EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 10.3.2020
COM(2020) 93 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

Sisämarkkinoiden esteiden tunnistamisesta ja poistamisesta

{SWD(2020) 54 final}

Johdanto

Euroopan komissio esitti 35 vuotta sitten kesäkuussa 1985 Eurooppa-neuvostolle valkoisen kirjan sisämarkkinoiden toteuttamisesta. Sen viesti oli selkeä: joko jatkamme todellista yhdentymistä ja täytämme Rooman sopimuksen tavoitteet tai taannumme keskinkertaisuuden tasolle ja annamme Euroopan kehittyä pelkäksi vapaakauppa-alueeksi.

EU valitsi tiiviimmän yhdentymisen, minkä ansiosta meillä on nyt maailman suurimmat sisämarkkinat, joilla on yli 447 miljoonaa kuluttajaa ja jopa 56 miljoonaa sisämarkkinoilla käytävästä kaupasta riippuvaista työpaikkaa.

Sisämarkkinat ovat laajuutensa ja yhdentymisensä ansiosta lujittaneet EU:n asemaa ja vaikutusvaltaa koko maailmassa. Sen periaatteet, arvot ja normit tukevat EU:n johtajuutta ja aktiivista roolia sääntöihin perustuvassa maailmanjärjestyksessä ja varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset sekä kotimaassa että ulkomailla.

Eurooppa näyttää nyt suuntaa siirtymisessä kohti ilmastoneutraaliutta ja digitaalista johtajuutta. Sisämarkkinoiden nykyaikaistaminen ja lujittaminen tässä yhteydessä on yksi komission tärkeimmistä painopisteistä seuraavien viiden vuoden aikana.

Merkittävästä edistyksestä huolimatta yritykset ja kuluttajat ilmoittavat edelleen monista häiriöistä sisämarkkinoilla. Lokakuussa 2018 pidetyssä viimeisimmässä European Parliament of Enterprises -tapahtumassa lähes 70 prosenttia yrityksistä vastasi kielteisesti kysymykseen, ovatko sisämarkkinat niiden mielestä riittävän yhdentyneet.

Tässä tiedonannossa otetaan lähtökohdaksi sellaisten yritysten ja kuluttajien kokemukset ja näkemykset, jotka yrittävät käyttää sisämarkkinoita päivittäin (”käyttäjät”). Tarkoituksena on kartoittaa merkittävimmät jäljellä olevat esteet rajat ylittävän toiminnan eri vaiheissa.

Kahdessa raportissa[1] kerättyihin tietoihin pohjautuen tässä tiedonannossa esitetään yhteensä 13 merkittävintä estettä käyttäjien näkökulmasta. Siitä käy ilmi, että esteet eivät ole pelkästään lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia vaan myös käytännöllisiä. Usein yritykset ja kuluttajat joutuvat kohtaamaan samanaikaisesti erilaisia käytännön rajoitteita toimiessaan EU:n sisällä. Tilanteesta kärsivät eniten pienet ja keskisuuret yritykset (pk-yritykset) ja ammattihenkilöt.

Kaikilla eurooppalaisilla on oikeus parhaisiin ja mahdollisimman laajoihin tavara- ja palveluvalikoimiin sekä työllisyys- ja yrittäjyysmahdollisuuksiin, joita sisämarkkinat voivat luoda, eikä heitä pitäisi estää nauttimasta niistä.

Jotta tilanteessa voitaisiin edetä sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla, tiedonannossa yksilöidään seuraavat viisi perimmäistä syytä näille esteille: EU:ssa ja jäsenvaltioissa tehtävät sääntelyvalinnat; EU:n lainsäädännön siirtäminen osaksi kansallista lainsäädäntöä sekä EU:n lainsäädännön täytäntöönpano ja sen valvonta; jäsenvaltioiden hallinnolliset valmiudet ja käytännöt; yleinen yritys- ja kuluttajaympäristö; kielen tai kulttuurin kaltaiset perimmäiset syyt, jotka eivät johdu julkisesta politiikasta. Näistä ongelmista yleiseen yritys- ja kuluttajaympäristöön liittyvät vaikeudet ovat tärkeitä, koska ne vaikuttavat kotimaisten käyttäjien lisäksi myös muiden jäsenvaltioiden käyttäjiin.

[1] Komission yksiköiden valmisteluasiakirja ”Business Journey on the Single Market: Practical Obstacles and Barriers” ja komission kuluttajatulostaulu: ”Consumers at home in the single market”, 2019.

Eurooppa-neuvosto kehotti maaliskuussa 2019 EU:ta ja jäsenvaltioita poistamaan jäljellä olevat perusteettomat sisämarkkinoiden haitat ja esteet korostaen samalla, ettei uusia esteitä tulisi luoda.

Tässä tiedonannossa yksilöityihin esteisiin ja niiden perimmäisiin syihin on puututtava sekä EU:n tasolla että jäsenvaltioiden tasolla toteutettavin erilaisin toimenpitein: julkishallinnon digitalisointi ja viestinnän parantaminen käyttäjien avustamiseksi toiminnan eri vaiheissa; tarvittaessa annettava uusi ja paranneltu EU:n lainsäädäntö; EU:n lainsäädännön täytäntöönpanon ja viime kädessä sen valvonnan parantaminen.

Täytäntöönpanon valvontaa käsitellään sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon ja sen valvonnan parantamista koskevasta pitkän aikavälin toimintasuunnitelmasta annetussa tiedonannossa[2], jossa esitetään komission painopisteet kumppanuuden uudistamiseksi jäsenvaltioiden kanssa.

Tänään annetussa Euroopan uudessa teollisuusstrategiassa[3] korostetaan, että vahvat ja yhdentyneet sisämarkkinat ovat sekä ponnahduslauta että ennakkoedellytys kilpailukykyiselle EU:n teollisuudelle. Jotta sisämarkkinat toimisivat kaikkien hyväksi, EU:n lainsäädännöllä otetaan käyttöön yhteiset säännöt, joilla poistetaan esteitä ja helpotetaan tavaroiden ja palvelujen liikkumista EU:ssa ja suojellaan samalla kuluttajia. Tämä kertomus osoittaa myös sen, että kun sisämarkkinat eivät saavuta täyttä potentiaaliaan, pk-yritykset ja kansalaiset ovat rajallisten resurssiensa vuoksi todennäköisesti suurimmat häviäjät. Tällaisessa tilanteessa etenkään startup-yrityksistä ja erittäin innovatiivisista pk-yrityksistä ei voi tulla kansainvälisesti kilpailukykyisiä toimijoita. Tänään annetussa kestävää ja digitaalista Eurooppaa koskevassa pk-yritysstrategiassa[4] esitetään muitakin kohdennettuja toimenpiteitä, joilla autetaan pk-yrityksiä hyödyntämään sisämarkkinoita paremmin.

Tämä tiedonanto liittyy myös eurooppalaiseen ohjausjaksoon, jossa ongelmallisimman sääntely- ja hallintotaakan poistaminen on alituinen huolenaihe, sekä EU:n tasolla käytettävissä oleviin paremman sääntelyn välineisiin.

Sisämarkkinoiden mukauttaminen tämänhetkisiin haasteisiin on kunnianhimoinen tavoite, sillä sisämarkkinoiden toiminnan parantaminen vapauttaisi käyttämätöntä taloudellista potentiaalia. Euroopan parlamentin tekemässä tutkimuksessa ”Cost of non-Europe”[5] arvioidaan, että sisämarkkinoilla jäljellä olevien tavara- ja palvelukaupan esteiden poistamisella voitaisiin saavuttaa jopa 713 miljardin euron säästöt vuoden 2029 loppuun mennessä.

Sisämarkkinoiden etujen saavuttaminen kuuluu sekä komission että jäsenvaltioiden vastuulle. EU:n sisämarkkinoiden eheyden suojaaminen ulkoisilta haasteilta on yhtä tärkeää kuin sisämarkkinoiden sisäinen lujittaminen. Komissio on valmis tehostamaan toimiaan ja auttamaan jäsenvaltioita toteuttamaan lupauksensa lunastavat sisämarkkinat.

[2] COM(2020)94, 10.3.2020.
[3] COM(2020)102, 10.3.2020.
[4] COM(2020)103, 10.3.2020.
[5] https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631745/EPRS_STU(2019)631745_EN.pdf.

I. KÄYTTÄJÄN NÄKÖKULMA: YLEISIMMIN ILMOITETUT ESTEET

Tämä tiedonanto perustuu kahteen komission kertomukseen[6]. Niistä ensimmäisessä, joka julkaistaan samanaikaisesti tämän tiedonannon kanssa, keskitytään yritysten havaitsemiin käytännön haittoihin ja esteisiin sisämarkkinoilla. Se pohjautuu sellaisten yritysten näkemyksiin, jotka aikovat toimia tai jotka jo toimivat sisämarkkinoilla. Lähteinä on käytetty mm. yritystutkimuksia, tietokantoja ja analyysejä. Lisäksi kuultiin kauppakamareita, jotta erilaisista haitoista saataisiin kattavampi kuva. Analyysi perustuu myös komission sisäiseen asiantuntemukseen. Tähän kertomukseen valittiin sellaiset haitat, joita huomattava osa kyselyyn osallistuneista yrityksistä pitää haittoina ja/tai joita eri lähteiden mukaan pidetään johdonmukaisesti haittoina. Toinen kertomus on marraskuussa 2019 julkaistu EU:n kuluttajatulostaulu, joka perustuu kuluttajien asenteita rajatylittävään kauppaan koskevaan tutkimukseen. Molemmat kertomukset antavat yleiskuvan käyttäjien havaitsemista sisämarkkinoiden esteistä eli niiden tarkoituksena ei ole olla tyhjentäviä.

Näissä kahdessa kertomuksessa kerättyjen tietojen perusteella tässä tiedonannossa paneudutaan ensin 13 tärkeimpään rajat ylittävän toiminnan esteeseen, joista yritykset (rajatylittävä kauppa tai sijoittautuminen) ja kuluttajat (rajatylittävät tavara- tai palveluhankinnat) ilmoittavat useimmin.

Kyseiset sisämarkkinoiden esteet kohdistuvat jäljempänä olevassa laatikossa esitettyihin yritysten ja kuluttajien tärkeimpiin toimintavaiheisiin.

Yritysten tärkeimmät toimintavaiheet: tietojen hankkiminen rajatylittävän liiketoimen (ja/tai laajentumisen) valmistelua varten; tavaroiden tai palvelujen myyntiä koskevien vaatimusten täyttäminen; markkinointi ja myynti; toimitus; myynnin jälkeiset palvelut ja riitojenratkaisu; verot; (lisävaiheet, kun kyseessä on sijoittautuminen) liiketoiminnan aloittaminen; henkilöstön rekrytointi; investoinnit ja rahoitus.

Kuluttajien tärkeimmät toimintavaiheet: tietojen hankkiminen tuotteista/palvelusta; ostaminen; maksaminen; toimituksen järjestäminen; myynnin jälkeiset toimet ja riitojenratkaisu.

Tietojen kerääminen rajatylittävän liiketoimen ja/tai laajentumisen valmistelua varten

1. Yritykset ilmoittavat vaikeuksista saada tietoja paitsi markkinamahdollisuuksista ja mahdollisista liikekumppaneista myös asiaankuuluvista sääntelyvaatimuksista

Tuoreen tutkimuksen[7] mukaan 31 prosenttia pk-yrityksistä, joilla on vientikokemusta, ja 21 prosenttia pk-yrityksistä, joilla ei ole vientikokemusta, katsoo, että toisessa jäsenvaltiossa olevien liikekumppanien löytäminen muodostaa esteen liiketoiminnan harjoittamiselle sisämarkkinoilla. Lisäksi 22 prosenttia ensiksi mainituista yrityksistä ja 11 prosenttia toiseksi mainituista yrityksistä ei tiedä, mistä saada tietoa mahdollisista markkinamahdollisuuksista. Euroopan kauppakamarit totesivat myös, että 69 prosenttia niiden jäsenistä[8] piti sääntöjä ja vaatimuksia koskevien tietojen heikkoa saatavuutta merkittävänä ongelmana, minkä vuoksi se sijoittautuu kolmannelle sijalle

[6] Komission yksiköiden valmisteluasiakirja ”Business Journey on the Single Market: Practical Obstacles and Barriers” ja komission kuluttajatulostaulu: ”Consumers at home in the single market”, 2019.
[7] Centre for European Policy Studies ”Hidden Treasures: Mapping Europe’s sources of competitive advantage in doing business”, 2019 (Hidden Treasures report).
[8] Eurochambres, ”Business survey – EU Internal Market: Barriers and Solutions”, 2019.

sisämarkkinoiden haitoissa. Toisessa hiljattain tehdyssä tutkimuksessa[9] keskityttiin EU:n viiteen suurimpaan talouteen. Kyseisen tutkimuksen mukaan tietämättömyys siitä, mitä sääntöjä olisi noudatettava, muodostaa esteen 31 prosentille pk-yrityksistä, joilla ei ole vientikokemusta, ja 9 prosentille pk-yrityksistä, joilla on vientikokemusta.

Tavaroiden tai palvelujen myyntiä koskevien vaatimusten ja menettelyjen noudattaminen

2. Yritykset ilmoittavat hankalista ja monimutkaisista hallinnollisista menettelyistä myydessään tavaroita tai palveluja toisessa jäsenvaltiossa

Useissa viimeaikaisissa tutkimuksissa todetaan johdonmukaisesti, että ”monimutkaiset hallinnolliset menettelyt” ovat yksi vakavimmista sisämarkkinoiden haitoista yritysten ja etenkin pk-yritysten kannalta. Usein ongelmana mainitaan toiseen jäsenvaltioon lähetettäviä työntekijöitä koskevat menettelyt. Esimerkiksi Euroopan kauppakamarin hiljattain tekemässä tutkimuksessa[10] 58 prosenttia vastaajista katsoo sen muodostavan esteen palvelujen alalla. EK:n[11] Suomessa tekemässä tutkimuksessa 22 prosenttia vastanneista piti sitä merkittävänä tai erittäin merkittävänä haittana. Vuonna 2018 kirjatuista SOLVIT-tapauksista 10 prosenttia liittyi työntekijöiden lähettämiseen liittyviin vaikeuksiin[12].

Vaikka eurooppalaisessa sähköisen viestinnän säännöstössä puututaan useisiin verkon käyttöönottoa koskeviin pitkäaikaisiin haittoihin, kuten 5G-taajuuksien oikea-aikaiseen saatavuuteen, haittoja on edelleen. Lupien/lisenssien myöntämiseen liittyvistä monimutkaisista ja/tai raskaista menettelyistä on ilmoitettu erityisesti useilla palvelualoilla, kuten sähköisessä viestinnässä, asiantuntijapalveluissa ja rakennusalalla. Yritysten ilmoittamia erityisongelmia ovat sähköisten menettelyjen puute, raskaat asiakirjavaatimukset (myös käännösten ja jäljennösten todistaminen oikeiksi), korkeat maksut ja viranomaisten pitkät määräajat päätöksenteossa. Esim. sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja (myös 5G) käyttöönottavat ja ylläpitävät yritykset kohtaavat lukuisia vaikeuksia (raskaat hallintomenettelyt rakennuslupien saamiseksi, investointitarpeiden korkeat maksut erityisesti taajuuksien osoittamiseen liittyen, kaapelikanavien tai pylväiden kaltaista olemassa olevaa fyysistä infrastruktuuria koskevien tietojen hankala saatavuus tai puuttuminen jne.). Tämä tilanne johtaa siihen, että sähköisten viestintäverkkojen käyttöönotto on hitaampaa, kalliimpaa ja tehottomampaa, mikä on ristiriidassa olennaisen tärkeän digitaalisten sisämarkkinoiden kehittämisen kanssa[13].

3. Yritykset valittavat siitä, ettei pääsy julkisiin hankintoihin ole tasapuolista

Hankintojen digitalisoinnista huolimatta yritykset valittavat yhä uudelleen avoimuuden puutteesta ja hankintaviranomaisten syrjivästä, epäsuhtaisesta tai puolueellisesta toiminnasta. Eräässä tuoreessa tutkimuksessa[14] 38 prosenttia yrityksistä ilmoitti, että ”julkisten hankintojen mielivaltaiset käytännöt” muodostavat esteen. EU:ssa kerätyt tiedot näyttävät vahvistavan tämän näkemyksen. Vaikka hankintamahdollisuuksien julkaisuaste EU:ssa on yleisesti ottaen parantunut, sen taso vaihtelee suuresti jäsenvaltioittain. Joissakin niistä se on edelleen alhaisempi kuin niiden julkisten hankintojen

[9] Centre for European Policy Studies ”Hidden Treasures: Mapping Europe’s sources of competitive advantage in doing business”, 2019 (Hidden Treasures report).
[10] Eurochambres, ”Business survey – EU Internal Market: Barriers and Solutions”, 2019.
[11] Elinkeinoelämän keskusliitto.
[12] Sisämarkkinoiden tulostaulu 2018 https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm
[13] Ks. perimmäinen syy nro 1 jäljempänä.
[14] Eurochambres, ”Business survey – EU Internal Market: Barriers and Solutions”, 2019.

markkinoiden arvioitu koko. Lisäksi sellaisten tarjouskilpailujen osuus, joissa saatiin vain yksi tarjous, kasvoi vuosina 2009–2018. Tarjouskilpailuista tällaisia oli 35 prosenttia vuonna 2018[15].

4. Yritykset ilmoittavat tehottomuudesta, joka liittyy tietyillä aloilla kansallisella tasolla asetettuihin teknisiin lisävaatimuksiin, standardeihin ja muihin sääntöihin (EU:n vaatimusten sijaan)

Tuoreen tutkimuksen mukaan jopa 71 prosenttia pk-yrityksistä, jotka ovat kokeilleet yhdenmukaistamattomien tavaroiden[16] vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmää, on saanut kielteisen päätöksen markkinoille pääsyä koskevaan hakemukseensa[17].

Ongelmia on esiintynyt myös aloilla, jotka on yhdenmukaistettu EU:n lainsäädännöllä. Äskettäin tehdyssä hollantilaisessa tutkimuksessa 18 prosenttia itsenäisistä ammatinharjoittajista katsoi, että ”erilaiset tekniset standardit” muodostavat haitan[18]. Esimerkiksi teollisuuskoneiden ja/tai rakennusalan tuotteiden aloilla erityisiä huolenaiheita näyttävät olevan aiheettomat lisämerkinnät, säännöt ja vaatimukset tavaroille, jotka ovat jo yhdenmukaistetun lainsäädännön mukaisia. Myös sähköinen viestintä on ala, jolla jotkin pullonkaulat näyttävät johtuvan suurelta osin eri jäsenvaltioissa sovellettavien säädösten riittämättömyydestä tai epäjohdonmukaisuudesta (esimerkiksi puhelumarkkinoille on asetettu erilaiset kohdeverkkomaksut)[19]. Toimia tarvitaan myös sen varmistamiseksi, että jo poistetut esteet (esim. verkkovierailut) eivät ilmaannu uudelleen.

5. Palvelualan yritykset ilmoittavat jatkuvasti tiettyjä toimintoja tai ammatteja koskeviin pääsy- ja harjoittamisvaatimuksiin liittyvistä vaikeuksista

Kun palveluntarjoajat laajentavat toimintaansa sisämarkkinoilla (rajatylittävien palvelujen tarjoaminen ja/tai toimipaikan perustaminen toiseen jäsenvaltioon), niiden on usein noudatettava yleisiä tai alakohtaisia vaatimuksia. Ongelman havainnollistamiseksi kyseiset säännöt voidaan ryhmitellä seuraaviin kahteen pääluokkaan: i) markkinoille pääsyä koskevat säännöt (pääsyvaatimukset) ja ii) palvelujen tarjoamista koskevat menettelytapasäännöt (harjoittamisvaatimukset).

Yritykset pitävät näitä kansallisia palveluvaatimuksia toistuvasti merkittävänä haittana. Euroopan kauppakamarien äskettäisen tutkimuksen mukaan vastanneista 71 prosenttia ilmoitti pitävänsä kyseisiä vaatimuksia merkittävinä tai erittäin merkittävinä esteinä (81 prosenttia palveluntarjoajista ja 60 prosenttia teollisuustuotteiden tuottajista). Pääsy- ja harjoittamisvaatimukset on määritelty merkittäviksi esteiksi monissa säännellyissä ammateissa (kuten kirjanpitäjät, veroneuvojat, tilintarkastajat, rakennusalan ammatit, arkkitehdit ja insinöörit, lakimiehet ja teollis- ja tekijänoikeusasiamiehet) sekä vähittäispalveluissa. Säännellyissä ammateissa pääsyvaatimuksiin liittyvät kysymykset koskevat mm. pääsyä varattuihin toimintoihin (jotka edellyttävät erityispätevyyttä ja ammattialajärjestön jäsenyyden kaltaisten edellytysten täyttämistä) ja lupavaatimuksia. Harjoittamisvaatimuksia ovat esim. mainontarajoitukset, oikeudellinen muoto, osakkuusrajoitukset, kiellot harjoittaa ammattia yhdessä toisen ammatin edustajan kanssa ja vakuutusvaatimukset. Vähittäiskaupassa yritykset voivat fyysisiä myymälöitä perustaessaan ja päivittäisessä toiminnassaan

[15] 2019 Single market performance report, SWD (2019) 444 final.
[16] Tavarat, joita ei ole yhdenmukaistettu EU:n lainsäädännöllä, kuten tekstiilit, jalkineet, lastenhoitotarvikkeet, korut, pöytäesineet ja huonekalut.
[17] Ks. perimmäinen syy nro 2 jäljempänä.
[18] Dutch Ministry of Economy, Dutch export agency, ”Doing Business in Europe”, 2018.
[19] Ks. perimmäinen syy nro 1 jäljempänä.

joutua kohtaamaan suhteettomia sääntöjä, kuten myymälöiden sijaintia tai myytävien tuotteiden valikoimaa koskevat säännöt sekä myynninedistämistä ja alennuksia koskevat rajoitukset.

Talouspolitiikan EU-ohjausjakson maakohtaisissa suosituksissa on otettu huomioon valtaosa näistä kysymyksistä. Joitakin jäsenvaltioita suositeltiin nimenomaisesti poistamaan sääntely- ja hallintotaakka asiantuntijapalveluilta ja vähittäiskaupalta. Komissio on myös laatinut sääntelyindikaattoreita, jotka koskevat erityisesti useiden ammattien ja vähittäiskaupan sääntelyä. Tästä saatavat tulokset antavat lisänäyttöä yritysten kohtaamista esteistä.

Tavaroiden tai palvelujen hankkiminen rajojen yli

6. Kuluttajat ja yritykset kokevat, että heidän rajat ylittävät hankintapyyntönsä joko hylätään tai ohjataan toiseen versioon

Ennen maarajoituksia koskevan asetuksen[20] voimaantuloa yksi kuluttajien yleisimmin ilmoittamista ongelmista rajatylittävissä verkko-ostoksissa liittyi maarajoituksiin[21]. Tilanne näyttää parantuneen maarajoituksia koskevan asetuksen tultua voimaan[22], sillä hiljattain tehdyssä tutkimuksessa[23] tarkastetuista 200 verkkosivustosta vain 14 verkkosivustolla tapahtui (laiton) ohjaus toiseen versioon ilman kuluttajan suostumusta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaikki rajatylittävään myyntiin liittyvät haitat olisivat poistuneet. Kuluttajille ei ilmoitettu 53 tapauksessa, että heidän ostoksiaan ei voitu toimittaa niihin maihin, joissa kaupan alan toimija harjoittaa elinkeinoaan. Lisäksi Flash-eurobarometri 477b -tutkimuksessa[24] todetaan, että audiovisuaalisen sisällön rajatylittävä saatavuus ei useinkaan toimi (noin puolessa tapauksista), mikä johtuu pääasiassa maarajoituksista[25]. Ongelmana näyttää olevan myös se, että sisällöntuottajat/oikeudenhaltijat rajoittavat sisällön rajatylittävää saatavuutta tekijänoikeuksen käyttölupaa koskevissa sopimuksissaan. Tähän liittyen hyväksytään piakkoin maarajoituksia koskevan asetuksen arviointikertomus.

Yritykset eivät myöskään pysty aina hankkimaan tavaroita valitsemastaan maasta. Vähittäiskauppiaat valittavat tällaisista tavarantoimittajien asettamista alueellisista tarjontarajoituksista, joiden vuoksi vähittäiskauppiaat joutuvat tekemään hankintansa kansallisesti. Tällaiset mahdollisesti kilpailulainsäädännön vastaiset käytännöt voivat pirstaloida sisämarkkinoita, mikä haittaisi sekä kuluttajia että yrityksiä.

7. Kuluttajien luottamus rajatylittäviin verkko-ostoksiin on vähäinen

Luottamuspula rajatylittävien verkko-ostosten ja kotimaisten verkko-ostosten välillä ei vähentynyt vuosina 2012–2018. Näin on siitä huolimatta, että verkko-ostokset ovat lisääntyneet jyrkästi, ja erityisesti EU:n sisällä verkko-ostoksia tekevien kuluttajien osuus on lähes kaksinkertaistunut 11 prosentista vuonna 2012 21 prosenttiin vuonna 2018 (kotimaiset verkko-ostokset lisääntyivät 40

[20] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/302, annettu 28 päivänä helmikuuta 2018, perusteettomien maarajoitusten ja muiden asiakkaiden kansallisuuteen tai asuin- tai sijoittautumispaikkaan perustuvien syrjinnän muotojen torjumisesta sisämarkkinoilla ja asetusten (EY) N:o 2006/2004 ja (EU) 2017/2394 sekä direktiivin 2009/22/EY muuttamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) .

[21] Ks. perimmäinen syy nro 5 jäljempänä.

[22] Asetus (EU) 2018/302, jolla puututaan verkossa ja sen ulkopuolella tapahtuvassa myynnissä esiintyvään perusteettomaan syrjintään, joka perustuu asiakkaiden kansallisuuteen tai asuin- tai sijoittautumispaikkaan sisämarkkinoilla. Asetus hyödyttää ”asiakkaita” eli sekä kuluttajia että yrityksiä, jotka ostavat tavaroita tai palveluja loppukäyttäjinä.

[23] Consumer Protection Cooperation Network sweep https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_156.

[24] https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/flash-eurobarometer-study-intra-eu-communications.

[25] Tällainen sisältö ei kuulu maarajoituksia koskevan asetuksen soveltamisalaan.

prosentista vuonna 2012 52 prosenttiin[26]). Kuluttajat ovat edelleen huomattavasti vähemmän luottavaisia tehdessään hankintoja toisessa EU-maassa sijaitsevilta verkkosivustoilta (48 prosenttia) kuin omassa maassaan sijaitsevilta verkkosivustoilta (72 prosenttia). Vuonna 2012 molemmat luvut olivat 15 prosenttiyksikköä alhaisemmat. Kuluttajat eivät ole riittävän tietoisia yhdenmukaistettujen kuluttajansuojasääntöjen sovellettavuudesta eivätkä rajatylittävistä oikeussuojakeinoista. Näin ollen he epäröivät etsiä parempia verkkotarjouksia rajojensa ulkopuolella.

8. Kuluttajiin kohdistuu rajojen ulkopuolelta peräisin olevia petoksia

EU:ssa noin 56 prosenttia tutkimukseen osallistuneista kuluttajista on joutunut petoksen tai huijauksen uhriksi viimeisen kahden vuoden aikana[27]. Maantieteelliseltä alkuperältään tuntemattomista huijausmuodoista eniten ilmoitettuja ovat sellaiset huijaukset, joissa kuluttajia pyydetään suorittamaan maksu palkinnon saamisesta (9 prosenttia kuluttajista on joutunut tällaisen huijauksen uhriksi ilman, että he ovat kyenneet tunnistamaan kaupan alan toimijan alkuperää)[28]. Tämä luku osoittaa, että hallinnollista ja rikosoikeudellista yhteistyötä on tiivistettävä ja tehostettava EU:ssa, jotta kuluttajalainsäädännön valvojien kohtaamiin haasteisiin voidaan vastata nykyisessä taloudellisessa tilanteessa ja myös sellaisissa tapauksissa, joilla on rajatylittävä ulottuvuus[29].

Tavaroiden ja palvelujen toimittaminen rajojen yli

9. Yritykset ilmoittavat verojärjestelmien ja -hallintojen eroista johtuvista työläistä menettelyistä

Verotuksen yhdenmukaistamisen puute on edelleen yksi suurimmista haitoista, joita yritykset kohtaavat harjoittaessaan rajatylittävää toimintaa. Verojärjestelmien eroja olisi edelleen pyrittävä vähentämään, minkä vuoksi yksimielisyysvaatimusta neuvostossa olisi harkittava uudelleen. Eurooppalaisia pk-yrityksiä koskevan vuosikertomuksen 2017/2018[30] mukaan 63 prosenttia pk-yrityksistä katsoo, että ulkomaisten verotuskysymysten käsittely on liian monimutkaista ja että se muodostaa esteen viennille (ja sijoittautumiselle). Alankomaalaisten ja suomalaisten elinkeinoelämän järjestöjen viimeaikaisissa raporteissa[31] korostetaan, että arvonlisävero (alv) muodostaa liiketoiminnan esteen sisämarkkinoilla yhdelle vastaajalle viidestä. Tämä vahvistetaan komission kertomuksessa, jonka mukaan alv-säännösten noudattamisesta aiheutuvat kustannukset ovat korkeammat rajatylittävässä toiminnassa[32]. Tilanne on sama yritysten tuloverotukseen liittyvien säännösten noudattamisesta aiheutuvissa kustannuksissa[33]. Kotimaisten tilanteiden tapaan haasteet ovat suuremmat pk-yrityksille kuin suurille yrityksille. Eräässä tutkimuksessa arvioitiin, että välittömiä veroja koskevien sääntöjen noudattamisesta aiheutuvat kustannukset ovat suurille yrityksille noin 2 prosenttia niiden maksamista veroista ja pk-yrityksille noin 30 prosenttia niiden maksamista veroista[34]. Toisen sekä välittömiä että välillisiä veroja koskevien sääntöjen noudattamisesta aiheutuvaa

[26] Kuluttajatulostaulu 2019, oikeus- ja kuluttaja-asioiden pääosasto, s. 66.
[27] Komission erityiseurobarometritutkimus 499 eurooppalaisten asenteista kyberturvallisuuteen, 29. tammikuuta 2020.
[28] Kuluttajatulostaulu 2019, oikeus- ja kuluttaja-asioiden pääosasto, s. 34.
[29] Ks. perimmäinen syy nro 3 jäljempänä.
[30] Euroopan komissio, ”Annual report on European SMEs 2017/2018”, 2018.
[31] Dutch Ministry of Economy, Dutch export agency, ”Doing Business in Europe”, 2018 ja Elinkeinoelämän keskusliitto.
[32] https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0ed32649-fe8e-11e8-a96d-01aa75ed71a1
[33] Perustuu vuonna 2016 tehtyyn CCCTB:n vaikutustenarviointiin (https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/swd_2016_341_en.pdf
https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0ed32649-fe8e-11e8-a96d-01aa75ed71a1
[34] https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/tax_survey.pdf

suhteellista verorasitusta 19 jäsenvaltiossa koskevan tutkimuksen[35] mukaan pk-yritykset käyttävät 2,5 prosenttia liikevaihdostaan verosäännösten noudattamisesta aiheutuviin kustannuksiin, kun taas suurten yritysten kohdalla tämä luku on vain 0,7 prosenttia[36].

Myynnin jälkeiset esteet

10. Yritykset ilmoittavat ongelmista kauppa- ja yksityisoikeudellisten riitojen ratkaisemisessa ja maksujen kantamisessa

Vastikään tehdyssä Euroopan kauppakamarien tutkimuksessa[37] erilaiset sopimus- ja oikeuskäytännöt olivat viidenneksi merkittävin kaupan haitta sisämarkkinoilla. Vastaajista 66 prosenttia piti sitä merkittävänä haittana. Tuoreimpien Eurostatin tietojen[38] mukaan verkossa kuluttajille myyvillä vähittäiskauppiailla oli rajat ylittävässä verkkomyynnissä huomattavasti enemmän vaikeuksia (58 prosenttia) kuin muussa verkkomyynnissä (38 prosenttia). Muiden viimeaikaisten komission tietojen[39] mukaan lähes 35 prosenttia verkkomyyntiä harjoittavasta vähittäiskauppiaasta katsoo, että rajatylittävien riitojen ja kantelujen ratkaisemisesta mahdollisesti aiheutuvat korkeammat kustannukset haittaavat verkkomyyntiä muiden EU-maiden kuluttajille. Tietojen puute on edelleen ongelma, sillä lähes puolet vuoden 2019 kuluttajatulostaulua varten tehtyyn kyselyyn vastanneista vähittäiskauppiaista ilmoitti, etteivät he olleet tietoisia vaihtoehtoisista riidanratkaisuelimistä omissa maissaan[40].

Liiketoiminnan aloittaminen toisessa jäsenvaltiossa

11. Yritykset ilmoittavat ongelmista liiketoiminnan rekisteröinnissä toisessa jäsenvaltiossa

Viisi sellaisesta yhdeksästä kauppakamarin jäsenestä, jotka ovat ilmoittaneet komissiolle ongelmista rajat ylittävässä kaupassa, katsoi, että ongelmana on lähinnä liiketoiminnan rekisteröinti EU:ssa ja etenkin verkossa tehtävä rekisteröinti. Alankomaiden viranomaisten hiljattain laatima tutkimus[41] liiketoiminnan harjoittamisesta EU:ssa vahvistaa tämän näkemyksen, sillä 27 prosenttia vastaajista ilmoitti samasta ongelmasta. Myös komission tiedot näyttävät tukevan tätä näkemystä. Yhteistä digitaalista palveluväylää koskevan ehdotuksen valmisteluun liittyvän vuonna 2016 järjestetyn julkisen kuulemisen tulosten mukaan liiketoiminnan rekisteröinti nähtiin yhtenä kolmesta tärkeimmästä menettelystä, joiden pitäisi olla saatavilla verkossa. Erityisesti yritysten rekisteröintiin liittyen nyt hyväksytyn vuoden 2018 yhtiöoikeuspaketin eri ehdotusten valmistelua koskeva julkinen kuuleminen osoitti, että elinkeinoelämän järjestöt (70 prosenttia) ja jäsenvaltiot (64 prosenttia) kannattivat voimakkaasti sitä, että rajavastuuyhtiöiden täysin sähköistä rekisteröintiä ja yritystietojen ilmoittamista kaupparekistereissä koskevat uudet säännöt otettaisiin käyttöön.

[35] KPMG-GFK (2018), ”Study on tax compliance costs for SMEs”. Euroopan komission tutkimusvaliokunta, Euroopan komission tarjous nro EASME/COSME/2015/004.
[36] Ks. perimmäinen syy nro 1 jäljempänä.
[37] Eurochambres, ”Business survey – EU Internal Market: Barriers and Solutions”, 2019.
[38] Retailers' attitudes towards cross-border trade and consumer protection (main report) – 2018
[39] Retailers' attitudes towards cross-border trade and consumer protection (main report) – 2018
[40] Kuluttajatulostaulu 2019, oikeus- ja kuluttaja-asioiden pääosasto.
[41] Dutch Ministry of Economy, Dutch export agency, ”Doing Business in Europe”, 2018.

Henkilöstön rekrytointi

12. Yritykset ilmoittavat osaamisvajeen ja osaamisen kohtaamattomuuteen liittyvistä ongelmista

Osaamisvajeet haittaavat sisämarkkinoiden yhdentymistä, sillä ne voivat estää jäsenvaltiossa toimivia menestyviä yrityksiä laajentumasta ja sijoittautumasta muualle sisämarkkinoille, muun muassa yli rajojen. Ammattitaitoisen henkilöstön tai kokeneiden johtajien saatavuutta on yhä useammin pidetty pk-yritysten merkittävimpänä ongelmana viime vuosina (26 prosenttia pk-yrityksistä vuonna 2019). Tarkemmin sanottuna 53 prosenttia yrityksistä, jotka rekrytoivat tai yrittivät rekrytoida tieto- ja viestintätekniikan asiantuntijoita, ilmoitti vuonna 2018 kohdanneensa vaikeuksia avoimien työpaikkojen täyttämisessä. Vastaava luku oli 41 prosenttia vuotta aiemmin. Lisäksi ammattipätevyyden tunnustamismenettelyt ovat kalliita säännellyissä ammateissa (esim. insinöörit monissa jäsenvaltioissa), mikä rajoittaa työntekijöiden liikkuvuutta.

Kieliesteet

13. Monet tutkimukseen osallistuneet yritykset pitävät kieltä esteenä

Eurooppalaisista kauppakamareista 36 prosenttia raportoi kieliesteistä vastikään tehdyssä tutkimuksessa[42]. Vastaavasti 32 prosenttia pk-yrityksistä, joilla ei ollut vientikokemusta, ja 10 prosenttia pk-yrityksistä, joilla oli vientikokemusta, piti kielitaidoin puutetta esteensä viidessä suurimmassa jäsenvaltiossa[43].

Päätelmät

Näyttää siltä, että yritykset ja kuluttajat kohtaavat sekä EU:n lainsäädännössä yleisesti käsiteltyjä sääntelyesteitä että muitakin esteitä. Muut haitat eivät välttämättä ole luonteeltaan lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia, vaan pikemminkin käytännöllisiä, mutta tästä huolimatta ne ovat yhtä tärkeitä. Usein yritykset ja kuluttajat joutuvat kohtaamaan samanaikaisesti erilaisia käytännön rajoitteita toimiessaan EU:n sisällä. Tästä tilanteesta kärsivät eniten pk-yritykset ja ammattihenkilöt.

II. PERIMMÄISET SYYT YLEISIMMIN RAPORTOIDUILLE 13 ESTEELLE SEKÄ EU:N TASOLLA JA KANSALLISELLA TASOLLA TOTEUTETTAVAT JATKOTOIMET

Edellä kuvatuille esteille on yksilöity viisi pääasiallista perimmäistä syytä. Osa niistä voi kuulua EU:n vastuulle ja osa jäsenvaltioiden vastuulle, mutta osa niistä voi kuulua myös molempien vastuulle. Joidenkin syyt eivät johdu julkisesta politiikasta tai johtuvat siitä vain osittain ja joidenkin syynä voi olla kuluttajien erityinen käyttäytyminen tai yritysten kaupalliset päätökset. Kukin perimmäinen syy on merkityksellinen yhdessä tai useammassa niistä edellä I jaksossa olevassa taulukossa esitetyistä13 esteestä, joista yritykset ja kuluttajat ilmoittavat useimmiten. Kullekin perimmäiselle syylle esitetään ensisijaisia toimia esteiden poistamiseksi. Niiden joukossa on myös käynnissä olevia sekä mahdollisesti tulevaisuudessa käynnistettäviä aloitteita.

[42] Eurochambres, ”Business survey – EU Internal Market: Barriers and Solutions”, 2019.
[43] Centre for European Policy Studies ”Hidden Treasures: Mapping Europe’s sources of competitive advantage in doing business”, 2019 (Hidden Treasures report).

Taulukko: perimmäisten syiden merkitys yritysten ja kuluttajien ilmoittamien 13 suurimman haitan kannalta

		Perimmäiset syyt												
		1. EU:n tasolla ja kansallisella tasolla tehdyt sääntelyvalinnat				*2. EU:n lainsäädännön saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä sekä EU:n lainsäädännön täytäntöönpano ja sen valvonta*			*3. Hallinnolliset valmiudet ja käytännöt*			*4. Yleinen yritys- ja kuluttajaympäristö jäsenvaltioissa*	*5. Perimmäiset syyt, jotka eivät johdu julkisesta politiikasta*
Yritysten/kuluttajien ilmoittamat eri toimintavaiheisiin liittyvät esteet ja haitat		*Rajoittavat kansalliset säännöt ja EU:n lainsäädännön vähäinen merkitys*	*EU:n lainsäädäntö jättää joustavuutta yhdenmukaistamisen tasoon ja/tai jäsenvaltioiden käytäntöihin (”ylisääntely”)*	*Julkiseen politiikkaan liittyvillä syillä perustellut vaatimukset*	*Monimutkainen EU:n lainsäädäntö*	*EU:n direktiivejä ei ole saatettu asianmukaisesti osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä*	*EU:n lainsäädännön täytäntöönpano puutteellinen*	*EU:n lainsäädännön täytäntöönpanon valvonta puutteellinen*	*Sähköisen hallinnon ratkaisut jäsenvaltioissa riittämättömät tai yhteensopimattomat*	*Komission ja kansallisten hallintojen välinen sekä kansallisten hallintojen keskinäinen koordinointi riittämätön*	*Henkilöstön määrä tai asiantuntemus riittämätön kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla*		
1	Vaikeudet tietojen saannissa (B, C)	×					×	×	×			×	
2	Tavaroiden tai palvelujen rajatylittävään myyntiin liittyvät monimutkaiset hallinnolliset menettelyt (B)	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
3	Pääsy julkisiin hankintoihin ei ole tasapuolista (B)	×		×				×	×		×	×	
4	Tehottomuus, joka liittyy tietyillä aloilla kansallisella tasolla noudatettaviin teknisiin lisävaatimuksiin, standardeihin ja muihin sääntöihin (B)	×						×					
5	Pääsy- ja harjoittamisvaatimuksiin liittyvät kysymykset (B palvelualalla)	×				×	×	×	×	×	×	×	
6	Rajatylittävien hankintapyyntöjen hylkääminen tai ohjaaminen toiseen versioon (B, C)		×		×								×
7	Luottamus rajatylittäviin verkko-ostoksiin vähäinen (C)							×		×			
8	Rajojen ulkopuolelta peräisin olevat petokset (C)									×			×
9	Verojärjestelmien ja -hallintojen eroista johtuvat työläät menettelyt (B)	×							×	×	×	×	
10	Kauppa- ja yksityisoikeudellisten riitojen ratkaisemiseen ja maksujen kantamiseen liittyvät ongelmat (B)	×							×		×	×	
11	Liiketoiminnan rekisteröintiin toisessa jäsenvaltiossa liittyvät ongelmat (B)	×		×		×			×	×	×	×	
12	Osaamisvajeeseen ja osaamisen kohtaamattomuuteen liittyvät ongelmat (B)	×										×	×
13	Kieliesteet (B, C)		×										×

Selitteet: (B): yritykset, (C): kuluttajat

1. EU:n tasolla ja kansallisella tasolla tehdyt sääntelyvalinnat

Rajoittavat kansalliset säännöt ja EU:n lainsäädännön merkitys

Sisämarkkinoilla toimiviin yrityksiin sovelletaan usein rajoittavia kansallisia sääntöjä. Tämä voi olla merkittävä ongelma aloilla, joilla jäsenvaltiot soveltavat rajoittavia ja usein toisistaan poikkeavia sääntelytapoja tai joilla esiintyy innovointia ja uusia liiketoimintamalleja. Komissio on yksilöinyt useita ensisijaisia aloja, joilla tarvitaan uusia lainsäädäntöaloitteita eräiden I jaksossa mainittujen esteiden purkamiseksi ja joilla yritysten ja kuluttajien rajatylittävää toimintaa olisi helpotettava[44]. Eräät komission vuoden 2020 työohjelmassa[45] esitetyt tärkeät aloitteet liittyvät siirtymiseen vihreään talouteen ja digitalisaatioon. Ne koskevat mm. kestävien tuotteiden, tekoälyn, datan ja digitaalisten palvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä.

Rajoittavat kansalliset säännöt ovat erityisen merkittäviä palvelualalla. Niitä ovat esim. tiettyihin toimintoihin tai ammatteihin pääsyä ja niiden harjoittamista koskevat vaatimukset, kuten lupajärjestelmät, pakolliset kauppakamarien jäsenyydet useilla ammatillisten palvelujen aloilla, vakuutusvaatimukset ja yritysrakenteita koskevat rajoitukset. Kun tällaisten rajoitusten arvioinnille on jo säädetty puitteet EU:n lainsäädännössä (palveludirektiivi, suhteellisuusarviointia koskeva direktiivi jne.), komissio aikoo tulosten nopeuttamiseksi keskittää toimintansa täytäntöönpanon ja sen valvonnan parantamiseen tänään annetun sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon ja sen valvonnan parantamista koskevan pitkän aikavälin toimintasuunnitelman mukaisesti.

Toisistaan poikkeavia ja rajoittavia sääntelytapoja esiintyy myös aloilla, joilla EU:lla ei ole lainsäädäntövaltaa tai on sitä vain vähän (sosiaaliturva ja koulutus) ja/tai joilla perussopimuksen mukaisesti vaaditaan yksimielisyyttä (verotus). Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että lainsäädäntöaloitteita ei olisi mahdollista antaa. Esimerkkinä tällaisesta alasta mainittakoon välitön verotus. EU on hyväksynyt direktiivin, jolla parannetaan riitojenratkaisua välittömään verotukseen liittyvissä kysymyksissä[46]. Sillä otetaan erityisesti käyttöön pakollinen välimiesmenettely. Lisäksi neuvosto hyväksyi äskettäin komission ehdotuksen pk-yritysten alv-vapautuksia koskevien sääntöjen tarkistamisesta[47]. Komission vuoden 2020 työohjelmaan sisältyy myös toimintasuunnitelma verovilpin torjumiseksi sekä verotuksen yksinkertaistamiseksi ja helpottamiseksi.

Myös eurooppalaisten yhtiömuotojen luominen edellyttää yksimielisyyttä. Tämä ei estä EU:ta antamasta aloitteita, mutta se vaikeuttaa käytännössä yhteisymmärrykseen pääsemistä[48]. Jotkin muut yhtiöoikeuden osa-alueet on kuitenkin yhdenmukaistettu EU:n tasolla. On tärkeää, että vuonna 2019 annettu direktiivi digitaalisten välineiden ja menettelyjen käytöstä mahdollistaa pian sen, että yrittäjät voivat perustaa uusia yrityksiä tai sivuliikkeitä täysin sähköisesti kaikissa jäsenvaltioissa ja rajojen yli kaikkialla EU:ssa. Mainittu direktiivi velvoittaa jäsenvaltioita antamaan tiedot tärkeimmistä yhtiöoikeuden vaatimuksista verkossa ilman maksua. Tämän pitäisi poistaa joitakin edellä mainituista esteistä ja johtaa merkittäviin kustannussäästöihin ja tehokkuushyötyihin yrityksille ja erityisesti pk-

[44] Laajakaistayhteyksien kustannusten vähentämisestä annetun direktiivin uudelleentarkastelu (ks. este nro 2), puhelujen kohdeverkkomaksujen yhdenmukaistamisen jatkaminen tulevassa delegoidussa säädöksessä (ks. este nro 4), digitaalisia palveluja koskeva säädös (ks. este nro 4).

[45] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kunnianhimoisempaa unionia koskeva vuoden 2020 työohjelma, Bryssel, 29.1.2020, COM(2020) 37 final.

[46] Neuvoston direktiivi (EU) 2017/1852, annettu 10 päivänä lokakuuta 2017, veroriitojen ratkaisumekanismeista Euroopan unionissa (EUVL L 265, 14.10.2017, s. 1).

[47] Ks. alv-uudistus (este nro 9).

[48] Esimerkiksi vuonna 2008 annettu komission ehdotus yksityisen eurooppayhtiön säännöistä ja vuonna 2012 annettu ehdotus eurooppalaisen säätiön säännöistä peruttiin, koska neuvottelut eivät edenneet.

yrityksille. Sekä komissio että jäsenvaltiot ovat huolissaan direktiivien saattamisesta osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ja sääntöjen noudattamisesta. Näiden ongelmien torjumiseksi olisi näin ollen tehtävä tiiviimpää yhteistyötä. Sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon ja sen valvonnan parantamista koskevasta pitkän aikavälin toimintasuunnitelmasta annetussa tiedonannossa esitetään tätä kysymystä koskevia konkreettisia aloitteita.

EU:n rajallinen rooli voi johtua myös tarpeesta noudattaa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita tietyillä aloilla.

EU:n lainsäädännössä saatetaan jättää joustavuutta yhdenmukaistamisen tasoon ja/tai jäsenvaltioiden käytäntöihin (”ylisääntely”)

Osa sisämarkkinoihin liittyvistä kysymyksistä on täysin yhdenmukaistettu EU:n tasolla. EU:n lainsäätäjä on säännellyt tiettyjä kysymyksiä kattavasti tasapainottamalla tarpeen markkinoiden avaamisen ja yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamisen välillä. EU:n säännöissä asetetaan näillä kysymyksille sekä ”vähimmäistaso” (”perustaso”) että ”yläraja”, jolloin kansallisella tasolla ei ole enää mahdollista asettaa lisävaatimuksia[49].

Monilla aloilla (kuten tietyt kuluttajansuojaan liittyvät näkökohdat) eräille kysymyksille on EU:n tasolla vahvistettu yhdenmukaistamisen vähimmäistaso, mikä jättää jäsenvaltioille liikkumavaraa vahvistaa määritellyn perustason ylittäviä vaatimuksia. Tämä voi johtaa osittain vaihteleviin sääntöihin sisämarkkinoilla, mikä voi aiheuttaa rasitteita markkinatoimijoille (ns. ylisääntely). Tällaiset toisistaan poikkeavat säännöt voivat myös vaikeuttaa kuluttajien mahdollisuuksia ymmärtää suojansa oikeusperustaa ja laajuutta, kun he tekevät hankintoja rajojen yli.

Niissä kysymyksissä, joita ei ole täysin yhdenmukaistettu EU:n tasolla, jäsenvaltiot voivat tietyissä rajoissa vahvistaa kansallisella tasolla lisävaatimuksia silloin, kun se on oikeutettua ja oikeasuhteista tiettyjen oikeutettujen yleisten etujen ajamiseksi. Tämä aiheuttaa kuitenkin yrityksille ja etenkin pk-yrityksille usein sääntely- tai hallintotaakkaa. Ylisääntely on erityisen polttava kysymys palvelualalla. Tällaisilla vaatimuksilla on myös välillinen vaikutus kuluttajiin, koska heiltä saatetaan evätä ulkomaisten yritysten ja etenkin innovatiivisten pk-yritysten tarjouksista saatava hyöty.

EU:n oikeuden soveltamisalaan kuuluvissa kysymyksissä jäsenvaltioiden on noudatettava perussopimuksessa määrättyjä vapaata liikkuvuutta koskevia sääntöjä, johdettua oikeutta, EU:n oikeuden yleisiä periaatteita (kuten suhteellisuusperiaate ja oikeusvarmuus) ja EU:n perusoikeuskirjaa ihmisten, tavaroiden, palvelujen ja pääoman vapaan liikkuvuuden takaamiseksi.

Komissio muistuttaa jäsenvaltioita, että niiden on noudatettava EU:n lainsäädäntöä, ja kehottaa niitä tehostamaan yksinkertaistamistoimiaan ja keventämään tarpeetonta hallintotaakkaa[50]. Kansalliset lisävaatimukset on perusteltava yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä, ja niiden on oltava syrjimättömiä, oikeasuhteisia, helppotajuisia ja yhdenmukaistettuja vähimmäissääntöjä noudattavia[51]. Lisäksi erot on pidettävä oikeussäännöissäkin mahdollisimman pieninä sisämarkkinoiden toteuttamista koskevan tavoitteen vuoksi. Komissiolla on perussopimuksen nojalla valtuudet käynnistää rikkomusmenettelyjä ja, kuten sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon ja sen valvonnan parantamista

[49] Sitä, onko yhdenmukaistaminen kattava vai ei, on arvioitava paitsi tietyn alan myös tietyn kysymyksen osalta.

[50] Paremmasta lainsäädännöstä 13. huhtikuuta 2016 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen 43 kohdassa määrätään, että jos jäsenvaltiot saattaessaan direktiivejä osaksi kansallista lainsäädäntöä päättävät lisätä elementtejä, jotka eivät millään tavoin liity kyseiseen unionin lainsäädäntöön, tällaiset lisäykset olisi tehtävä tunnistettaviksi joko täytäntöönpanosäädöksessä tai -säädöksissä taikka niihin liittyvissä asiakirjoissa.

[51] Ks. 19. heinäkuuta 2018 annettu komission tiedonanto EU:n sisäisten sijoitusten suojaamisesta.

koskevasta pitkän aikavälin toimintasuunnitelmasta annetussa tiedonannossa todetaan, se on valmis auttamaan jäsenvaltioita parantamaan EU:n lainsäädännön noudattamista ja pyrkimään yhteiseen tavoitteeseen eli hyvin toimiviin sisämarkkinoihin.

Julkiseen politiikkaan liittyvillä syillä perustellut vaatimukset

Jotkut käyttäjien ilmoittamista huolenaiheista voivat johtua osittain tilanteista, joissa EU:n lainsäädännöllä tavoitellaan muita oikeutettuja poliittisia tarkoituksia tasapainon saavuttamiseksi näiden tavoitteiden ja sisämarkkinoilla sovellettavan vapaan liikkuvuuden välillä. Tällaisia poliittisia tavoitteita ovat esim. kuluttajansuoja, työntekijöiden oikeuksien suojelu ja sosiaalisten oikeuksien suojelu. Joissakin tapauksissa EU:n yhteinen oikeudellinen kehys auttaisi saavuttamaan nämä tavoitteet paremmin ja vähentäisi sisämarkkinoiden pirstoutuneisuutta. Esim. lähetettyjä työntekijöitä koskevalla direktiivillä pyrittiin helpottamaan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta hyväksymällä EU:n tasolla sovellettavat yhteiset säännöt. Lisäksi jäsenvaltioiden on pantava voimassa olevat EU:n säännöt paremmin täytäntöön, jotta yritykset eivät joudu kohtaamaan perusteettomia tai suhteettomia kansallisia sääntöjä ja muodollisuuksia.

Monimutkainen EU:n lainsäädäntö

Eri säädösten vuorovaikutus etenkin EU:n tasolla ja jäsenvaltioiden tasolla sekä usein muuttuva lainsäädäntö ovat haaste. Tämä voi aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta ja sääntöjen noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia, mikä vaikuttaisi kielteisesti liiketoimintaympäristöön ja taloudelliseen toimintaan sekä erityisesti pk-yrityksiin ja yksittäisiin kuluttajiin. Lisäksi vihreämpi ja digitaalisempi talous edellyttää tuotteita koskevien sääntöjen mukauttamista EU:n tasolla. Esim. ekologinen siirtymä edellyttää uuden kiertotaloutta koskevan toimintasuunnitelman mukaisesti, että EU:n tuotelainsäädäntö tarjoaa kokonaisuutena tarkasteltuna oikeanlaisia kannustimia kestävyyteen ja kiertotalouteen. Meneillään oleva kuuleminen, joka koskee tekoälyn, robotiikan ja esineiden internetin käyttöönoton vuoksi mahdollisesti tehtäviä mukautuksia tuoteturvallisuutta ja -vastuuta koskeviin sääntöihin, ei ehkä kata kaikkia digitalisointiin liittyviä kysymyksiä (esim. standardointi). Tätä varten komissio toteuttaa tarvittavat toimet varmistaakseen, että oikeudellinen järjestelmä kattaa johdonmukaisella tavalla muita kuin elintarvikkeita koskevan laajemman kierto- ja digitaalitalouden, ja laajentaa tarvittaessa käynnissä olevia kuulemisia.

EU:n tasolla paremmalla sääntelyllä pyritään varmistamaan, että EU:n lainsäädäntö hyödyttää tavallisia ihmisiä ja yrityksiä ja että se perustuu näyttöön ja perusteelliseen vaikutustenarviointiin ja että yksityishenkilöihin ja yrityksiin kohdistuva sääntelytaakka pidetään mahdollisimman pienenä. Komission alkuperäisiin ehdotuksiin tehtyjen merkittävien muutosten huolellinen arviointi auttaisi minimoimaan yrityksiin ja kuluttajiin kohdistuvien tahattomien vaikutusten vaaraa. Sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevan ohjelmansa (REFIT) mukaisesti komissio tarkastelee järjestelmällisesti voimassa olevaa lainsäädäntöä selvittääkseen, missä kohdin yksityishenkilöihin, yrityksiin tai viranomaisiin kohdistuvaa rasitetta voidaan keventää ja lainsäädäntöä yksinkertaistaa sen julkispoliittisia hyötyjä vähentämättä. Komissio yksilöi vuoden 2020 työohjelmassaan 44 säädöstä, joille tällainen tarkastelu olisi tehtävä.

Tulevaisuudessa komissio soveltaa yksi yhdestä -periaatetta, jolla pyritään varmistamaan, että EU:n lainsäädännöllä luodaan etuja eikä tarpeetonta taakkaa kansalaisille ja yrityksille. Fit for Future -

foorumi on uusi asiantuntijaryhmä[52], joka neuvoo ja tukee komissiota sen pyrkimyksissä yksinkertaistaa lainsäädäntöä ja vähentää yritysten ja yksityishenkilöiden hallintotaakkaa.

Koska sääntelyhaasteet vaikuttavat erityisesti pk-yrityksiin, komissio on sitoutunut ottamaan vaikutustenarvioinneissaan huomioon niiden vaikutukset pk-yrityksiin[53]. Pk-yritystesti on jo osa säännöllistä arviointia, ja sitä sovelletaan edelleen kaikissa asiaankuuluvissa komission ehdotuksissa, myös vihreän kirjan ohjelman mukaisissa ehdotuksissa. Kestävää ja digitaalista Eurooppaa koskevassa pk-yritysstrategiassa ehdotetaan lisäksi, että jotta uudessa lainsäädännössä otettaisiin huomioon vaikutukset pk-yrityksiin, EU:n uusi pk-yritysedustaja[54] suodattaa EU-aloitteita yhdessä pk-yritysten sidosryhmien kanssa ilmoittaakseen, mihin aloitteisiin on syytä kiinnittää erityistä huomiota pk-yritysten näkökulmasta. Edustajalla on erityinen rooli uudessa Fit for Future -foorumissa.

Lisäksi sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon ja sen valvonnan parantamista koskevasta pitkän aikavälin toimintasuunnitelmasta annetussa tiedonannossa todetaan, että monimutkainen EU:n lainsäädäntö on ala, jolla komission ja jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä on tehostettava, jotta voidaan estää sääntöjen noudattamatta jättämiseen liittyvät ongelmat. Ehdotettuihin toimiin kuuluu tietämyksen ja tietoisuuden lisääminen sekä sääntöjä ja vaatimuksia koskevan tiedon saatavuuden parantaminen.

2. EU:n lainsäädännön saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä sekä EU:n lainsäädännön täytäntöönpano ja sen valvonta

EU:n direktiivien puutteellinen saattaminen osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä

Se, että jäsenvaltiot eivät ole saattaneet EU:n direktiivejä ajoissa, täydellisesti ja asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöään, heikentää sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa, koska se lisää sääntelyn hajanaisuutta. Myös EU:n direktiiveihin pohjautuvien sääntöjen soveltamatta ja noudattamatta jättäminen jäsenvaltioissa aiheuttavat yksityishenkilöille (kuluttajille ja yrityksille) ongelmia, jotka liittyvät heidän oikeuksiensa loukkaamiseen, oikeudelliseen epävarmuuteen ja yhtäläisten mahdollisuuksien puuttumiseen, ja johtavat lisäksi epätasapainoon ja tehottomuuteen sisämarkkinoilla.

Unionin lainsäädännön riittämätön täytäntöönpano

Sen lisäksi, että jäsenvaltiot vastaavat EU:n direktiivien asianmukaisesta saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöään, ne ovat myös vastuussa EU:n lainsäädännön asianmukaisesta täytäntöönpanosta. Useat edellä mainituista eniten raportoidusta 13 esteestä voitaisiin poistaa panemalla voimassa oleva EU:n lainsäädäntö paremmin täytäntöön.

Esim. palvelualalla voimassa olevia sääntöjä (kuten palveludirektiivi ja ammattipätevyysdirektiivi) voitaisiin panna täytäntöön vieläkin paremmin ja niiden täytäntöönpanoa voitaisiin valvoa tehokkaammin.

[52] Ryhmä koostuu jäsenvaltioiden kansallisista, alueellisista ja paikallisista viranomaisista sekä alueiden komitean, talous- ja sosiaalikomitean ja ulkopuolisten sidosryhmien edustajista.
[53] Komisison yksiköiden valmisteluasiakirja (2017) 350. Paremman sääntelyn suuntaviivat.
[54] EU:n pk-yritysedustaja varmistaa yhteyden EU:n tasolla tapahtuvan pk-yrityspolitiikkaa koskevan päätöksenteon ja pk-yrityspolitiikasta vastaavien kansallisten pk-yritysedustajien/-elinten välillä. Hän toimii puheenjohtajana kansallisten pk-yritysedustajien verkostossa, joka puolestaan varmistaa, että jäsenvaltioiden elinkeinoelämä ja niiden viranomaiset tekevät yhteistyötä EU:n kanssa pk-yrityspolitiikan alalla.

Ongelmia syntyy myös aloilla, joilla sovelletaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta. Yhdenmukaistamattomien tavaroiden alalla yritysten on usein noudatettava siinä jäsenvaltiossa asetettuja lisävaatimuksia, johon ne haluavat viedä tavaroitaan. Tuotelainsäädäntöpakettiin kuuluva huhtikuussa 2020 voimaan tuleva toisessa jäsenvaltiossa laillisesti kaupan pidettyjen tavaroiden vastavuoroisesta tunnustamisesta annettu uusi asetus tehostaa vastavuoroista tunnustamista. Erityisesti jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten tekemien päätösten avoimuus paranee, ja yritykset voivat saada tuoteyhteyspisteistä tietoa yhdenmukaistamattomia tavaroita koskevista vastavuoroisesta tunnustamisesta ja kansallisista teknisistä määräyksistä[55].

EU:n lainsäädännön täytäntöönpanon valvonta puutteellinen

Jäsenvaltioiden on valvottava EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoa. Tätä varten niiden on tehostettava toimiaan komission tuella. Komissio muistuttaa jäsenvaltioita erityisesti niiden velvollisuudesta panna täytäntöön viimeaikaiset EU:n oikeudelliset toimenpiteet, joilla lisätään jäsenvaltioiden viranomaisten täytäntöönpanovaltuuksia. Näitä ovat esim. markkinavalvonta-asetus[56], EU:n kuluttajansuojasääntöjen täytäntöönpanon paremmasta valvonnasta ja nykyaikaistamisesta annettu direktiivi sekä kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annettu asetus (joka tarjoaa kuluttajille paremman suojan ja oikeussuojakeinot rajatylittävissä tilanteissa). Sääntöjen täytäntöönpanon valvonnan tehostamista olisi myös täydennettävä yksityishenkilöiden yhteistyöllä. Tämä on väärinkäytösten paljastajia suojelevan direktiivin[57] (joka on saatettava osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä joulukuuhun 2021 mennessä) tavoite. Sillä otetaan käyttöön uusi väline, jolla parannetaan jäsenvaltioiden ja EU:n lainvalvontaviranomaisten valmiuksia havaita, käsitellä ja ehkäistä rikkomuksia julkisten hankintojen ja kuluttajansuojan kaltaisilla keskeisillä sisämarkkinoiden aloilla. Kuten sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon ja sen valvonnan parantamista koskevasta pitkän aikavälin toimintasuunnitelmasta annetussa tiedonannossa todetaan, komissio on sitoutunut työskentelemään yhdessä jäsenvaltioiden kanssa työjärjestelyjen lujittamiseksi ja kaikkien käytettävissä olevien hallinnollisten välineiden hyödyntämiseksi, jotta väitettyjen rikkomusten käsittely nopeutuisi ja tehostuisi.

Sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon ja sen valvonnan parantamista koskevasta pitkän aikavälin toimintasuunnitelmasta annetussa tiedonannossa esitetään useita uusia aloitteita, joilla puututaan edellä mainittuihin EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoon ja sen valvontaan liittyviin haasteisiin. Näitä ovat mm. sääntöjen noudattamatta jättämisen tehokkaampi havaitseminen ja tutkiminen (laittomia ja vaatimustenvastaisia teollisuus- ja kulutustavaroita koskevien tietojen jakamiseen käytettävien nykyisten sisämarkkinoiden tietotekniikkajärjestelmien järkeistäminen), jäsenvaltioiden ja komission edustajista koostuvan sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon valvontaa käsittelevän työryhmän (SMET) perustaminen sekä sellaisten täytäntöönpanoviranomaisten perustaminen, joilla on riittävät valtuudet (sisämarkkinoiden koordinointielinten EU-verkosto ja Euroopan työviranomainen[58]).

[55] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/515, annettu 19 päivänä maaliskuuta 2019, toisessa jäsenvaltiossa laillisesti kaupan pidettyjen tavaroiden vastavuoroisesta tunnustamisesta ja asetuksen (EY) N:o 764/2008 kumoamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti.)

[56] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1020, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, markkinavalvonnasta ja tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta sekä direktiivin 2004/42/EY ja asetusten (EY) N:o 765/2008 ja (EU) N:o 305/2011 muuttamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti).

[57] Direktiivissä (EU) 2019/1937 säädetään sellaisten henkilöiden korkeatasoisesta suojelusta, jotka ilmoittavat työnsä yhteydessä saamistaan unionin oikeuden rikkomista koskevista tiedoista. Kyseisellä direktiivillä parannetaan jäsenvaltioiden ja EU:n lainvalvontaviranomaisten valmiuksia havaita, käsitellä ja ehkäistä rikkomuksia julkisten hankintojen, rahoituspalvelujen, rahanpesun torjunnan, EU:n taloudellisten etujen ja kuluttajansuojan kaltaisilla keskeisillä sisämarkkinoiden aloilla.

[58] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2019/1149, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, Euroopan työviranomaisen perustamisesta.

3. Hallinnolliset valmiudet ja käytännöt

Sähköisen hallinnon ratkaisut jäsenvaltioissa riittämättömät tai yhteensopimattomat

Sähköisen hallinnon ratkaisujen riittämätön kehittäminen voi haitata sisämarkkinoiden kehitystä. Tämä koskee erityisesti sääntöjä ja vaatimuksia koskevien tietojen saatavuutta. Tämä on myös perimmäinen syy vaikeuksiin, jotka liittyvät tavaroiden tai palvelujen rajatylittävää myyntiä koskevien vaatimusten täyttämiseksi noudatettaviin kansallisiin muodollisuuksiin tai menettelyihin.

Sähköisen hallinnon ratkaisujen täytäntöönpanossa ongelmana on todennäköisesti yhteentoimivuus, ellei siihen puututa asianmukaisesti. Vuonna 2017 tarkistetussa komission tiedonannossa ”Eurooppalaiset yhteentoimivuusperiaatteet – täytäntöönpanostrategia”[59] esitetään useita suosituksia, joilla tuetaan rajatylittävää ja monialaista yhteentoimivuutta. Näiden ratkaisujen käyttöönottoa tuetaan useilla ohjelmilla[60]. Sähköisen tunnistamisen ja sähköisiin transaktioihin liittyvien luottamuspalvelujen rajatylittävä tunnustaminen (josta säädetään useissa EU:n säädöksissä, kuten eIDAS-asetuksessa (EU) N:o 910/2014)[61] ja yhden kerran periaate (yhteisen digitaalisen palveluväylän perustamisesta annetun asetuksen (EU) 2018/1724 14 artikla) ovat esimerkkejä aloitteista, joilla on tuettu rajatylittäviä digitaalisia julkisia palveluja. Uudessa digitaalistrategiassa komissio kehottaa EU:n hallituksia vahvistamaan yhteentoimivuuden tehostamista koskevan strategian[62]. Se peräänkuuluttaa myös eIDAS-asetuksen tarkistamista sen tehokkuuden parantamiseksi, sen hyötyjen ulottamiseksi yksityiselle sektorille ja luotettavien digitaalisten identiteettien edistämiseksi kaikille eurooppalaisille.

Yhteisen digitaalisen palveluväylän käyttöönoton myötä[63] Sinun Eurooppasi -portaali tarjoaa 12. joulukuuta 2020 alkaen kattavat tiedot toiminnasta sisämarkkinoilla. Se myös ohjaa käyttäjät sopivimpaan neuvontapalveluun. Palveluväylän myötä 21 usein käytettyä hallinnollista menettelyä digitalisoidaan, kaikki sähköiset menettelyt ovat täysin käytettävissä yli rajojen ja yhden kerran periaate otetaan käyttöön joulukuuhun 2023 mennessä.

Vuodesta 2017 käytössä olleella kaupparekistereiden yhteenliittämisjärjestelmässä (BRIS) liitetään jäsenvaltioiden ja ETA-maiden kaupparekisterit yhteen. Se antaa yrityksille ja yrittäjille mahdollisuuden hakea ja saada maksutonta tietoa EU:n osakeyhtiöistä monikielisellä ja käyttäjäystävällisellä tavalla Euroopan oikeusportaalin kautta[64].

Vuosien 2021–2027 monivuotista rahoituskehystä koskevassa ehdotuksessa on myös useita näiden kysymysten ratkaisemiseen tähtääviä ehdotuksia. Esim. Digitaalinen Eurooppa -ohjelman toimilla pyritään edistämään sähköisen hallinnon ratkaisujen käyttöönottoa ja yhteentoimivuutta. EU:n tuoteyhteyspisteiden toimeksiantoa laajennetaan tuotelainsäädäntöpaketilla[65], jotta yrityksille voitaisiin tiedottaa paremmin ja nopeammin niiden tuotteisiin sovellettavista säännöistä.

[59] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Eurooppalaiset yhteentoimivuusperiaatteet – täytäntöönpanostrategia (COM(2017) 134).
[60] Verkkojen Eurooppa -väline ja sen digitaalipalvelujen infrastruktuurien rakenneosat sekä ISA²-ohjelman yhteentoimivuusratkaisut.
[61] Sitä tarkastellaan parhaillaan uudelleen tehokkuuden lisäämiseksi kaupallisissa toimintaympäristöissä.
[62] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, COM(2020) 67 final.
[63] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1724, annettu 2 päivänä lokakuuta 2018, tietoja, menettelyjä sekä neuvonta- ja ongelmanratkaisupalveluja saataville tarjoavan yhteisen digitaalisen palveluväylän perustamisesta ja asetuksen (EU) N:o 1024/2012 muuttamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti.)
[64] https://e-justice.europa.eu/content_business_registers_at_european_level-105-fi.do?init=true
[65] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/515, annettu 19 päivänä maaliskuuta 2019, toisessa jäsenvaltiossa laillisesti kaupan pidettyjen tavaroiden vastavuoroisesta tunnustamisesta ja asetuksen (EY) N:o 764/2008 kumoamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti.)

Komission ja kansallisten hallintojen välinen sekä kansallisten hallintojen keskinäinen koordinointi riittämätön

Tämä erityistilanne on merkittävä tekijä, joka heikentää tehokasta täytäntöönpanon valvontaa, luottamusta ja tasapuolista kilpailua sisämarkkinoilla. Yritykset tai ammattihenkilöt, jotka haluavat laillisesti laajentaa liiketoimintaansa toisessa jäsenvaltiossa, hyötyisivät tehokkaammasta ja vaikuttavammasta koordinoinnista.

Tämä kysymys on erityisen tärkeä tuotemarkkinavalvonnan alalla, jolla markkinavalvontaviranomaisten eriävien näkemysten on todettu haittaavan rajatylittävää toimintaa. Koordinoinnin lujittaminen toimivaltaisten markkinavalvontaviranomaisten sujuvan keskinäisen avunannon yhteistyömekanismin avulla johtaa turvallisempiin sisämarkkinoihin ja parantaa yritysten kilpailuedellytyksiä.

Myös palvelualalla kansallisten viranomaisten välinen riittämätön tai tehoton yhteistyö johtaa usein siihen, että palveluntarjoajiin sovelletaan rajoittavia sääntöjä ja menettelyjä. Koska jäsenvaltioiden välinen tietojenvaihto on vähäistä, kansallisissa menettelyissä ei useinkaan oteta huomioon vaatimuksia, joita palveluntarjoajat ovat jo noudattaneet kotijäsenvaltiossaan. Näin tapahtuu siitä huolimatta, että kansallisilla viranomaisilla on perussopimuksen ja johdetun oikeuden (esim. palveludirektiivin) nojalla velvollisuus soveltaa vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta. Tämä voi aiheuttaa tarpeetonta valvonnan päällekkäisyyttä ja monimutkaisuutta muista jäsenvaltioista tuleville palveluntarjoajille.

EU on kehittänyt hallinnollisen yhteistyön välineitä, kuten sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmän, joka mahdollistaa yksittäisiä tilanteita koskevien tietojen välittämisen viranomaisten välillä turvallisessa ympäristössä. Välinettä käytetään tällä hetkellä 14 eri alalla, ja sitä laajennetaan ja parannetaan jatkuvasti. Jäsenvaltioiden on tarkoitus käyttää sitä säännöllisesti ja täysimääräisesti.

Kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetussa asetuksessa 2017/2394, joka tuli voimaan 17. tammikuuta 2020, annetaan kansallisille viranomaisille vahvemmat täytäntöönpanovaltuudet ja puitteet keskinäiselle ja komission kanssa tehtävälle yhteistyölle[66].

Tähän perimmäiseen syyhyn puuttuminen aloilla, joilla ei ole erityistä tai riittävää yhteistyötä, on keskeinen osa sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon ja sen valvonnan parantamista koskevasta pitkän aikavälin toimintasuunnitelmasta annettua tiedonantoa. Siinä muistutetaan erityisesti, että on tärkeää perustaa tuotteiden vaatimustenmukaisuutta käsittelevä EU:n verkosto, jotta markkinavalvontaviranomaisten välistä yhteistyötä voidaan lujittaa muilla kuin elintarvikkeisiin liittyvillä yhdenmukaistetuilla aloilla[67].

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1020, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, markkinavalvonnasta ja tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta sekä direktiivin 2004/42/EY ja asetusten (EY) N:o 765/2008 ja (EU) N:o 305/2011 muuttamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti.)

[66] Tämän tavoitteena on lisätä kuluttajien luottamusta rajat ylittäviin ostoksiin (este nro 7) ja vahvistaa suojaa muilta maantieteellisiltä alueilta peräisin olevia huijauksia vastaan.

[67] Vuonna 2019 annetun uuden markkinavalvonta-asetuksen mukaisesti.

Henkilöstön määrä tai asiantuntemus riittämätön kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla

Sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanoon osoitettujen hallinnollisten valmiuksien riittämättömyys, myös alueellisella ja paikallisella tasolla, estää täyden hyödyn saamista sisämarkkinoista. Se heikentää kansalaisten luottamusta sisämarkkinoihin ja yritysten välistä tasapuolista kilpailua. Tämä perimmäinen syy on merkityksellinen, kun yritykset tai ammattihenkilöt haluavat laajentaa liiketoimintaansa kotijäsenvaltiossaan tai toisessa jäsenvaltiossa (myös julkisten hankintojen alalla), kuten talouspolitiikan EU-ohjausjakson maakohtaisissa suosituksissa toistuvasti todettiin useiden jäsenvaltioiden osalta.

Komissio on luonut kattavat puitteet jäsenvaltioiden viranomaisten auttamiseksi mm. parantamalla hallinnollisia valmiuksia. Komissio tukee myös edelleen hankintojen alan toimijoiden ammatillistamista erilaisilla ohjelmilla, kuten järjestämällä pk-yritysystävällistä politiikkaa koskevaa koulutusta yhteishankintayksiköissä.

Komission ehdotuksessa vuosien 2021–2027 monivuotiseen rahoituskehykseen kuuluvaksi sisämarkkinaohjelmaksi esitetään, että etusijalle asetettaisiin kansallisten hallintojen ja kuluttajajärjestöjen valmiuksien kehittäminen, jotta niitä voitaisiin auttaa kehittämään täytäntöönpanon valvontaa koskevia toimiaan. Lisäksi sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon ja sen valvonnan parantamista koskevasta pitkän aikavälin toimintasuunnitelmasta annetussa tiedonannossa ehdotetaan uusia toimia. Näistä mainittakoon erityisesti täytäntöönpanoa valvovien kansallisten koordinaattoreiden välisen yhteistyöverkoston perustaminen sisämarkkinoille ja sisämarkkinalainsäädännön täytäntöönpanon valvonnasta vastaavien oikeusalan toimijoiden koulutuksen tehostaminen.

4. Yleinen yritys- ja kuluttajaympäristö jäsenvaltioissa

Monet tässä tiedonannossa ilmoitetuista esteistä ovat usein yhteisiä sekä kotimaisille kuluttajille ja yrityksille että rajatylittävää toimintaa harjoittaville. Ne johtuvat syistä, joihin ei liity erityistä rajat ylittävää tekijää ja jotka sen sijaan liittyvät yleiseen yritys- ja kuluttajaympäristöön. Tällaisia esteitä ovat mm. rakennuslupien käsittely (esim. televiestintäinfrastruktuurin alalla), tiettyjä toimintoja tai ammatteja koskevat pääsy- ja harjoittamisvaatimukset, sähkön hankkiminen, yritysriitojen ratkaiseminen tuomioistuimessa ja tuomioistuimen ulkopuolella sekä verojen maksaminen. Maailmanpankin tekemä tutkimus ”Doing Business Survey”[68] kuvastaa tätä todellisuutta: rajatylittävä kaupankäynti voi sujua jokseenkin ongelmitta jäsenvaltioissa, mutta liiketoiminnan harjoittamiseen voi kohdistua muita haittoja.

Vuonna 2019 talouspolitiikan EU-ohjausjakson maakohtaiset suosituksissa kehotettiin kiinnittämään huomiota ongelmallisimman sääntely- ja hallintotaakan poistamiseen, julkishallinnon ja liiketoimintaympäristön heikkouksiin sekä ennakoitavien sääntelykehysten puuttumiseen 16 jäsenvaltiossa. Ohjausjakson analyysissä korostetaan myös tarvetta parantaa hallinnon ja instituutioiden laatua sekä oikeusjärjestelmien ja julkishallinnon tehokkuutta. Kuten edellä mainittiin, komission sisämarkkinoiden toimivuusraportissa mainitaan myös joukko sääntelyindikaattoreita useilla taloudellisesti tärkeillä aloilla, joita ovat esim. säännellyt ammatit ja vähittäispalvelut.

[68]Maailmanpankkiryhmä, Doing Business 2020.

Komissio on myös ottanut käyttöön välineitä, joilla estetään tarpeettoman rajoittavien kansallisten sääntöjen antamista. Yksi tuore esimerkki on suhteellisuustestiä koskeva direktiivi, joka jäsenvaltioiden on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöään 30. heinäkuuta 2020 mennessä. Direktiivissä edellytetään jäsenvaltioita arvioimaan etukäteen sellaisten uusien tai aiempia säädöksiä muuttavien lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten oikeasuhteisuutta, joilla rajoitetaan säänneltyihin ammatteihin pääsyä tai niiden harjoittamista.

Osaamiseen liittyvillä politiikoilla on myös merkitystä liiketoimintaympäristön parantamisessa. Tämä koskee osaamisen ja työpaikkojen kohtaamista, osaamista koskevan tiedon hankinnan parantamista sekä kyseisten politiikkojen näkyvyyden ja avoimuuden lisäämistä yli rajojen. Myöhemmin annettavassa tehostetussa Euroopan osaamisohjelmassa ehdotetaan useita näihin tavoitteisiin liittyviä toimia. Lisäksi tulevassa Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksessa määritellään lähestymistapa laillisen muuttoliikkeen hallintaan, jotta EU voisi houkutella helpommin EU:n työmarkkinoilla tarvittavia taitoja ja osaamista. Sinistä korttia koskevasta direktiivistä käytävien neuvottelujen käynnistäminen uudelleen ja nopea päätökseen saattaminen on edelleen ensisijainen tavoite, jotta EU:hun saataisiin houkuteltua korkeasti koulutettuja työntekijöitä.

Kestävää ja digitaalista Eurooppaa koskevassa pk-yritysstrategiassa käsitellään tarvetta parantaa kansallista ympäristöä erityisillä aloitteilla. Tällaisia aloitteita ovat mm. tiiviimpi yhteistyö jäsenvaltioiden kanssa ”pienet ensin” -periaatteen täytäntöönpanossa, pk-yritysedustajien verkoston vahvistaminen sekä kansallisten keskitettyjen palvelupisteiden kattavuuden ja tehokkuuden parantaminen rajatylittävään toimintaan halukkaiden toimijoiden tukemiseksi.

5. Perimmäiset syyt, jotka eivät johdu julkisesta politiikasta

Taustalla vaikuttavien esteiden perimmäiset syyt eivät aina liity suoraan julkiseen politiikkaan, olipa kyse sitten kansallisesta tai EU:n politiikasta. Eri jäsenvaltioiden markkinat toimivat laajemmissa kulttuuriyhteyksissä. Kuluttajien erilaiset mieltymykset ja eri kielet eri puolilla EU:ta tekevät rajatylittävästä toiminnasta monimutkaisempaa. Yksityisten osapuolten kaupalliset valinnat – tai logistiset kysymykset – voivat selittää tiettyjä yritysten ilmoittamia ongelmia, kuten liiketoimintamahdollisuuksien hylkääminen ja vähittäiskaupan alueelliset toimitusrajoitukset. Tältä osin komission verkkokauppaa koskevan toimialaselvityksen (10. toukokuuta 2017) tulokset osoittavat, että yli 11 prosenttia vähittäiskauppiaista ilmoittaa toimittajiensa asettavan sopimusrajoituksia rajatylittävälle myynnille.

Yleisillä makro- ja mikrotaloudellisilla olosuhteilla voi myös olla merkitystä. Myös maantieteelliset ja infrastruktuuriin liittyvät olosuhteet voivat luoda markkinoille pääsyn esteitä, jotka johtuvat esim. kuljetusaikojen ja -etäisyyksien pidentymisestä tai markkinoille pääsyn luonnollisista esteistä.

Se, että nämä perimmäiset syyt eivät johdu suoraan julkisesta politiikasta, ei tarkoita sitä, etteikö EU voisi tehdä jotakin joidenkin kyseisten esteiden poistamiseksi. Tämä koskee mm. esteitä, joiden perimmäisenä syynä ovat yksityisten osapuolten kaupalliset valinnat, sillä jos niitä ei voida perustella objektiivisilla syillä, ne voivat johtaa sisämarkkinoiden keinotekoiseen eristämiseen. Yksi esimerkki siitä, miten tällaisia kysymyksiä on ratkottu, on hiljattain annettu maarajoituksia koskeva asetus[69]. Toisena esimerkkinä voidaan mainita kilpailusäännöt. Komissio puuttui äskettäin toimialatutkinnan

[69] Tämän asetuksen tarkoituksena on käsitellä edellä kuvatussa esteessä nro 6 kuvattuja tilanteita. Asetus (EU) 2018/302 tuli voimaan 22. maaliskuuta 2018 kaikissa EU:n jäsenvaltioissa, ja sitä sovelletaan 3. joulukuuta 2018 alkaen

perusteella tiettyjen yritysten tekemiin kilpailua rajoittaviin sopimuksiin, jotka osittivat sisämarkkinoita[70].

Alueellisten toimitusrajoitusten osalta komissio kehotti toimittajia muuttamaan vapaaehtoisesti lähestymistapaansa vähittäiskauppaa koskevan vuoden 2018 tiedonannon[71] mukaisesti ja noudattamaan kilpailulainsäädäntöä täysimääräisesti. Ennen kuin komissio harkitsee mahdollisia seuraavia vaiheita, se tutkii parhaillaan, miten laajalle alueelliset toimitusrajoitukset ovat levinneet, mitä tuotteita ne koskevat, mitä syitä toimittajat voivat esittää niiden käytölle, miten vähittäiskauppiaiden välinen kilpailu voi vaikuttaa alueellisiin toimitusrajoituksiin ja mitkä ovat taloudelliset vaikutukset toimitusketjun eri tasoilla ja kuluttajiin. Tulosten perusteella komissio harkitsee, onko tarpeen toteuttaa lisätoimia.

Erasmus-ohjelma auttaa parantamaan opiskelijoiden kielitaitoa. Vastaavasti Euroopan rakenne- ja investointirahastot auttavat parantamaan infrastruktuuria ja vähentämään maantieteellisiä pullonkauloja jäsenvaltioissa. Niitä täydennetään muilla EU:n ohjelmilla. Tässä yhteydessä mainittakoon uudesta monivuotisesta rahoituskehyksestä ehdotetut 42.3 miljardia euroa uuteen Verkkojen Eurooppa -välineeseen.

III. KESKEISET TOIMET

Tässä tiedonannossa ja tänään hyväksytyissä uusissa poliittisissa aloitteissa esitetään ensisijaiset toimet, jotka jäsenvaltioiden ja komission on toteutettava yhdessä.

Erityisesti komissio kehottaa jäsenvaltioita ja Euroopan parlamenttia

- hyväksymään nopeasti kaikki sisämarkkinoiden ja sähköisen hallinnon kannalta merkitykselliset monivuotista rahoituskehystä koskevat ehdotukset, joilla rahoitetaan uusia standardeja, tietoteknisiä välineitä (kuten sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmä IMI), kansalaisten ja yritysten palveluja (kuten SOLVIT) tai tiedotuskampanjoita, sekä erityisesti Digitaalinen Eurooppa -ohjelman ja sisämarkkinaohjelman
- hyväksymään nopeasti vireillä olevat lainsäädäntöehdotukset, joilla pyritään puuttumaan tässä tiedonannossa yksilöityjen esteiden perimmäisiin syihin, ja etenkin vireillä olevat komission vuoden 2020 työohjelmassa esitetyt ensisijaiset ehdotukset.

Lisäksi se kehottaa jäsenvaltioita

- täyttämään oikeudelliset velvoitteensa ja kantamaan vastuunsa puuttua toimivaltaansa kuuluviin perimmäisiin syihin (esim. raskas sääntely ja työläät menettelyt) ja varmistamaan, että kyseisten syiden nyt ja tulevaisuudessa aiheuttamat kielteiset vaikutukset sisämarkkinoihin ovat EU:n lainsäädännön mukaisia ja joka tapauksessa vähäisiä
- tehostamaan toimiaan sisämarkkinalainsäädännön noudattamiseksi poistamalla olemassa olevat esteet ja välttämällä uusien luomista

[70] Esimerkkinä mainittakoon komission määräämät sakot neljälle kulutuselektroniikan valmistajalle (Asus, Denon & Marantz, Philips ja Pioneer) jälleenmyyntihintojen määräämisestä useille laajalti käytetyille kulutuselektroniikkatuotteille (Pioneer) ja EU:n jäsenvaltioiden välisen rajatylittävän kaupan rajoituksista. Komissio määräsi sakkoja myös yhdysvaltalaiselle vaatetusalan yhtiölle Guess mm. rajatylittävän myynnin rajoittamisesta (sopimusperusteinen maarajoitus) ja jälleenmyyntihintojen määräämisestä sekä kolmelle tuotemerkin omistajalle ja oheistuotteiden oikeuksien lisensoijille (Nike, Sanrio ja NBC Universal) niiden lisensointi- ja jakelusopimuksista, joilla rajoitettiin laukkujen, lelujen, koulutarvikkeiden ja vaatteiden kaltaisten oheistuotteiden rajatylittävää myyntiä ja verkkomyyntiä.

[71] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Euroopan vähittäiskauppa-alan päivittämisestä 2000-luvulle, COM(2018)219 final.

- osoittamaan riittävästi resursseja sisämarkkinoiden toteuttamisen kannalta keskeisille viranomaisille, kuten yhteistä digitaalista palveluväylää koordinoiville viranomaisille sekä markkinavalvonta-, kilpailu- ja kuluttajansuojaviranomaisille ja keskitettyjen asiointipisteiden, tuoteyhteyspisteiden ja SOLVIT-keskusten kaltaisille neuvontapalveluille
- varmistamaan keskitettyjen palvelupisteiden tehokkuuden, jotta erityisesti pk-yrityksiä voidaan auttaa saamaan koordinoituja vastauksia sovellettaviin sääntöihin ja määräyksiin, joita niiden on noudatettava harjoittaessaan liiketoimintaa sisämarkkinoilla (rajojen yli ja kotimaassa), sekä EU:n tarjoamiin investointimahdollisuuksiin ja -ohjelmiin.

Omalta osaltaan komissio

- hyväksyy tänään sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon ja sen valvonnan parantamista koskevan pitkän aikavälin toimintasuunnitelman[72] poistaakseen sellaiset tässä tiedonannossa esitetyt esteet, joiden perimmäisenä syynä on EU:n lainsäädännön puutteellinen täytäntöönpanon valvonta. Tässä yhteydessä perustetaan sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon valvontaa käsittelevä työryhmä (SMET), joka koostuu jäsenvaltioiden ja komission edustajista
- arvioi, tarvitaanko lisää sääntelytoimia sellaisten esteiden poistamiseksi, joiden perimmäinen syy on muu kuin EU:n lainsäädännön puutteellinen täytäntöönpanon valvonta ja joihin voidaan puuttua EU:n tasolla. Komissio raportoi tämän analyysin tuloksista ensi vuonna, jotta voidaan ottaa huomioon myös sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon ja sen valvonnan parantamista koskevan pitkän aikavälin toimintasuunnitelman ensimmäisen soveltamisvuoden vaikutukset.
- jatkaa yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa puuttuakseen kansallisten esteiden perimmäisiin syihin, myös sisämarkkinoiden avoimuutta koskevan direktiivin[73] ja suhteellisuustestiä koskevan direktiivin puitteissa. Eurooppalainen ohjausjakso on toinen asiaankuuluva kehys tässä tiedonannossa yksilöityjen esteiden ja häiriöiden perimmäisten syiden seuraamiseksi ja käsittelemiseksi.
- vahvistaa REFIT-ohjelmaa mm. soveltamalla yksi yhdestä -periaatetta siten, että sidosryhmät osallistuvat siihen täysimääräisesti. Fit for Future -foorumissa tarkastellaan, miten nykyistä lainsäädäntöä voidaan yksinkertaistaa ja miten voidaan varmistaa, että se pystyy vastaamaan tuleviin haasteisiin. Tavoitteena on, että kaikki tuleva Euroopan tason ja kansallisen tason lainsäädäntö laaditaan pitäen mielessä loppukäyttäjä, kartoittamalla mahdolliset esteet ja lieventämällä niitä prosessin varhaisessa vaiheessa esim. digitaalisten välineiden avulla.

IV. PÄÄTELMÄT

Tässä tiedonannossa ja siihen liittyvissä kertomuksissa komissio tarkastelee sisämarkkinoiden toimintaa uudesta näkökulmasta eli käyttäjien näkökulmasta. Se osoittaa, että tällä hetkellä liian monet esteet haittaavat edelleen sisämarkkinoiden toimintaa. Tämä vaikeuttaa yritysten ja kuluttajien toimintaa. Tarvitsemme samaa poliittista tahtoa ja päättäväisyyttä kuin vuonna 1985 tehdäksemme yhteistyötä EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla jäljellä olevien esteiden perimmäisten syiden poistamiseksi.

[72] COM(2020) 94 10.3.2020.

[73] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/1535, annettu 9 päivänä syyskuuta 2015, teknisiä standardeja ja määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä. EUVL L 241, 17.9.2015, s. 1.

Tänään annettu aloitepaketti (Euroopan uusi teollisuusstrategia, kestävää ja digitaalista Eurooppaa koskeva pk-yritysstrategia, sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon ja sen valvonnan parantamista koskevasta pitkän aikavälin toimintasuunnitelmasta annettu tiedonanto ja tämä tiedonanto) tarjoaa perustan kumppanuutemme uudelleen käynnistämiselle sen varmistamiseksi, että Eurooppa voi tuottaa kasvua, vaurautta ja vakautta kansalaisilleen ja yrityksilleen sekä EU:ssa että maailmanlaajuisesti.