etua alue- ja paikallistasolla. Samalla kunnioitettaisiin paikallisen itsehallinnon periaatetta ja toissijaisuusperiaatetta.
38. painottaa palveludirektiivissä sovellettujen syrjimättömyyden, suhteellisuuden ja yleisen edun periaatteiden merkitystä ja korostaa paikallisen ja alueellisen sääntelyn yhteydessä, että palveludirektiivin johdanto-osan 9 kappaleessa nimenomaan suljetaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle säännöt, jotka koskevat maan kehittämistä ja käyttöä sekä kaavoitusta.

Bryssel 1. heinäkuuta 2020.

*Euroopan alueiden komitean  
puheenjohtaja*

Apostolos TZITZIKOSTAS

---