



SIJOITTAUTUMISVAPAAUS JA PALVELUJEN TARJOAMISEN VAPAAUS

Sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus ovat ratkaisevan tärkeitä yritysten ja ammatillisen liikkuvuuden kannalta EU:ssa. Palveludirektiivin täysimääräinen täytäntöönpano on keskeisen tärkeää sisämarkkinoiden lujittamiseksi, mutta sen tiellä on vielä esteitä. Covid-19-pandemia toi mukanaan vielä uusia haasteita. Vastauksena tähän parlamentti antoi helmikuussa 2022 päätöslauseلمان, jossa esitetään, miten talouden elpyminen covid-19-pandemian jälkeen olisi toteutettava, jotta lievennettäisiin parhaiten näihin keskeisiin vapauksiin kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 26 artikla (sisämarkkinat), 49–55 artikla (sijoittautuminen) ja 56–62 artikla (palvelut)

TAVOITTEET

Itsenäiset ammatinharjoittajat, ammattihenkilöt tai SEUT:n 54 artiklassa tarkoitetut oikeushenkilöt, jotka toimivat laillisesti yhdessä jäsenvaltiossa, voivat i) harjoittaa vakinaisesti ja jatkuvasti taloudellista toimintaa toisessa jäsenvaltiossa (sijoittautumisvapaus, SEUT:n 49 artikla) tai ii) tarjota ja suorittaa palvelujaan väliaikaisesti muissa jäsenvaltioissa pysyen itse sijoittautuneena lähtömaahansa (palvelujen tarjoamisen vapaus, SEUT:n 56 artikla). Jotta näitä vapauksia voidaan hyödyntää tehokkaasti, on poistettava kansalaisuuteen perustuva syrjintä ja nimenomaisesti edistettävä niiden toteutumista – joko yhdenmukaistamalla kansallisia sääntöjä, jotka koskevat oikeutta toiminnan harjoittamiseen, tai tunnustamalla tällaiset säännöt vastavuoroisesti ([2.1.6](#)).

SAAVUTUKSET

A. Perussopimusten mukainen vapauttaminen

1. ”Perusvapaudet”

Sijoittautumisvapauteen kuuluu oikeus ryhtyä itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ja toimia itsenäisenä ammatinharjoittajana sekä oikeus perustaa ja johtaa yrityksiä, joiden toiminta on luonteeltaan pysyvää, vakinaista ja jatkuvaa, samoin edellytyksin, jotka sijoittautumisvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen omia kansalaisia.



Palvelujen tarjoamisen vapautta sovelletaan kaikkiin palveluihin, joita tavallisesti tarjotaan korvausta vastaan, sikäli kuin niitä ei säännellä tavaroiden, pääoman ja henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvillä säännöksillä. Palvelun tarjoaja saa palvelua tarjotakseen tilapäisesti harjoittaa toimintaansa jäsenvaltiossa, jossa palvelu tarjotaan, samoilla edellytyksillä, jotka tämä valtio asettaa kansalaisilleen.

2. Poikkeukset

SEUT:n 51 artiklan mukaan sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta ei sovelleta julkisen vallan käyttöön liittyvään toimintaan. Tätä rajoittaa kuitenkin suppea tulkinta, jonka mukaan vapauksien soveltamista jättäminen voi tulla kysymykseen vain sellaisen toiminnan ja sellaisten tehtävien suhteen, jotka edellyttävät julkisen vallan käyttöä. Lisäksi kokonainen ammattikunta voidaan jättää soveltamisen ulkopuolelle vain, jos tämän ammatin harjoittaminen liittyy kokonaan julkisen vallan käyttöön tai jos toiminnan sitä osaa, joka liittyy julkisen vallan käyttöön, ei voida erottaa muusta toiminnasta. Poikkeukset antavat jäsenvaltioille myös oikeuden jättää sotatarvikkeiden tuotanto tai kauppa soveltamisen ulkopuolelle (SEUT:n 346 artiklan 1 kohdan b alakohta) sekä säilyttää omat ulkomaalaisia koskevat erityissääntönsä yleisen järjestyksen, turvallisuuden tai kansanterveyden perusteella (52 artiklan 1 kohta).

B. Palveludirektiivi – tavoitteena sisämarkkinoiden toteuttaminen

Palveludirektiivi ([direktiivi 2006/123/EY](#)) vahvistaa palvelujen tarjoamisen vapautta EU:ssa. Direktiivi on ratkaisevan tärkeä sisämarkkinoiden toteuttamisen kannalta, koska se tuottaa potentiaalisesti erittäin suurta hyötyä kuluttajille ja pk-yrityksille. Direktiivillä pyritään luomaan EU:hun palvelujen avoimet sisämarkkinat samalla kun varmistetaan, että kuluttajille tarjottavat palvelut ovat laadukkaita. Komission tiedonannon "[Eurooppa 2020 – Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia](#)" mukaan palveludirektiivin täysimääräinen täytäntöönpano voisi lisätä palvelujen kauppaa 45 prosenttia ja suoria ulkomaisia sijoituksia 25 prosenttia, mikä merkitsisi BKT:n kasvua 0,5–1,5 prosentilla. Direktiivillä edistetään hallinnon ja sääntelyn yksinkertaistamista ja nykyaikaistamista. Tämä tapahtuu arvioimalla ja tarkistamalla voimassa olevaa lainsäädäntöä ja antamalla uutta lainsäädäntöä sekä myös pitkäaikaisilla hankkeilla, joilla perustetaan keskitettyjä asiointipisteitä ja varmistetaan hallinnollinen yhteistyö.

Direktiivin täytäntöönpano on viivästynyt merkittävästi. Vaikka ensimmäiset uudistukset johtivat lukuisten esteiden poistamiseen palvelujen sisämarkkinoilla, tahti on hiipunut vuodesta 2012. Uudistustoimet ovat hidastuneet, ja merkittävä edistys on keskittynyt niihin jäsenvaltioihin, jotka joko saavat rahoitustukea tai joilla on kattavat kansalliset uudistusohjelmat. Komissio [on myöntänyt](#) nämä viivästykset, mutta ei ole katsonut tarpeelliseksi muuttaa direktiiviä. Sen sijaan komissio haluaa keskittyä varmistamaan, että direktiivistä saadaan täysi hyöty, valvomalla täytäntöönpanoa, jotta elvytetään palvelualaa ja korjataan jäljellä olevat täytäntöönpanopuutteet.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentilla oli keskeinen rooli itsenäisen ammatinharjoittamisen vapauttamisessa, sillä se varmisti, että tietyt rajoitetut toiminnot varataan oman maan kansalaisille. Parlamentti myös vei neuvoston Euroopan unionin tuomioistuimeen, koska tämä



ei ollut ryhtynyt toimiin liikennepolitiikan alalla. Vuonna 1985 annetussa tuomiossa ([asia 13/83, 22. toukokuuta 1985](#)) todettiin, että neuvosto on Rooman sopimuksen vastaisesti laiminlyönyt palvelujen tarjoamisen vapauden turvaamisen kansainvälisen liikenteen alalla. Näin ollen neuvoston oli annettava asiaankuuluvat lait. Parlamentin rooli on laajentunut, kun on sovellettu yhteispäätösmenettelyä ja tavallista lainsäätämisyjärjestystä sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevista asioista.

Parlamentilla on myös ollut keskeinen tehtävä palveludirektiivin hyväksymisessä ja valvonnassa, ja se on kehottanut jäsenvaltioita noudattamaan direktiivin säännöksiä ja panemaan ne asianmukaisesti täytäntöön. Se antoi 15. helmikuuta 2011 [päätöslauselman](#) palveludirektiivin täytäntöönpanosta ja 25. lokakuuta 2011 [päätöslauselman](#) palveludirektiivin mukaisesta keskinäisestä arvioinnista. Komission kesäkuussa 2012 antaman tiedonannon jälkeen parlamentin sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta laati palvelujen sisämarkkinoiden tilaa ja tulevaisuutta koskevan [mietinnön](#), jonka täysistunto hyväksyi 11. syyskuuta 2013.

Lisäksi parlamentti antoi 7. helmikuuta 2013 [päätöslauselman](#) suosituksista komissiolle sisämarkkinoiden hallinnoinnista. Siinä se korosti palvelualan merkitystä keskeisenä kasvualana, palvelujen tarjoamisen vapauden perustavaa luonnetta ja palveludirektiivin täyden täytäntöönpanon hyötyjä.

Parlamentti on täysivaltaisena lainsäätäjänä osallistunut aktiivisesti palvelujen tarjoamista ja erityisesti luotto- ja vähittäisrahoitus-, vakuutus- ja kuljetuspalvelujen tarjoamista koskevan uuden lainsäädännön hyväksymiseen. Parlamentin heinäkuussa 2012 antamassa [päätöslauselmassa](#) käsiteltiin rahoituspalveluja, kuten perusmaksupalveluja ja kiinnitysluottoja ([direktiivi 2014/17/EU](#)). Kiinnitysluottodirektiivillä varmistetaan kuluttajansuojan täytäntöönpano ja varmistetaan tietoon perustuvat taloudelliset valinnat. Rahoitusmarkkinadirektiivi ([direktiivi 2014/65/EU](#)) edistää avoimuutta. Vastikään toteutetussa kulutusluottodirektiivin tarkistuksessa ([direktiivi \(EU\) 2023/2225](#)) käsiteltiin kuluttajaluottomarkkinoilla digitalisaation myötä tapahtuneita merkittäviä muutoksia. Parlamentti on myös käsitellyt matkapaketteja maaliskuussa 2014 antamassaan [päätöslauselmassa](#). Vuonna 2019 parlamentti käsitteli esteettömyysvaatimuksia ([direktiivi \(EU\) 2019/882](#)) vammaisten kansalaisten tukemiseksi. Tämän vahvistamiseksi parlamentti antoi lokakuussa 2022 [päätöslauselman](#), jossa se ehdotti perustamaan AccessibleEU-keskuksen esteettömyyteen liittyvien eri alojen asiantuntijoiden ja ammattihenkilöiden yhteen tuomiseksi.

Vuonna 2019 tehdyssä [tutkimuksessa](#)^[1] kävi ilmi, että palvelujen vapaata liikkuvuutta, mukaan lukien ammattipätevyys ja vähittäiskauppa, koskeva EU:n lainsäädäntö tuottaa huomattavia taloudellisia etuja: palveludirektiivin tuomat edut ovat 284 miljardia euroa, asiantuntijapalveluiden 80 miljardia euroa ja palvelujen julkisten hankintojen 20 miljardia euroa vuodessa. Lisäksi toinen [tutkimus](#)^[2] osoittaa, että palveluala,

[1]Pelkmans J., Contribution to growth: The Single Market for Services – Delivering economic benefits for citizens and businesses, talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2019.

[2]Dahlberg, E. ym., Legal obstacles in Member States to Single Market rules, talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2020.



jonka osuus EU:n sisäisestä kaupasta on 24 prosenttia (kun se oli 20 prosenttia 2000-luvun alussa) ja EU:n bruttoarvonlisäyksestä 78 prosenttia, on kasvun kannalta ratkaisevan tärkeä. Tutkimuksessa yksilöitiin kuitenkin myös sääntelyn moninaisuus ja tiedotushaasteet tekijöinä, jotka lisäävät yrityksille aiheutuvia kustannuksia ja haittaavat palvelujen vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta EU:ssa.

Parlamentti antoi 17. huhtikuuta 2020 [päättölauselman](#), jossa se totesi, että sisämarkkinat ovat ratkaisevan tärkeät Euroopan vaurauden kannalta ja keskeinen osa covid-19-pandemian torjunnassa. Lisäksi parlamentti antoi 19. kesäkuuta 2020 [päättölauselman](#), jossa se korosti Schengen-alueen merkitystä EU:lle ja kehotti jäsenvaltioita vähentämään liikkumisvapauden rajoituksia ja pyrkimään täysin toimivaan Schengen-alueeseen.

Parlamentti hyväksyi 25. marraskuuta 2020 [päättölauselman](#) aiheesta ”Kohti kestävämpiä sisämarkkinoita yritysten ja kuluttajien hyväksi”. Siinä käsiteltiin eri politiikanaloja ja etenkin kuluttajansuojaa ja yritysten osallistumista vihreään siirtymään (keskeistä sisämarkkinoiden kestävyuden parantamisen kannalta). Päättölauselman laadinnassa käytettiin aineistona palvelualaa ja vihreää siirtymää koskevaa katsausta (The European Services Sector and the Green Transition), jonka parlamentin sisäasioiden pääosaston talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikkö julkisti IMCO-valiokunnan pyynnöstä.

Parlamentti hyväksyi 20. tammikuuta 2021 [päättölauselman](#) ”Sisämarkkinoiden vahvistaminen: palvelujen vapaan liikkuvuuden tulevaisuus”. Siinä korostetaan tarvetta varmistaa, että sisämarkkinasäännöt pannaan täytäntöön palvelujen osalta ja että komissio valvoo täytäntöönpanoa paremmin. Lisäksi siinä painotetaan tarvetta arvioida sitä, missä määrin EU:n palveluja koskeva oikeudellinen kehys on pantu täytäntöön, sekä lisätä yritysten toimintamahdollisuuksia parantamalla niiden tiedonsaantia.

Covid-19-pandemian vuoksi EU:n sisämarkkinoilla otettiin käyttöön rajoituksia, jotka vaikuttivat vapaaseen liikkuvuuteen, myös palvelujen vapaaseen liikkuvuuteen, EU:n sisämarkkinoilla. Talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikkö järjesti 9. marraskuuta 2020 [verkkoseminaarin](#)^[3], jossa tarkasteltiin pandemian vaikutuksia ja ennakoitiin merkittäviä tulevia muutoksia palvelujen kysynnässä ja tarjonnassa teknologian kehityksen ja kuluttajatottumusten muutosten vuoksi. IMCO-valiokunnalle helmikuussa 2021 esitetyssä [tutkimuksessa](#)^[4] korostettiin, että vaikka alkuvaiheessa toteutetut rajojen sulkemiset häiritsivät rajatylittäviä asiantuntijapalveluja, digitaalisten välineiden käyttöönotto helpotti paluuta jotakuinkin normaalille tasolle.

Parlamentti hyväksyi 17. helmikuuta 2022 [päättölauselman](#) tullien ulkopuolisten ja muiden kuin verotuksellisten esteiden torjumisesta sisämarkkinoilla. Siinä käsiteltiin tavaroiden ja palvelujen tarjoamisen vapauden tiellä olevien yleisten esteiden lisäksi myös erityisesti sitä, miten covid-19-pandemia haittaa neljää vapautta (tavaroiden vapaa liikkuvuus, henkilöiden vapaa liikkuvuus, palvelujen tarjoamisen vapaus ja pääomien vapaa liikkuvuus). Pandemia on sisämarkkinoiden neljän vapauden

[3]Milieu Consulting SRL, The impact of COVID-19 on the Internal Market and Consumer Protection - IMCO Webinar Proceedings, talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2020.

[4]Marcus, J. S. ym., The impact of COVID-19 on the Internal Market, talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2021.



tiellä edelleen, vaikka digitaaliset välineet ovat auttaneet osaan covid-19-rajoitusten aiheuttamista taloudellisista vaikeuksista.

Lisätietoja tästä aiheesta on [sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan verkkosivustolla](#).

Barbara Martinello

05/2024

