

Teenuste

Direktiivi
rakendamise

käsiraamat

Vastutusest lahtiütlemine

Käesolev dokument, mille on koostanud siseturu ja teenuste peadirektooraat, ei ole Euroopa Komisjonile kui institutsioonile siduv. Juhime tähelepanu sellele, et komisjon võib pärast siseriiklike ülevõtmismeetmete täpsemat uurimist asuda näiteks seoses rikkumismenetlusega käesolevas dokumendis esitatust erinevale seisukohale.

Käesolev dokument on avaldatud Internetis ja selle võib kõikides ELi ametlikes keeltes alla laadida Euroopa serverilt järgmiselt aadressilt:
http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm

„Europe Direct” on teenistus, mis aitab leida vastused Euroopa Liitu puudutavatele küsimustele

**Tasuta infotelefon: (*)
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Teatud juhtudel ei võimalda mobiilsideoperaatorid helistamist 00800 numbritele või on need kõned tasulised.

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saate Internetist „Europa” serverist (<http://europa.eu>).

Katoloogimisandmed on esitatud väljaande lõpus.

Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus, 2007

ISBN 978-92-79-05980-3

© Euroopa ühendused, 2007

Allikale viitamisil on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Italy

TRÜKITUD VALGELE KLOORIVABALE PAPERILE

1.	ÜLDKÜSIMUSED	8
1.1.	DIREKTIIVI SEOS EÜ ASUTAMISLEPINGUGA	8
1.2.	RAKENDUSMEETOD	8
1.2.1.	Rakendusaktid	8
1.2.2.	Muud kui õigusloomelised rakendusmeetmed	9
1.2.3.	Järelmeetmed	9
2.	DIREKTIIVI REGULEERIMISALA	9
2.1.	HÕLMATUD TEENUSED	9
2.1.1.	„Teenuse“ mõiste	9
2.1.2.	Direktiivi reguleerimisalast välja jäetud teenused	10
2.1.3.	Maksustamisvaldkond	13
2.1.4.	Seos kaupade vaba liikumisega	13
2.2.	HÕLMATUD TEENUSEOSUTAJAD	13
2.3.	HÕLMATUD NÕUDED	14
2.3.1.	„Nõude“ mõiste	14
2.3.2.	Üldnõuded, mis ei mõjuta teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu ega selles valdkonnas tegutsemist	14
2.3.3.	Nõuded, mis reguleerivad juurdepääsu riiklikele vahenditele	14
3.	DIREKTIIVI SEOS KONKREETSETE ÕIGUS- VÕI POLIITIKAVALDKONDADEGA	15
3.1.	KRIMINAALÕIGUS	15
3.2.	TÖÖÕIGUST JA SOTSIAALKINDLUSTUST KÄSITLEVAD ÕIGUSAKTID	15
3.3.	PÕHIÕIGUSED	15
3.4.	RAHVUSVAHELINE ERAÕIGUS	15
4.	DIREKTIIVI SEOS ÜHENDUSE ÕIGUSE MUUDE SÄTETEGA	16
5.	HALDUSLIK LIHTSUSTAMINE	16
5.1.	TEENUSEOSUTAJATE SUHTES KOHALDATAVATE MENETLUSTE JA FORMAALSUSTE LIHTSUSTAMINE	17
5.2.	ÜHTSED KONTAKTPUNKTID	18
5.2.1.	Ühtsete kontaktpunktide loomine	18
5.2.2.	Toimingute ja formaalsuste täitmine ühtsete kontaktpunktide kaudu	19
5.3.	TEAVE JA ABI ÜHTSETE KONTAKTPUNKTIDE KAUDU	20
5.3.1.	Antav teave	20
5.3.2.	Antav abi	21
5.3.3.	Teiste keelte kasutamise julgustamine	21
5.4.	ELEKTROONILISED MENETLUSED	21
5.4.1.	Elektrooniliste menetluste võimaldamise kohustuse ulatus	21
5.4.2.	Elektrooniliste menetluste rakendamine	22

6.	ASUTAMISVABADUS	23
6.1.	AUTORISEERIMISKEEMID JA -MENETLUSED	23
6.1.1.	Autoriseerimiskeemide kindlakstegemine ja hindamine	24
6.1.2.	Autoriseeringu andmise tingimused	24
6.1.3.	Nõuete ja kontrolli dubleerimise vältimine	25
6.1.4.	Autoriseeringute kehtivusaeg	25
6.1.5.	Territoriaalne kohaldatavus	26
6.1.6.	Autoriseeringute arvu piiramine	26
6.1.7.	Põhjendamiskohustus ja vaidlustamisõigus	26
6.1.8.	Autoriseerimismenetlused	27
6.2.	KEELATUD ASUTAMISNÕUDED	27
6.2.1.	Otseselt või kaudselt kodakondsusel põhinevate nõuete keeld	28
6.2.2.	Teenuseosutajate asutamist ühe riigiga piiravate nõuete keeld	28
6.2.3.	Teenuseosutaja peamise ja teisese asutamiskoha vahel valimise vabadust piiravate nõuete keeld	29
6.2.4.	Vastastikkuse tingimuste keeld	29
6.2.5.	Majandusliku põhjendatuse testide keeld	29
6.2.6.	Keeld kaasata konkureerivaid ettevõtjaid pädevate asutuste otsustesse	30
6.2.7.	Samas liikmesriigis asutatud ettevõtjalt finantstagatiste ja kindlustuslepingu nõudmise keeld	30
6.2.8.	Keeld kohustusele olla samas liikmesriigis varem registreeritud või samas liikmesriigis varem teataval perioodil asjaomases valdkonnas tegutsenud	31
6.3.	HINDAMISELE KUULUVAD NÕUDED	31
6.3.1.	Kvantitatiivsed või territoriaalsed piirangud	31
6.3.2.	Teenuseosutaja kohustus valida teatav õiguslik vorm	32
6.3.3.	Äriühingus osaluse omamisega seotud nõuded	32
6.3.4.	Nõuded, millega teatavate teenuste osutamine reserveeritakse teatavatele teenuseosutajatele	33
6.3.5.	Keeld omada sama liikmesriigi territooriumil rohkem kui ühte asutamiskohta	33
6.3.6.	Töötajate minimaalset arvu sätestavad kohustused	33
6.3.7.	Kohustus kohaldada kehtestatud miinimum- või maksimumhindu	34
6.3.8.	Teenuseosutaja kohustus osutada koos oma teenusega teisi spetsiifilisi teenuseid	34
7.	TEENUSTE VABA LIIKUMINE	34
7.1.	TEENUSTE OSUTAMISE VABADUSE SÄTE JA SELLEGA SEOTUD ERANDID	34
7.1.1.	Asutamise ja piiriülese teenuste osutamise eristamine	34
7.1.2.	Teenuste osutamise vabaduse sätte kohaldamisala ja mõju	35
7.1.3.	Nõuded, mida liikmesriigid võivad kehtestada teenuste piiriülese osutamise suhtes	35
7.1.4.	Artiklis 17 sätestatud erandid	38
7.1.5.	Artiklis 18 sätestatud üksikjuhtumipõhised erandid	40
7.2.	TEENUSTE KASUTAJATE ÕIGUSTEGA SEOTUD KOHUSTUSED	41
7.2.1.	Keelatud piirangud	41
7.2.2.	Mittediskrimineerimise põhimõte	42
7.2.3.	Teenuste kasutajate abistamise kohustus	43

8.	TEENUSTE KVALITEET	44
8.1.	TEAVE TEENUSEOSUTAJATE JA NENDE TEENUSTE KOHTA	44
8.1.1.	Teave, mida teenuseosutajad peavad ise avalikustama	45
8.1.2.	Teave, mida tuleb anda teenuse kasutaja taotlusel	45
8.2.	KUTSEALANE VASTUTUSKINDLUSTUS JA GARANTIID	45
8.2.1.	Konkreetsete riskidega teenuseid osutavate teenuseosutajate kindlustus- või garantiikohustused	45
8.2.2.	Kindlustus- ja garantiikohustuste duplitseerimise keeld	45
8.3.	REGULEERITUD KUTSEALADE KAUBANDUSLIKUD TEADAANDED	45
8.4.	MULTIDISTSIPLINAARNE TEGEVUS	46
8.4.1.	Multidistsiplinaarse tegevuse suhtes kehtivate piirangute kaotamine	46
8.4.2.	Huvide konflikti vältimine ning teenuseosutajate sõltumatuse ja erapooletuse tagamine	46
8.4.3.	Õigusaktide läbivaatamine ja hindamisaruande sisu	47
8.5.	TEENUSTE KVALITEEDI POLIITIKA	47
8.6.	VAIDLUSTE LAHENDAMINE	47
8.6.1.	Kaebuste parem lahendamine teenuseosutajate poolt	47
8.6.2.	Finantsgarantiid kohtuvaidluste korral	47
8.7.	TEGEVUSJUHENDID	48
8.7.1.	Ühtsete eeskirjade arendamine ühenduse tasandil	48
8.7.2.	Tegevusjuhendite sisu	48
9.	HALDUSKOOSTÖÖ	48
9.1.	HALDUSKOOSTÖÖ VAJALIKKUS	48
9.2.	PÕHIOMADUSED	48
9.2.1.	Vastastikune abi	48
9.2.2.	Tehniline tuginemine siseturu infosüsteemile (IMI)	49
9.3.	TEABE VAHETAMINE	49
9.3.1.	Kohustus anda taotluse korral teavet	49
9.3.2.	Kontrollitaotluste rahuldamise kohustus	50
9.4.	VASTASTIKUNE ABI TEENUSTE PIIRIÜLESE OSUTAMISE KORRAL	50
9.4.1.	Järelevalveülesannete jaotus liikmesriikide vahel	50
9.4.2.	Vastastikune abi üksikjuhtumipõhiste erandite korral	51
9.5.	HOIATUSMEHCHANISM	51
10.	ÕIGUSAKTIDE LÄBIVAATAMINE JA VASTASTIKUNE HINDAMINE	51
10.1.	EESMÄRGID JA PÕHILÄHENEMISVIIS	51
10.2.	ARTIKLI 39 LÕIGETEGA 1–4 ETTE NÄHTUD KORD	52
10.2.1.	Õigusaktide läbivaatamine ja hindamine	52
10.2.2.	Aruannete esitamine	53
10.2.3.	Vastastikune hindamine	53
10.2.4.	Artikli 15 lõikes 2 loetletud nõuete läbivaatamine ja hindamine ning üldist majandushuvi pakkuvad teenused	53
10.2.5.	Artikli 15 lõikes 2 loetletud tüüpi uutest nõuetest teavitamine	54
10.3.	ARTIKLI 39 LÕIKEGA 5 ETTE NÄHTUD KORD	54

ssejuhatatus

Teenuste direktiivi¹ eesmärk on liikuda tõelise teenuste siseturu suunas, et nii ettevõtjad kui ka tarbijad saaksid täielikult ära kasutada Euroopa suurima majandusharu pakutavaid võimalusi. Tõeliselt integreerunud teenuste siseturu arengut toetades aitab direktiiv realiseerida Euroopa teenindussfääri arvestatavat majanduskasvu ja uute töökohtade loomise potentsiaali. Sellepärast on teenuste direktiiv majanduskasvu ja tööhõivet käsitleva uuendatud Lissaboni strateegia keskne element.² Lisaks sellele toetab see ka parema õigusloome tegevuskava,³ nähes ette haldusliku lihtsustamise.

Teenuste direktiiv on suur samm selles suunas, et nii teenuste osutajad kui ka kasutajad saaksid lihtsamalt kasutada Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklitega 43 ja 49 tagatud põhivabadusi – asutamisevabadust ning vabadust osutada piiriüleseid teenuseid. Selle saavutamiseks püütakse direktiivi sätetega lihtsustada haldustoiminguid, kõrvaldada teenuste osutamise takistused ning suurendada nii liikmesriikide vastastikust usaldust kui ka teenuste osutajate ja kasutajate usaldust siseturu vastu.

Direktiivi kohaldatakse mitmesuguste teenuste osutamise suhtes. Direktiivi sätted põhinevad suures ulatuses Euroopa Kohtu praktilisel, mis on seotud asutamisevabaduse ja teenuste vaba liikumisega ning direktiiv täiendab ühenduse olemasolevaid õigusakte, mis jäävad täielikult jõusse.

Lisaks sellele, et direktiiviga nõutakse liikmesriikidelt⁴ konkreetsete õigusloomemeetmete võtmist, peavad liikmesriigid kehtestama mitu praktilist meetet, näiteks ühtsed kontaktpunktid teenuseosutajatele, elektroonilised toimingud ja halduskoostöö. Direktiiviga kehtestatakse ka uuenduslikke vahendeid, näiteks liikmesriikide õigusaktide läbivaatamine ja vastastikuse hindamise protsess. Õige rakendamise korral edendavad need erinevad õigusaktid teenuste siseturu arengut ka pärast direktiivi rakendamise tähtaega. On selge, et teenuste direktiiv ei nõua mitte ainult ühekordset rakendamistoimingut, vaid käivitab dünaamilise protsessi, millest saadav kasu ilmneb alles aastate jooksul.

Oluline on ka rõhutada, et direktiiviga parandatakse teenuste kasutajate, eelkõige tarbijate õigusi ning nähakse ette konkreetsete meetmed teenuste kvaliteedi poliitika väljatöötamiseks kogu Euroopas.

Teenuste direktiivi eesmärkide saavutamiseks on hädavajalik see täielikult ja õigeaegselt üle võtta. Sellepärast järeldas Euroopa Ülemkogu oma 2007. aasta märtsi tippkohtumisel, et „hiljuti vastuvõetud teenuste direktiiv on Euroopa teenindussfääri täieliku potentsiaali avamise peamine vahend. Direktiivi sätete täielik, sidus, õigeaegne ja terviklik ülevõtmine tuleks seada esmaseks prioriteediks“. Direktiivi täielik ja õigeaegne ülevõtmine aitab liikmesriikidel kaasajastada ka oma haldusasutusi ja õiguslikku raamistikku. Direktiiv võeti vastu 12. detsembril 2006 ning liikmesriigid peavad selle rakendama kolme aasta jooksul pärast avaldamist, st hiljemalt 28. detsembriks 2009.

Teenuste direktiivi rakendamine on liikmesriikide jaoks suur väljakutse ning nõuab kiireid ja tõsiseid jõupingutusi. Arvestades direktiivi suurt ulatust ja reguleeritavate küsimuste mitmekesisust, lähenemisviisi uudsust ja kehtestatavate meetmete arvukust, on selge, et käesoleval juhul on komisjoni ja liikmesriikide tihedat koostööd ja partnerlust eriti tähtis. Sellest tulenevalt ning vastavalt komisjoni üldisele poliitikale seoses ühenduse õiguse parema kohaldamisega on komisjon pakkunud oma abi ning kohustunud tegema liikmesriikidega tihedat koostööd kogu rakendamisprotsessi jooksul. See peaks kaasa aitama direktiivi õigele ja sidusale rakendamisele ja kohaldamisele kõikides liikmesriikides ning tagama teenuste osutajatele ja kasutajatele võrdsed tingimused. Eriti kasulik peaks see olema probleemide varaseks avastamiseks ja lahendamiseks.

Käesoleva rakendamiskäsiraamatu eesmärk on anda liikmesriikidele rakendamise protsessis tehnilist abi ning see on üks konkreetsetest kaasnevatest meetmetest, millega komisjon soovib liikmesriike aidata. Käsiraamat on ühtlasi osa komisjoni vastusest nõukogu 29. ja 30. mai 2006. aasta kohtumisel esitatud nõudmisele aidata liikmesriike teenuste direktiivi rakendamisel.⁵ Käsiraamat ei ole ammendav ega õiguslikult siduv ning selles ei nähta ette ühtset rakendusviisi. Pigem püütakse kirjeldada sobivaid rakendusviise ja juhitada tähelepanu

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiiv 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul, ELT L 376, 27.12.2006, lk 36.

² Komisjoni teatis „Koostöö majanduskasvu ja töökohtade nimel – Lissaboni strateegia uus algus“, KOM(2005) 24, 2.2.2005.

³ Komisjoni teatis „Euroopa Liidu parema õigusloome strateegiline ülevaade“, KOM(2006) 689, 14.11.2006.

⁴ Euroopa Majanduspiirkonna leping (EMP leping) laiendab siseturgu kolmele EFTA riigile: Island, Liechtenstein ja Norra. Käesolevas käsiraamatus ettenähtud abi on mõeldud ka neile riikidele.

⁵ Avaldused nõukogu dokumendis nr 11296/06, 14.7.2006.

(<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st11/st11296-ad01.en06.pdf>)

olulistele küsimustele rakendamise protsessis. Käsiraamat põhineb eelkõnelustel liikmesriikidega ning selles püütakse vastata küsimustele, mille liikmesriigid on juba tõstatanud või mida on tõenäoliselt oodata. Rakendamise käigus tekib küsimusi veel ning vajaduse korral täiendatakse käesolevat käsiraamatut edaspidi.

1. ÜLDKÜSIMUSED

1.1. Direktiivi seos EÜ asutamislepinguga

Nagu iga teisest õigusakti, nii tuleb ka teenuste direktiivi käsitleda esmase õiguse, st Euroopa Ühenduse asutamislepingu (EÜ asutamislepingu) ja nimelt siseturuvabaduste kontekstis. Direktiivi tulebki selles kontekstis tõlgendada ja rakendada.

Samuti peaks selge olema, et teenuste direktiiviga hõlmamata küsimusi reguleerib endiselt EÜ asutamisleping. Direktiiviga hõlmamata teenused on loomulikult hõlmatud asutamisevabaduse ja teenuste osutamise vabadusega. Kõnealuseid teenuseid reguleerivad liikmesriikide õigusaktid peavad olema kooskõlas EÜ asutamislepingu artiklitega 43 ja 49 ning järgida tuleb nende artiklite kohaldamisest tulenevaid Euroopa Kohtu põhimõtteid. Liikmesriigid peavad ise tagama, et nende õigusaktid oleksid vastavuses EÜ asutamislepinguga, nagu seda tõlgendab Euroopa Kohus. Komisjon on jätkuvalt EÜ asutamislepingu täitmise järelevalvaja ja aitab liikmesriike selle ülesande täitmisel.

1.2. Rakendusmeetod

Teenuste direktiivi rakendamine nõuab liikmesriikidelt nii õigusloomeliste kui ka muude, st korralduslike ja praktiliste meetmete võtmist. Direktiiv on horisontaalne õigusakt, mis hõlmab väga paljusid eri teenuseid ning mõjutab tõenäoliselt suurt hulka liikmesriikide õigusakte ja eeskirju. Sellepärast peavad liikmesriigid rakendusaktide puhul kaaluma nii spetsiifilisi kui ka horisontaalseid õigusloomemeetmeid, näiteks olemasolevate õigusaktide muutmist ning uute eriõigusaktide ja horisontaalse rakendava „raamõigusakti“ vastuvõtmist.

1.2.1. Rakendusaktid

Euroopa Kohtu praktikast on selge, et „direktiivide praktilise ja seaduse tasandil kohaldamise tagamiseks peavad liikmesriigid kõnealuses valdkonnas ette nägema täpse õigusliku raamistiku“, mis võimaldab „inimestel oma õigusi teada ja neile riiklikes kohtutes tugineda“.⁶ See tähendab, et liikmesriigid peavad tagama siseriiklike sätete siduvuse, et teenuste osutajad ja kasutajad saaksid tugineda neile teenuste direktiiviga antud õigustele.

Teatavaid artikleid saaks rakendada olemasolevate õigusaktide muutmise, näiteks autoriseerimisskeeme käsitlevaid artikleid saaks mõnes liikmesriigis rakendada haldustoiminguid käsitlevate õigusaktide muutmise, teistel juhtudel, nimelt seoses üldpõhimõtteid sätestavate artiklitega, nagu artiklid 16 või 20, tuleks kaaluda uut horisontaalset raamõigusakti.⁷

Piisava tasandi horisontaalsed õigusaktid võivad eriti vajalikuks osutada kaitsemeetmena selliste erivaldkondade sätete vastu, mis võisid jääda läbi vaatamata, samuti selliste teenuste hõlmamiseks, mis võivad tulevikus välja areneda ja mida võidakse riigi tasandil reguleerida. On aga selge, et kui liikmesriigid otsustavad direktiivi või selle teatavad artiklid rakendada horisontaalsete õigusaktidega, peavad nad tagama, et sellised horisontaalsed õigusaktid on eriõigusaktide suhtes ülimuslikud.

Liikmesriigid peavad võib-olla ka kohandama olemasolevaid eriõigusakte, mis sisaldavad nõudeid, mille muutmist või tühistamist direktiiv sõnaselgelt nõuab. See puudutab näiteks artikleid 9, 14 ja 15, mis käsitlevad asutamisevabadust piiravaid erinõudeid. Samuti puudutab see artikleid 24 ja 25, mis käsitlevad reguleeritud kutsealade kaubanduslikke teadaandeid ja multidistsiplinaarseid tegevusi.

⁶ Vt mh Euroopa Kohtu 8. jaanuari 2001. aasta otsus kohtuasjas C-162/99: komisjon vs. Itaalia, Euroopa Kohtu 15. juuni 1995. aasta otsus kohtuasjas C-220/94: komisjon vs. Luksemburg ja Euroopa Kohtu 30. mai 1991. aasta otsus kohtuasjas C-361/88: komisjon vs. Saksamaa.

⁷ Näiteks kasutati sellist lähenemisviisi samal põhjusel ja edukalt, rakendades Euroopa Parlamendi ja nõukogu 8. juuni 2000. aasta direktiivi 2000/31/EÜ infoühiskonna teenuste teatavate õiguslike aspektide, eriti elektroonilise kaubanduse kohta siseturul, EÜT L 178, 17.7.2000, lk 1.

Erilist tähelepanu tuleb pöörata teistes liikmesriikides asutatud teenuseosutajate suhtes erieeskirju sisaldavatele õigusaktidele. Kui sellised eeskirjad direktiiviga kokku ei sobi ega tugine ka muudele ühenduse õigusaktidele, tuleb need asjaomaseid õigusakte muutes tühistada. Näiteks peavad liikmesriigid kontrollima, kas nende õigusaktid sisaldavad teistes liikmesriikides asutatud ning nende territooriumil teenuseid osutada soovivate teenuseosutajate registreerimise nõudeid. Kui selliseid nõudeid ei ole ette nähtud ühenduse muus õigusaktis ja need ei ole artiklite 16 või 17 alusel põhjendatud, tuleb need kõrvaldada.

Rakendamise täielikkuse hindamiseks soovitatakse liikmesriikidel lähtuda rakendustabelitest, mis näitavad, kuidas direktiivi eri sätteid on rakendatud.

1.2.2. Muud kui õigusloomelised rakendusmeetmed

Direktiivi mõne sätte rakendamiseks tuleb kehtestada sobiv halduskord ja toimingud. Näiteks puudutab see ühtsete kontaktpunktide ja elektrooniliste menetluste kasutuselevõttu. Samuti puudutab see õigusaktide kindlakstegemist ja hindamist, mida liikmesriigid peavad tegema enne, kui nad otsustavad, kas õigusakte tuleb muuta või tühistada (näiteks tuleb liikmesriikidel kontrollida, kas nende autoriseerimisskeemid on põhjendatud, või õigusaktid üle vaadata ning asjakohased nõudmised kindlaks teha).

Lisaks sellele on direktiivis sätteid, mis kohustavad liikmesriike ergutama eraisikute (näiteks teenuseosutajate, kutseühingute või tarbijaühingute) tegevust, näiteks teenuste kvaliteeti käsitlev artikkel 26 või ühenduse tasandil tegevusjuhendeid käsitlev artikkel 37. Nende kohustuste rakendamiseks peavad liikmesriigid võtma mitte õigusloomelisi, vaid pigem praktilisi meetmeid, näiteks ettevõtjate või nende ühenduste abistamine.

Peale selle nõuab kogu halduskoostööd käsitlev peatükk liikmesriikide pädevate asutuste omavaheliseks tõhusaks koostööks vajaliku praktilise korra sisseseadmist.

Kõikide nende kohustuste puhul peavad liikmesriigid saavutama praktilise tulemuse (näiteks tagama, et ühtsed kontaktpunktid on rakendamise tähtjaks olemas) või võtma konkreetseid meetmeid (näiteks kontrollima, kas autoriseerimisskeemid vastavad direktiivi tingimustele).

1.2.3. Järeelmeetmed

Teenuste direktiivis nõutakse liikmesriikidelt meetmete võtmist ka pärast rakendamistähtpäeva, mis on 2009. aasta detsembris. See kehtib eelkõige seoses õigusaktide läbivaatamisega ja direktiivi artiklis 39 sätestatud vastastikuse hindamise protsessiga. Näiteks vastavalt artikli 39 lõikele 5 on liikmesriikidel püsiv kohustus teavitada teenuste piiriülese osutamise suhtes kohaldatavate nõuete muudatustest (samasugune kohustus kehtib artikli 15 lõike 7 alusel teatavate asutamisega seotud nõuete kohta). Samuti peavad liikmesriigid artikli 39 lõike 2 alusel osalema õigusaktide läbivaatamisele ja aruannete esitamisele järgnevas vastastikuse hindamise protsessis. Samamoodi on selge, et direktiivi V peatükis ettenähtud teenuste kvaliteedi poliitika muutub aja jooksul.

2. DIREKTIIVI REGULEERIMISALA

2.1. Hõlmatud teenused

2.1.1. „Teenuse“ mõiste

Teenuste direktiiv kehtib üldiselt kõikide teenuste suhtes, mis ei ole direktiivist sõnaselgelt välja jäetud.

Esmalt on oluline mõista „teenuse“ mõistet ja sellega hõlmatavate tegevusvaldkondade ulatust. „Teenuse“ mõiste on kooskõlas EÜ asutamislepingu ja Euroopa Kohtu asjaomase kohtupraktikaga laialt määratletud.⁸ See hõlmab EÜ asutamislepingu artiklis 50 osutatud mis tahes iseseisvat majandustegevust, mida tavaliselt osutatakse tasu eest.

EÜ asutamislepingu ja direktiivi tähenduses peab „teenus“ seega olema iseseisev tegevus, st tegevus, mida teenuseosutaja (kes võib olla füüsiline või juriidiline isik) ei osuta töölepingu alusel.⁹ Lisaks sellele peab tegemist olema tavaliselt tasu eest osutatava ehk teisisõnu majandustegevusega. Tegevust tuleb hinnata iga

⁸ Vt artikli 4 lõige 1.

⁹ Euroopa Kohtu 12. detsembri 1974. aasta otsus kohtuasjas 36/74: Walrave.

konkreetselt juhtumil eraldi. Pelgalt asjaolu, et osutaja on riik, riigiasutus või mittetulundusorganisatsioon, ei tähenda, et tegemist ei ole teenusega EÜ asutamislepingu ja teenuste direktiivi tähenduses.¹⁰ Euroopa Kohtu praktika kohaselt „tasustamise põhiomadus seisneb asjaolus, et see tähendab kõnealuse teenuse eest maksmist, mis tähendab, et on tegemist majandustehinguga”.¹¹ Ei ole oluline, kas tasu maksab teenuse kasutaja või kolmas isik.¹² Tuleb aga märkida, et Euroopa Kohus on seoses riikliku haridussüsteemi raames osutatud haridusteenustega asunud seisukohale, et õpilaste või nende vanemate poolt mõnel juhul riiklikus haridusprogrammis tasutav õppe- või osavõtumaks, millega kaetakse osa süsteemi tegevuskuludest, ei ole iseenesest tasu, kui peamiselt rahastab süsteemi siiski riik.¹³

Seepärast peavad liikmesriigid tagama, et teenuste direktiivi eeskirju kohaldatakse mitmesuguste teenuste suhtes olenemata sellest, kas neid osutatakse ettevõtjatele või tarbijatele. Direktiiviga hõlmatud teenused on näiteks järgmised (kuid see ei ole ammendav loetelu): enamiku reguleeritud kutsealade¹⁴ (näiteks juriidilised ja fiskaalnõustajad, arhitektid, insenerid, raamatupidajad, maamõõtjad) ja oskustöölise tegevus, ettevõtlusega seotud teenused (nagu näiteks kontorihoolitus, juhtimise nõustamine, ürituste korraldamine, võlgade sissenõudmine, reklaam ja värbamisteenused), turustamisteenused (sealhulgas kaupade ja teenuste jae- ja hulgimüük), turismiteenused (näiteks reisibüroode teenused), vabaajateenused (näiteks spordikeskuste ja lõbustusparkide teenused), ehitusteenused, seadmete paigaldamise ja hoolduse teenused, teabeteenused (näiteks veebiportaalid, uudisteagentuuride teenused, kirjastamine, programmeerimine), majutus- ja toitlustusteenused (näiteks hotellid, restoranid, toitlustusasutused), koolitus- ja haridusteenused, rendi- (sealhulgas autorendi-) ja liisinguteenused, kinnisvarateenused, sertifitseerimis- ja testimisteenused, majapidamises osutatavad toetusteenused (näiteks koristusteenused, eralapsehoidjate ja aednike teenused) jms.

Direktiivi rakendavate raamõigusaktidega seoses oleks liikmesriikidel soovitatav järgida sama lähenemisviisi, st määratleda selliste raamõigusaktide reguleerimisala nii, et neid kohaldatakse kõikide teenuste suhtes, mida ei ole sõnaselgelt välja jäetud.

2.1.2. Direktiivi reguleerimisalast välja jäetud teenused

Mitu teenust on teenuste direktiivi reguleerimisalast sõnaselgelt välja jäetud. Väljajätmised on selles mõttes valikulised, et liikmesriigid võivad soovi korral valikuliselt kohaldada teenuste direktiivis ettenähtud üldpõhimõtteid ja korda, näiteks ühtseid kontaktpunkte, kas mõne väljajäetud teenuse või kõikide väljajäetud teenuste suhtes. Igal juhul on selge, et väljajäetud teenuseid käsitlevad siseriiklikud reeglid ja eeskirjad peavad vastama muudele ühenduse õigusnormidele, eelkõige EÜ asutamislepingu artiklitega 43 ja 49 tagatud asutamisevabadusele ning teenuste osutamise vabadusele.

Väljajätmistele ulatuse osas võib anda järgmisi selgitusi.

○ Mittemajanduslikel kaalutlustel osutatavad üldhuviteenused

Artikli 2 lõike 2 punktis a sätestatud väljajätmine on tihedalt seotud eespool selgitatud „teenuse” mõistega. Termin „mittemajanduslikel kaalutlustel osutatavad teenused” osutab teenustele, mida ei osutata majandustehingu raames. Sellise tegevuse puhul ei ole tegemist teenusega asutamislepingu artikli 50 tähenduses ning seega ei ole need teenuste direktiiviga hõlmatud. Sellepärast ei hõlma teenuste direktiiv mittemajanduslikel kaalutlustel osutatavaid üldhuviteenuseid, näiteks riikliku alg- ja keskkariduse valdkonna teenuseid, mida ei osutata tasu eest. Seevastu üldist majandushuvi pakkuvad teenused, näiteks elektrienergia ja gaasisektori teenused, on majanduslikel kaalutlustel osutatavad teenused ning seetõttu kuuluvad need põhimõtteliselt teenuste direktiivi reguleerimisalasse.¹⁵ Eespool osutatud Euroopa Kohtu praktika alusel otsustatakse, kas teenus, mida liikmesriik käsitleb üldhuviteenusena, on majanduslikel või mittemajanduslikel kaalutlustel osutatav teenus.¹⁶ Igal juhul ei saa liikmesriigid kõiki ühe valdkonna teenuseid, näiteks kõiki haridusteenuseid, käsitleda mittemajanduslikel kaalutlustel osutatavate üldhuviteenusena.

¹⁰ Euroopa Kohtu 11. aprilli 2000. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-51/96 ja C-191/97: Deliège.

¹¹ Bond van Adverteerders; Euroopa Kohtu 27. septembri 1988. aasta otsus kohtuasjas 263/86: Humbel.

¹² Euroopa Kohtu 26. aprilli 1988. aasta otsus kohtuasjas 352/85: Bond van Adverteerders; Euroopa Kohtu 13. mai 2003. aasta otsus kohtuasjas C-385/99: Müller Fauré; Euroopa Kohtu 12. juuli 2001. aasta otsus kohtuasjas C-157/99: Smits and Peerbooms.

¹³ Euroopa Kohtu 7. detsembri 1993. aasta otsus kohtuasjas C-109/92: Wirth.

¹⁴ Selles kontekstis peaks olema selge, et jätkuvalt kohaldatakse olemasolevaid ühenduse õigusakte, näiteks reguleeritud kutsealade puhul Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2005/36/EÜ, 7. september 2005, kutsevalifikatsioonide tunnustamise kohta (ELT L 255, 30.9.2005, lk 22). Vt käesoleva käsiraamatu 4. peatükk.

¹⁵ Kui tekib vastuolu teenuste direktiivi sättega, kohaldatakse siiski kõnealuseid teenuseid reguleerivate olemasolevate direktiivide erisätteid. Vt käesoleva käsiraamatu 4. peatükk.

¹⁶ Vt käesoleva käsiraamatu punkt 2.1.1.

○ **Finantsteenused**

Artikli 2 lõike 2 punktis b sätestatud väljajätmine hõlmab kõiki finantsteenuseid, sealhulgas panga-, krediidi-, väärtpaberi- ja investeerimisfondide ning kindlustus- ja pensioniteenuseid. See hõlmab ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. juuni 2006. aasta direktiivi 2006/48/EÜ (krediidiasutuste asutamise ja tegevuse kohta)¹⁷ I lisa loetletud teenuseid, näiteks tarbijakrediidi- ja hüpoteeklaenu teenuseid, kapitalirenti ning maksevahendite väljaandmist ja haldamist. Teenused, mille puhul ei ole tegemist finantsteenustega, näiteks kaupade väljarentimises seisnevad kasutusrenditeenused, ei ole direktiivi reguleerimisalast välja jäetud ning liikmesriigid peavad tagama, et need teenused on rakendusmeetmetega hõlmatud.

○ **Elektronilised sideteenused ja -võrgud**

Artikli 2 lõike 2 punktis c sätestatud väljajätmine hõlmab elektroonilisi sideteenuseid ja -võrke ning nendega seotud vahendeid ja teenuseid, nagu need on määratletud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/21/EÜ (elektroniliste sidevõrkude ja -teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta (raamdirektiiv)) artiklis 2.¹⁸ Sellised teenused ja võrgud on näiteks kõneside ja elektronposti edastamine. Need teenused on välja jäetud aga üksnes „telekomipaketti“ kuuluva viie direktiiviga hõlmatud küsimuste osas.¹⁹ Nende viie direktiiviga hõlmatud küsimustes, nagu „ühtsed kontaktpunktid“ või elektroonilised menetlused, kohaldatakse teenuste direktiivi. Liikmesriigid peavad tagama, et nende teenuste puhul kasutatakse teenuste direktiivi asjakohaseid sätteid. Selleks võib kas muuta telekommunikatsioonisektori erioigusakte või lahendada küsimus direktiivi rakendavate horisontaalsete raamõigusaktidega.

○ **Transpordi valdkonna teenused**

Artikli 2 lõike 2 punktis d sätestatud väljajätmine hõlmab EÜ asutamislepingu V jaotise reguleerimisalasse kuuluvaid teenuseid. Seega hõlmab see väljajätmine õhustransporti, mere- ja siseveetransporti, sealhulgas sadamateenuseid, samuti auto- ja raudteetransporti, sealhulgas eriti linnatransporti, takso- ja kiirabivedusid.²⁰ Transporditeenuste väljajätmine ei puuduta teenuseid, mis ei ole transporditeenused, näiteks auto-kooliteenused, kolimisteenused, autorenditeenused, matuseteenused või aerofotograafia teenused. Samuti ei puuduta see sadamate ja lennujaamade tulundustegevust, näiteks kaupluste ja restoranide tegevust. Seega kasutatakse nende teenuste puhul teenuste direktiivi sätteid ning rakendusmeetmed peavad neid hõlmama.

○ **Ajutist tööd vahendavate tööbüroode teenused**

Artikli 2 lõike 2 punktis e sätestatud väljajätmine hõlmab töötajate vahendamist ajutist tööd vahendavate tööbüroode poolt. Teenused, mille puhul ei ole tegemist töötajate vahendamisega ja mida osutab mõnikord sama teenuseosutaja, näiteks tööerakendamise- või värbamisteenused, ei ole direktiivi reguleerimisalast välja jäetud ning seega tuleb need rakendusmeetmetega hõlmata.

○ **Tervishoid**

Tervishoiu väljajätmine artikli 2 lõike 2 punktis f hõlmab „tervishoiu- ja farmaatsiateenuseid, mida tervishoiutöötajad osutavad patsientidele, et hinnata, säilitada või taastada nende tervislikku seisundit, kui asjaomased tegevusvaldkonnad on liikmesriigis, kus neid osutatakse, reserveeritud reguleeritud tervishoiuala esindajatele“.²¹ See tähendab, et direktiivi reguleerimisalast ei ole välja jäetud teenused, mida osutatakse mitte patsiendile, vaid tervishoiutöötajale endale või haiglale, näiteks raamatupidamisteenused, koristusteenused, sekretäri- ja haldusteenused, meditsiinitehnika tarnimine ja hooldamine, samuti meditsiiniliste uuringute keskuste teenused. Lisaks sellele ei ole välja jäetud tegevusvaldkonnad, mille eesmärk ei ole säilitada, hinnata või taastada patsiendi tervislikku seisundit. Näiteks on teenuste direktiiviga hõlmatud tegevusvaldkonnad, mille eesmärk on parandada heaolu või pakkuda lõõgastust, näiteks spordi- ja

¹⁷ ELT L 177, 30.6.2006, lk 1.

¹⁸ EÜT L 108, 24.4.2002, lk 33.

¹⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/19/EÜ, 7. märts 2002, elektroonilistele sidevõrkudele ja nendega seotud vahenditele juurdepääsu ja vastastikuse sidumise kohta (juurdepääsu käsitlev direktiiv) (EÜT L 108, 24.4.2002, lk 7); Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/20/EÜ, 7. märts 2002, elektrooniliste sidevõrkude ja -teenustega seotud lubade andmise kohta (loadirektiiv) (EÜT L 108, 24.4.2002, lk 21); Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/21/EÜ, 7. märts 2002, elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta (raamdirektiiv) (EÜT L 108, 24.4.2002, lk 33); Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/22/EÜ, 7. märts 2002, universaalteenuse ning kasutajate õiguste kohta elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste puhul (universaalteenuse direktiiv) (EÜT L 108, 24.4.2002, lk 51) ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/58/EÜ, 12. juuli 2002, milles käsitletakse isikuandmete töötlemist ja eraelu puutumatuse kaitset elektroonilise side sektoris (eraelu puutumatust ja elektroonilist sidet käsitlev direktiiv) (EÜT L 201, 31.7.2002, lk 37, muudetud direktiiviga 2006/24/EÜ (ELT L 105, 13.4.2006, lk 54)).

²⁰ Vt põhjendus 21.

²¹ Vt põhjendus 22.

treeninguklubide tegevus ning need tuleb rakendusmeetmetega hõlmata. Lisaks sellele puudutab tervishoiuteenuste väljajätmine üksnes neid tegevusi, mis on liikmesriigis, kus neid osutatakse, reserveeritud reguleeritud tervishoiuala esindajatele. Teenused, mida saab osutada ilma kutsealast erikvalifikatsiooni omandamata, tuleb seega rakendusmeetmetega hõlmata. Lisaks peaks olema selge, et tervishoiuteenuste väljajätmine puudutab inimeste tervisega seotud teenuseid ja mitte veterinaararstide teenuseid, mistõttu viimased tuleks rakendusmeetmetega hõlmata.

○ **Audiovisuaal- ja raadioringhäälinguteenused**

Artikli 2 lõike 2 punktis g sätestatud väljajätmine hõlmab audiovisuaalteenuseid, st teenuseid, mille põhiline otstarve on pakkuda liikuvaid pilte koos heliga või ilma helita, sealhulgas televisiooni ja filmide näitamist kinodes olenemata nende tootmise, levitamise või edastamise viisist. See hõlmab ka raadioringhäälinguteenuseid. Audiovisuaal- või raadioringhäälinguteenustega seotud muud teenused, näiteks reklaamiteenused või toidu ja jookide müükinodes, ei ole välja jäetud ning tuleb rakendusmeetmetega hõlmata.

○ **Hasartmängud**

Artikli 2 lõike 2 punktis h sätestatud väljajätmine hõlmab kõiki rahalise panusega õnnemänge, sealhulgas eelkõige numbrimängud, näiteks loteriid, kraapimisloteriid, kasiinodes ja alkohoolseid jooke müüvates meelelahutusettevõtetes pakutavad hasartmängud, kihlveotehingud, bingoteenused ning heategevusorganisatsioonide või mittetulundusühingute käitatavad ja neile kasu toovad hasartmängud. Direktiivist ei ole aga välja jäetud osavusmänge, mänguautomaate, mis ei anna auhinda, vaid autasustavad mängijaid ainult tasuta mängude ja reklaammängudega, mille ainus eesmärk on edendada kaupade või teenuste müüki. Lisaks sellele ei puuduta väljajätmine ka kasiinodes osutatavaid muid teenuseid, näiteks toidu ja jookide müüki, mis tuleb rakendusmeetmetega hõlmata.

○ **Avaliku võimu teostamisega seotud tegevus**

Artikli 2 lõike 2 punktis i sätestatud väljajätmine kajastab EÜ asutamislepingu artiklit 45, mille kohaselt avaliku võimu teostamisega seotud tegevuse suhtes ei kohaldata asutamishälbade ja teenuste osutamise vabadusega seotud sätteid. Kooskõlas Euroopa Kohtu praktikaga puudutab see väljajätmine ainult konkreetseid tegevusi, mitte aga terveid kutsealasid.²² Seda, kas konkreetsed tegevusvaldkonnad on otseselt või konkreetselt seotud avaliku võimu teostamisega, ei saa liikmesriik ühepoolset otsustada, vaid seda tuleb hinnata Euroopa Kohtu kehtestatud üldkriteeriumide alusel. Seega üksnes asjaolu, et liikmesriik peab tegevust avaliku võimu teostamiseks või et osutaja on riik, riigiorgan või avalikke ülesandeid täitev organ, ei tähenda, et tegevuse suhtes kohaldatakse EÜ asutamislepingu artiklit 45. Juhtumitel, mil liikmesriigid peavad hindama, kas teenuse osutamise valdkond kuulub EÜ asutamislepingu artikli 45 reguleerimisalasse ja jääb seega teenuste direktiivi reguleerimisalast välja, peavad nad meeles pidama Euroopa Kohtu poolt artiklile 45 omistatud kitsast reguleerimisala.²³

○ **Sotsiaalteenused, mis on seotud sotsiaalkorterite, lastehoolduse ning püsivalt või ajutiselt puudustkannatavate perede ja isikute toetamisega**

Artikli 2 lõike 2 punktiga j jäetakse sotsiaalteenused välja ulatuses, mil neid osutavad riik, riigi volitatud teenuseosutajad, kellel on seega kohustus neid teenuseid osutada, või riigi tunnustatud heategevusorganisatsioonid. Mõiste „riigi tunnustatud heategevusorganisatsioonid“ hõlmab kirikuid ja kiriklikke organisatsioone, mis tegutsevad heategeval eesmärgil. Selle väljajätmise sõnastuse ning põhjenduses 27 antud selgituste põhjal on selge, et selliseid teenuseid ei jäeta välja, kui neid osutavad muud

²² Euroopa Kohtu 9. märtsi 2000. aasta otsus kohtuasjas C-355/98: komisjon vs. Belgia; vt ka Euroopa Kohtu 29. oktoobri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-114/97: komisjon vs. Hispaania; Euroopa Kohtu 13. juuli 1993. aasta otsus kohtuasjas C-42/92: Thijssen ja Euroopa Kohtu 21. juuni 1974. aasta otsus kohtuasjas 2/74: Reyners.

²³ Euroopa Kohtu otsuse kohaselt ei hõlma artikkel 45 tegevusi, mis on avaliku võimu teostamise suhtes üksnes täiendavad või ettevalmistavad (13. juuli 1993. aasta otsus kohtuasjas 42/92: Thijssen), ega üksnes tehnilise iseloomuga tegevusi, näiteks andmetöötlussüsteemide projekteerimine, programmeerimine ja käitamine (5. detsembri 1989. aasta otsus kohtuasjas 3/88: komisjon vs. Itaalia). Lisaks sellele on mitmeid teenuseid, mille puhul Euroopa Kohus on juba otsustanud, et need ei kuulu EÜ asutamislepingu artikli 45 reguleerimisalasse, näiteks advokaadi teenused (21. juuni 1974. aasta otsus kohtuasjas 2/74: Reyners), turvaettevõtjate teenused (31. mai 2001. aasta otsus kohtuasjas C-283/99: komisjon vs. Itaalia; 9. märtsi 2000. aasta otsus kohtuasjas C-355/98: komisjon vs. Belgia; 26. jaanuari 2006. aasta otsus kohtuasjas C-514/03: komisjon vs. Hispaania), kindlustusseltside heakskiidetud volinike teenused (13. juuli 1993. aasta otsus kohtuasjas C-42/92: Thijssen), andmetöötlussüsteemide projekteerimine, programmeerimine ja käitamine (5. detsembri 1989. aasta otsus kohtuasjas 3/88: komisjon vs. Itaalia), loterii korraldamiseks vajalike ruumide, vahendite, paigaldiste, hoolduse, käitamise ja andmeedastusega seotud lepingute raames osutatavad teenused (26. aprilli 1994. aasta otsus kohtuasjas C-272/91: komisjon vs. Itaalia).

liiki teenuseosutajad, näiteks ilma riigi volitusest tegutsevad eraettevõtjad. Näiteks eralapsehoidjate osutatav lastehooldusteenus ja muud eraettevõtjate osutatavad lastehooldusteenused (näiteks suvelaagrid) ei ole teenuste direktiivi reguleerimisalast välja jäetud. Samamoodi on püsivalt või ajutiselt puudustkannatavate perede ja isikute toetamisega seotud sotsiaalteenused, mida osutatakse perekonna ebapiisava sissetuleku või täieliku või osalise sõltumatu puudumise tõttu ning neile, keda ähvardab marginaliseerumise oht, näiteks vanurite hooldamine või töötutele osutatavad teenused, teenuste direktiivi reguleerimisalast välja jäetud üksnes ulatuses, mil neid osutab mõni muu eespool nimetatud teenuseosutaja (st riik, riigi volitatud teenuseosutaja või riigi tunnustatud heategevusorganisatsioon). Seega ei ole näiteks majapidamises osutatavad eratoetusteenused teenuste direktiivist välja jäetud ja need tuleb rakendusmeetmetega hõlmata.

○ **Eraturvateenused**

Artikli 2 lõike 2 punktis k sätestatud väljajätmine hõlmab selliseid teenuseid nagu vara ja territooriumi valve, isikute kaitse (ihukaitsjad), turvapatrull või hoonete valve, samuti raha ja väärtusjade hoiulevõtmine, säilitamine, vedu ja jaotamine. Väljajätmine ei puuduta teenuseid, mis ei ole turvateenused, näiteks tehniliste turvaseadmete müük, tarnimine, paigaldus ja hooldus. Seega tuleb need direktiivi rakendusmeetmetega hõlmata.

○ **Valitsuse otsusega ametisse nimetatud notarite ja kohtutäiturite osutatavad teenused**

Need teenused on direktiivi reguleerimisalast välja jäetud artikli 2 lõike 2 punktiga 1 olenemata sellest, kas neid võib pidada EÜ asutamislepingu artiklis 45 sätestatud avaliku võimu teostamisega seotuks või mitte. Väljajätmine hõlmab valitsuse otsusega ametisse nimetatud notarite ja kohtutäiturite osutatavaid teenuseid. Näiteks on välja jäetud notarite tõestamisteenused ja vara arestimine kohtutäiturite poolt.

2.1.3. Maksustamisvaldkond

Nagu sätestatud artikli 2 lõikes 3, ei kohaldata teenuste direktiivi maksustamisvaldkonna suhtes. See hõlmab materiaalselt maksuõigust ning maksuseaduste jõustamiseks, näiteks käibemaksukohustuslaste registreerimisnumbrite määramiseks vajalikke haldusnõudeid. Liikmesriigid võivad muidugi otsustada kohaldada teenuste direktiivi teatavaid aspekte ka maksustamisvaldkonna suhtes, näiteks määrata käibemaksukohustuslaste registreerimisnumbreid ühtsete kontaktpunktide kaudu ja elektrooniliste vahendite abil.

2.1.4. Seos kaupade vaba liikumisega

Nagu osutatud põhjenduses 76, ei puuduta teenuste direktiiv kaupade vaba liikumist käsitlevate EÜ asutamislepingu artiklitega 28–30 hõlmatud tegevusi. Seega ei kohaldata teenuste direktiivi nõuete suhtes, mida tuleb hinnata kaupade vaba liikumist käsitlevate EÜ asutamislepingu sätete alusel ning mis ei mõjuta teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsuga selles valdkonnas tegutsemist, näiteks toodete märgistamist, ehitusmaterjale või taimekaitsevahendite kasutamist käsitlevad nõuded. Samas peaks olema selge, et teenuse osutamiseks vajalike seadmete kasutamist piiravad nõuded mõjutavad teenuste osutamise valdkonnas tegutsemist ja on seega teenuste direktiiviga hõlmatud.²⁴

Direktiivi rakendamisel peavad liikmesriigid meeles pidama, et ehkki kaupade tootmine ei ole teenuste osutamise valdkond,²⁵ on sellega seotud mitmeid abitegevusi (näiteks jaemüük, paigaldus ja hooldus, müügijärgsed teenused), mille puhul on tegemist teenusega ja mis tuleks seega rakendusmeetmetega hõlmata.

2.2. Hõlmatud teenuseosutajad

Teenuste direktiivi kohaldatakse teenuste suhtes, mida osutab liikmesriigi kodanikust füüsiline isik või liikmesriigis asutatud juriidiline isik EÜ asutamislepingu artikli 48 tähenduses.²⁶ Nagu selgitatud põhjenduses

²⁴ Vt käesoleva käsiraamatu punkt 7.1.3.4.

²⁵ Euroopa Kohtu 7. mai 1985. aasta otsus kohtuasjas 18/84: komisjon vs. Prantsusmaa; Euroopa Kohtu 11. juuli 1985. aasta otsus liidetud kohtuasjades 60-61/84: Cinéthèque.

²⁶ Vt põhjendus 36. EÜ asutamislepingu artikkel 48 osutab äriühingutele või teistele juriidilistele isikutele, mis on asutatud vastavalt liikmesriigi seadusele ja millel on ühenduse piires registrijärgne asukoht, juhatare asukoht või peamine tegevuskoht.

38, hõlmab „juriidilise isiku“ mõiste kõiki liikmesriigi õiguse alusel loodud või tegutsevaid õigussubjekte²⁷ olenemata sellest, kas neid loetakse liikmesriigi õiguse alusel juriidiliseks isikuks. Direktiivi rakendamine peab hõlmama kõiki neid õigussubjekte. Direktiiv ei hõlma aga teenuseid, mida osutavad füüsilised isikud, kes ei ole liikmesriigi kodanikud või väljaspool ühendust asutatud juriidilised isikud ega õigussubjektid, mis ei ole asutatud liikmesriigi õiguse alusel.

2.3. Hõlmatud nõuded

2.3.1. „Nõude“ mõiste

Teenuste direktiivi kohaldatakse nõuete suhtes, mis mõjutavad teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemist. Nagu sätestatud artikli 4 punktis 7, hõlmab nõude mõiste teenuseosutajate (või teenuse kasutajate) suhtes kehtestatud mis tahes kohustust, keeldu, tingimust või muud piirangut, näiteks kohustust saada pädevatelt asutustelt autoriseering või esitada neile deklaratsioon. Mõiste hõlmab kõiki selliseid kohustusi, keelde, tingimusi või piiranguid olenemata sellest, kas need on kehtestatud õigus- või haldusnormidega, ning sellest, kas need on kehtestatud riigi, piirkonna või kohalikul tasandil. Lisaks sellele ja kooskõlas Euroopa Kohtu praktikaga²⁸ kohaldatakse teenuste direktiivi ka sätete suhtes, mis on kehtestatud kutseühingute eeskirjade või kutseliitude või muude kutseorganisatsioonide kollektiivsete eeskirjadega, mis on vastu võetud nende iseseisva õigusvõime teostamise kontekstis.

2.3.2. Üldnõuded, mis ei mõjuta teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu ega selles valdkonnas tegutsemist

Nagu selgitatud põhjenduses 9, ei kohaldata teenuste direktiivi nende nõuete suhtes, mis konkreetselt ei reguleeri või konkreetselt ei mõjuta teenuste osutamise valdkonnas tegutsemist, kuid mida teenuseosutajad peavad oma majandustegevuse teostamisel järgima samamoodi nagu isiklikes huvides tegutsevaid isikud. See tähendab, et teenuste direktiiv üldjuhul ei mõjuta näiteks liikluseeskirju, kinnisvaraarenduse ja maakasutuse eeskirju, asulaplaneerimise eeskirju ja ehitusstandardeid. On aga selge, et ainuüksi eeskirjade nimetus, näiteks „asulaplaneerimise eeskirjad“ või üldine formuleering, mis ei kajasta konkreetselt teenuste osutajaid, ei ole piisav alus otsustada, et need eeskirjad jäävad teenuste direktiivi reguleerimisalast välja. Selleks et otsustada, kas nõuded on üldised või mitte, tuleb hoopis hinnata kõnealuste nõuete tegelikku mõju. Seega peavad liikmesriigid direktiivi rakendamisel arvesse võtma, et selliste nimetustega õigusaktid nagu „linnaplaneerimise eeskirjad“ või „ehitusstandardid“ võivad sisaldada konkreetset teenuste osutamise valdkonda käsitlevaid nõudeid ja on seega teenuste direktiiviga hõlmatud. Näiteks teatavate kaubandusettevõtete maksimaalset pinda käsitlevad eeskirjad kuuluvad teenuste direktiivi reguleerimisalasse isegi juhul, kui need sisalduvad üldistes linnaplaneerimise seadustes, ning nende suhtes kohaldatakse direktiivi asutamisevabadust käsitlevas peatükis sätestatud kohustusi.

2.3.3. Nõuded, mis reguleerivad juurdepääsu riiklikele vahenditele

Nagu selgitatud põhjenduses 10, ei käsitle teenuste direktiiv nõudeid, mille täitmine on riiklikele vahenditele juurdepääsu eeltingimuseks, näiteks seoses kvaliteedistandarditega või seoses teatavate üldist majandushuvi pakkuvate teenuste suhtes kohaldatavate konkreetsete lepingutingimustega. Teenuste direktiivi rakendamine neid nõudeid ei mõjuta. Eriti ei kohusta teenuste direktiiv liikmesriike andma teistes liikmesriikides asutatud teenuseosutajatele õigust samadele rahastamisvahenditele, nagu on nende oma territooriumil asutatud teenuseosutajatel. On aga selge, et nõuded, mis reguleerivad teenuseosutajate juurdepääsu riiklikele vahenditele ja liikmesriikide (või riigi vahendite kaudu) antavat muud abi, peavad vastama muudele ühenduse eeskirjadele, sealhulgas konkurentsieeskirjadele ja eelkõige EÜ asutamislepingu artiklile 87.

²⁷ Näiteks Briti õiguse alusel asutatud piiratud vastutusega äriühing või Saksa õiguse alusel asutatud *offene Handelsgesellschaft* (oHG).

²⁸ Euroopa Kohtu kohtupraktika kohaselt ei tohiks riikide loodud tökete kõrvaldamist muuta olematuks takistused, mis tulenevad liitude või organisatsioonide poolt nende õigusliku autonoomia teostamisel kehtestatud eeskirjadest. Vt Euroopa Kohtu 12. detsembri 1974. aasta otsus kohtuasjas 36/74: Walrave, punktid 17, 23 ja 24; Euroopa Kohtu 14. juuli 1976. aasta otsus kohtuasjas 13/76: Donà, punktid 17 ja 18; Euroopa Kohtu 15. detsembri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-415/93: Bosman, punktid 83 ja 84; Euroopa Kohtu 19. veebruari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-309/99: Wouters, punkt 120.

3. DIREKTIIVI SEOS KONKREETSETE ÕIGUS- VÕI POLIITIKAVALDKONDADEGA

3.1. Kriminaalõigus

Nagu selgitatud põhjenduses 12, on teenuste direktiivi eesmärk luua õiguslik raamistik, et tagada asutamisevabadus ja teenuste vaba liikumine liikmesriikide vahel, kuid sellega ei ühtlustata ning, nagu osutatud artikli 1 lõikes 5, see ei mõjuta liikmesriikide kriminaalõigust ega piira selle kohaldamist. Näiteks on selge, et kui teise liikmesriigi teenuseosutaja paneb teenuse osutamisel toime kuriteo, näiteks laimamise või pettuse, ei kuulu see teenuste direktiivi reguleerimisalasse.

Samuti on selge, et kriminaalõiguse eeskirju ei saa kasutada ühenduse õigusega tagatud põhivabaduste piiramiseks²⁹ ja et liikmesriigid ei tohi teenuste direktiivi sätete kohaldamisest kriminaalõiguse abil kõrvale hoida ega nende kohaldamist takistada. See tähendab näiteks, et liikmesriik, mis ei saa vastavalt teenuste direktiivi artiklile 9 kasutada autoriseerimisskeemi, sest see on diskrimineeriv või ebaproportsionaalne, ei saa direktiivi kohaldamisest kõrvale hoida sel moel, et kehtestab autoriseerimisskeemi eiramise eest kriminaalkaristuse. Samamoodi, kui liikmesriik ei saa sissetulevate teenuste suhtes kohaldada teatavaid siseriiklikke nõudeid, sest need ei vasta artikli 16 kriteeriumidele, ei saa see liikmesriik ka direktiivi kohaldamisest kõrvale hoida sel moel, et kehtestab kriminaalkaristuse kõnealuste nõuete eiramise eest. Seega võib juhtuda, et teenuseosutajate suhtes kohaldatavate siseriiklike nõuete uurimisel peavad liikmesriigid läbi vaatama ka oma kriminaalõiguse teatavad sätted, mille kohaldamine võib tähendada direktiivist tulenevatest kohustustest kõrvalehoidmist.

3.2. Tööõigust ja sotsiaalkindlustust käsitlevad õigusaktid

Artikli 1 lõikes 6 osutatakse, et teenuste direktiiv ei mõjuta tööõigust ega sotsiaalkindlustust käsitlevaid liikmesriikide õigusakte. Direktiiv ei sisalda ka tööõiguse ega sotsiaalkindlustuse valdkonna eeskirju ega kohusta liikmesriike oma tööõigust või sotsiaalkindlustust käsitlevaid õigusakte muutma. Kuna ühenduse õiguses puudub tööõiguse ühtne mõiste, selgitatakse artikli 1 lõikes 6, mida tööõiguse all mõeldakse: töölevõtu- ja töötingimusi, sh töötervishoidu ja tööohutust ning tööandjate ja töötajate vahelisi suhteid käsitlevaid õigusnorme ja lepingusätteid. Sellega on hõlmatud kõik need eeskirjad, mis käsitlevad töötajate individuaalseid töölevõtutingimusi ning töötaja ja tema tööandja vahelist suhet. Tööõigus hõlmab palga-, tööaja- ja puhkuse-eeskirju ning kõiki tööandja ja töötaja vahelisi lepingulisi kohustusi käsitlevaid õigusakte. Lisaks sellele sätestatakse artikli 1 lõikes 6, et siseriiklike õigusakte tuleb kohaldada vastavalt ühenduse õigusele. See tähendab, et lähetatud töötajate puhul peab vastuvõttev liikmesriik järgima töötajate lähetamist käsitlevat direktiivi.³⁰

3.3. Põhiõigused

Artikli 1 lõike 7 kohaselt ei mõjuta direktiiv liikmesriikides ja ühenduse õiguses tunnustatud põhiõiguste teostamist, täpsustamata seejuures põhiõiguste mõistet. Lõike teine lause viitab õigusele pidada läbirääkimisi kollektiivlepingute üle, neid sõlmida ja rakendada vastavalt ühenduse õigust austavatele siseriiklikele õigusaktidele ja tavadele. Artikli 1 lõikes 7 ei asuta seisukohale küsimuses, kas läbirääkimised kollektiivlepingute üle, nende sõlmimine ja rakendamine on põhiõigused. Selle artikliga seoses on eriti oluline põhjendus 15. Selles sõnastatakse aluspõhimõtte, mille kohaselt puudub vastuolu põhiõiguste ja EÜ asutamislepingu põhivabaduste vahel ning et kumbki ei ole teise suhtes ülimuslik.³¹

3.4. Rahvusvaheline eraõigus

Nagu sätestatud artikli 3 lõikes 2, ei puuduta teenuste direktiiv rahvusvahelise eraõiguse norme. Rahvusvahelise eraõiguse normid, sealhulgas Rooma konventsioon (ning tulevased määrused Rooma I ja Rooma II)³² määravad kindlaks, milliseid eraõiguse norme kohaldatakse, eelkõige lepinguliste ja lepinguväliste kohustuste suhtes, teenuseosutajate ja teenuse kasutajate või teiste teenuseosutajate vahelistes kohtuvaidlustes. Teenuste direktiivi artikli 17 punktis 15 nähakse ette konkreetne erand teenuste osutamise vabaduse klauslist ja seega tagatakse, et teenuste direktiivi rakendamine ei mõjuta rahvusvahelise eraõiguse norme.

²⁹ Vt nt Euroopa Kohtu 19. jaanuari 1999. aasta otsus kohtuasjas C-348/96: Calfa; Euroopa Kohtu 6. märtsi 2007. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-338/04, C-359/04 ja C-360/04: Placanica.

³⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 1996. aasta direktiiv 96/71/EÜ töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega, EÜT L 18, 21.1.1997, lk 1.

³¹ Järgides Euroopa Kohtu 12. juuni 2003. aasta otsuses kohtuasjas C-112/99: Schmidberger ja 9. detsembri 1995. aasta otsuses kohtuasjas C-265/95: komisjon vs. Prantsusmaa (maasikad) väljendatud arutluskäiku, on võimalik ning tuleb põhiõiguste teostamine ühitada EÜ asutamislepingu sätestatud põhivabaduste teostamisega.

³² Lepinguliste kohustuste suhtes kohaldatava õiguse Rooma konventsioon, EÜT C 27, 26.1.1998, lk 34, mida praegu kaasajastatakse ja kujundatakse ümber ühenduse õigusaktiks, vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus lepinguliste kohustuste suhtes kohaldatava õiguse kohta (Rooma I määrus), komisjoni ettepanek, KOM(2005) 650 lõplik. Määrus lepinguväliste kohustuste suhtes kohaldatava õiguse kohta (Rooma II määrus) (komisjoni ettepanek, KOM(2006) 83 lõplik), mille Euroopa Parlament võttis vastu 10. juulil 2007.

See kehtib kõikide rahvusvahelise eraõiguse normide kohta, sealhulgas nende Rooma konventsiooni artiklis 5 sätestatute kohta, millega nähakse ette, et tarbijaid puudutataval konkreetsetel juhtudel kohaldatakse tarbija alalise elukohariigi õigust. Peab aga märkima, et rahvusvahelise eraõiguse normid määravad üksnes kindlaks, milliseid eraõiguse norme kohaldatakse lepingulise või lepinguvälise suhte, sealhulgas teenuseosutaja ja tarbija suhte puhul. Rahvusvahelise eraõiguse normid ei määra kindlaks näiteks seda, milliseid avaliku õiguse norme kohaldatakse. Küsimust, kas konkreetse teenuseosutaja suhtes saab kohaldada tarbija alaliseks elukohaks oleva liikmesriigi muid norme peale eraõiguse normide, ei määra kindlaks mitte rahvusvaheline eraõigus, vaid seda reguleerib teenuste direktiiv, nimelt artikkel 16.

Lisaks sellele ei käsitle teenuste direktiiv kohtute pädevust. Neid küsimusi reguleerib olemasolev ühenduse määrus, mis käsitleb kohtualluvust ning kohtuotsuste tunnustamist ja täitmist tsiviil- ja kaubandusajades.³³

4. DIREKTIIVI SEOS ÜHENDUSE ÕIGUSE MUUDE SÄTETEGA

Põhireglina kohaldatakse teenuste direktiivi lisaks olemasolevale ühenduse õigusele. Direktiivis on üldjuhul selgesõnaliselt käsitletud võimalikke vastuolusid teenuste direktiivi ja ühenduse teisese õiguse vahel, eelkõige erisätetest tehtavate erandite abil.³⁴ Artikliga 3 nähakse siiski ette reegel mis tahes allesjäänud ja erandlikeks juhtumiteks, mille puhul võib tekkida vastuolu teenuste direktiivi ja ühenduse teisese õigusakti sätete vahel.

Artiklis 3 on sätestatud, et kui teenuste direktiivi sätted lähevad vastuollu ühenduse muu teisese õigusakti sätetega, on viimased ülimuslikud. See tähendab, et sellistel juhtudel kehtib ühenduse muu õigusakti säte ning teenuste direktiivi säte ei kohaldata. Tuleb märkida, et see on seotud üksnes vastuolus oleva sättega, mitte teenuste direktiivi ülejäänud sätetega, mida siiski kohaldatakse.

Küsimust, kas teenuste direktiivi sätete ja ühenduse muu õigusakti sätete vahel esineb vastuolu, tuleb igal konkreetset juhul hoolikalt hinnata. Üksnes asjaolust, et konkreetse teenuse konkreetseid aspekte käsitlevad sätted on kehtestatud ühenduse muu õigusaktiga (sealhulgas artiklis 3 nimetatud õigusaktidega), ei piisa järelduseks, et esineb vastuolu teenuste direktiivi sätetega. Teenuste direktiivi sätete kõrvalejätamiseks tuleb näidata, et kahe õigusakti sätete vahel on vastuolu. Hinnang peab lähtuma kõnealuste sätete põhjalikust tõlgendamisest vastavalt nende õiguslikule alusele ning EÜ asutamislepingu artiklites 43 ja 49 sätestatud põhivabadustele.

5. HALDUSLIK LIHTSUSTAMINE

Teenuste direktiivi II peatükis (artiklid 5–8) sätestatakse haldusliku lihtsustamise ja ajakohastamise ambitsioonikas programm. Selles nõutakse liikmeriikidelt, et nad lihtsustaksid haldusmenetlusi, looksid teenuseosutajatele ühtsed koostööpartnerid ehk ühtsed kontaktpunktid, tagaksid võimaluse teostada menetlusi vahemaa tagant ja elektrooniliste vahendite abil ning teeksid siseriiklike nõuete ja menetluste alase teabe teenuseosutajatele ja -kasutajatele hõlpsalt kättesaadavaks.

Artikleid 5–8 kohaldatakse kõikide teenuse osutamise valdkonnale juurdepääsuks ning selles tegutsemiseks vajalike menetluste ja formaalsuste suhtes kõikide direktiivi reguleerimisalasse kuuluvate teenuste puhul, olenemata sellest, kas menetlused ja formaalsused on kehtestatud riigi, piirkonna või kohalikul tasandil. Need menetlused ja formaalsused ei tohi teha vahet kodu- ja välismaistel teenuseosutajatel. Seetõttu kehtivad need samamoodi nii teises liikmesriigis kui ka oma liikmesriigis asutatud (või asutatavate) teenuseosutajate suhtes.

Lisaks sellele kohaldatakse neid artikleid kõikide menetluste suhtes, olenemata sellest, kas teenuseosutaja peab neid täitma enda asutamiseks liikmesriigis või piiriüleseks teenuseosutamiseks (ulatuses, mil menetlusi ja formaalsusi saab kohaldada teistes liikmesriikides asutatud ja piiriüleseid teenuseid osutavate teenuseosutajate suhtes).³⁵

Teenuste direktiivis kavandatud halduslik lihtsustamine aitab kaasa Euroopa majanduse konkurentsivõime tõstmisele.³⁶ Seetõttu võivad liikmesriigid kaaluda võimalust kohaldada teenuste direktiiviga hõlmamata teenuste ja küsimuste suhtes mõningaid või kõiki II peatüki sätteid, eelkõige ühtseid kontaktpunkte ning elektroonilisi menetlusi käsitlevaid sätteid.

³³ Nõukogu määrus (EÜ) nr 44/2001, 22. detsember 2000, kohtualluvuse ja kohtuotsuste täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades, EÜT L 12, 16.1.2001, lk 1.

³⁴ Vt nt artikli 5 lõige 3, artikli 9 lõige 3 või artikli 15 lõike 2 punkt d.

³⁵ Sellega seoses tuleb meeles pidada, et artikli 16 kohaselt saavad liikmesriigid sisetulevate teenuseosutajate suhtes oma nõudmisi kehtestada üksnes piiratud juhtudel. Vt käesoleva käsiraamatu punkt 7.1.3.

³⁶ Kooskõlas uuendatud Lissaboni strateegia ja parema õigusloome algatustega, vt komisjoni teatis „Koostöö majanduskasvu ja töökohtade nimel – Lissaboni strateegia uus algus”, KOM(2005) 24, 2.2.2005, ja komisjoni teatis „Euroopa Liidu parema õigusloome strateegiline ülevaade”, KOM(2006) 689, 14.11.2006.

5.1. Teenuseosutajate suhtes kohaldatavate menetluste ja formaalsuste lihtsustamine

Vastavalt artikli 5 lõikele 1 peavad liikmeriigid läbi vaatama kõik teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemise suhtes kohaldatavad menetlused ja formaalsused ning neid lihtsustama juhul, kui need menetlused ei ole piisavalt lihtsad. Selleks peavad liikmesriigid haldusliku lihtsustamisega tõsiselt tegelema. Seejuures peaksid liikmesriigid uurima ja hindama menetlusi ja formaalsusi teenuseosutaja seisukohalt, pidades meeles, et menetluste lihtsustamine vähendab omakorda haldusasutuste halduskoormust. Liikmesriigid saaksid arvesse võtta teistes liikmesriikides kasutatavaid lihtsustatud haldusmenetlusi ja vahetada teavet parimate tavade kohta. Komisjon annab selle hõlbustamiseks endast parima.

Menetluste ja formaalsuste mõiste on lai ning hõlmab kõiki ettevõtjalt nõutavaid haldusmeetmeid, nagu dokumentide esitamist, deklaratsiooni esitamist või pädevas asutuses registreerimist. See hõlmab mitte üksnes neid menetlusi ja formaalsusi, mis on eeltingimuseks teenuste osutamise valdkonnas tegutsemisele, vaid ka hiljem teenuste osutamise valdkonnas tegutsemisel või isegi tegevuse lõpetamisel nõutavaid menetlusi ja formaalsusi (näiteks kohustust esitada üksikasjalik tehingute aastaaruanne).

Praktilisel tasandil peavad liikmesriigid hindama, kas nende haldusnõuded on tõepoolest vajalikud või saab mõned menetlused või nende osad tühistada või asendada teenuseosutajaid vähem koormavate võimalustega. Liikmesriigid peavad hindama ka teenuseosutajate erinevate haldusmenetluste hulka, võimalikku dubleerimist, kulusid, selgust ja kättesaadavust, samuti viivitusi ja praktilisi probleeme, mida need võivad asjaomastele teenuseosutajatele põhjustada.³⁷

Lisaks sellele peavad liikmesriigid hindama, kas kõik nõutavad tõendid ja dokumendid on vajalikud ning kas on vajalik, et kõik tõendid esitab teenuseosutaja ise või võiksid teatavad andmed olla juba kättesaadavad muudest allikatest (näiteks teistelt pädevatelt asutustelt). Näiteks eeskirjad, mille kohaselt teenuseosutaja peab esitama terve toimiku ega saa esitamata jätta mõningaid dokumente/tõendeid, mis on juba haldusasutuse valduses, on tavaliselt ebavajalikud ja tuleks tühistada. Samamoodi saaks menetlusi, milles nõutakse eri nõuete täitmiseks eraldi dokumentide esitamist, lihtsustada sellega, et võimaldatakse dokumente üks kord esitada.

Samuti peavad liikmesriigid hindama, kas on põhjendatud nõue esitada teatavaid tõendeid konkreetses vormis, näiteks originaaleksemplari, tõestatud koopia või kinnitatud tõlke vormis või piisaks kinnitamata koopia või kinnitamata tõlke esitamisest. Igal juhul võivad liikmesriigid vastavalt artikli 5 lõikele 3 nõuda dokumentide esitamist originaaleksemplari, tõestatud koopia või kinnitatud tõlke vormis üksnes juhul, kui selline nõue on põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega või sätestatud muudes ühenduse õigusaktides. Tuleb juhtida tähelepanu sellele, et kahtlused esitatud dokumendi autentsuse või selle täpse sisu suhtes on võimalik lahendada pädevate asutuste vaheliste kontaktide abil (eelkõige dokumendi väljaandnud ametiasutusega ühendust võttes) halduskoostöö korras. See ei tohiks olla eriti koormav, sest siseturu infosüsteem (IMI)³⁸ võimaldab dokumentide hõlpsat üleslaadimist ja kaugkontrolli.

Lisaks sellele peavad liikmesriigid vastavalt artikli 5 lõikele 3 võtma vastu teistes liikmesriikides välja antud dokumente, millel on samaväärne eesmärk või millest ilmneb selgelt, et kõnealune nõue on täidetud. See eeldab riigi haldusasutustelt jõupingutust teistes liikmesriikides välja antud dokumentide sisu ja mitte ainult vormi hindamisel. Näiteks ei või liikmesriigid nõuda kodakondsuse või elukoha tõendit, kui ametlikud isikut tõendavad dokumendid (näiteks pass või isikutunnistus) seda juba tõendavad.

Artikli 5 lõiget 3 ei kohaldata aga järgmistes ühenduse õigusaktides osutatud dokumentide suhtes: kutsekvalifikatsioonide direktiiv,³⁹ riigihangete direktiiv,⁴⁰ advokaadi kutsealal tegutsemist käsitlev direktiiv⁴¹ ning äriühinguõiguse esimene ja üheteistkümnes direktiiv.⁴²

Vastavalt artikli 5 lõikele 2 võib komisjon kasutada artikli 40 lõikes 2 osutatud komiteemenetlust, et kehtestada ühtlustatud vormid, mis on „samaväärsed teenuseosutajalt nõutavate sertifikaatide, tõendite ja muude dokumentidega“. Ühtlustatud vormid võib kehtestada konkreetsete sertifikaatide või samalaadsete dokumentide puhul, kui pädevatel asutustel on sarnase otstarbega siseriiklike dokumentide erinevuste tõttu raske kindlaks teha sertifikaadi sisu või tähendust ning teenuseosutajad peavad seetõttu kasutama paljusid erinevaid vorme. Näiteks liikmesriigis asutamist on olenevalt liikmesriigist võimalik tõendada mitut liiki

³⁷ Vt põhjendus 45.

³⁸ Vt käesoleva käsiraamatu punkt 9.2.2.

³⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/36/EÜ, 7. september 2005, kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta, ELT L 255, 30.9.2005, lk 22.

⁴⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/18/EÜ, 31. märts 2004, ehitustööde riigihanketingute, asjade riigihanketingute ja teenuste riigihanketingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta, ELT L 134, 30.4.2004, lk 114.

⁴¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 98/5/EÜ, 16. veebruar 1998, millega hõlbustatakse alalist tegutsemist advokaadi kutsealal muus liikmesriigis kui see, kus omandati kutsekvalifikatsioon, EÜT L 77, 14.3.1998, lk 36.

⁴² Esimene nõukogu direktiiv 68/151/EMÜ, 9. märts 1968, tagatiste kooskõlastamise kohta, mida liikmesriigid äriühingu liikmete ja kolmandate isikute huvide kaitseks asutamislepingu artikli 58 teises lõigus tähendatud äriühingutelt nõuavad, et muuta sellised tagatised ühenduse kõigis osades võrdväärseteks, EÜT L 65, 14.3.1968, lk 8; üheteistkümnes nõukogu direktiiv 89/666/EMÜ, 21. detsember 1989, avalikustamismääruste kohta, mis on seotud liikmesriigis filiaali asutamisega teise liikmesriigi õigusele alluva teatud liiki äriühingu poolt, EÜT L 395, 30.12.1989, lk 36.

juriidiliste dokumentidega alates ametiasutuse väljaantud asutamistunnistusest kuni kaubanduskoja või kutseliidu liikmeksoleku tõendiga. Ühtlustatud vorm võib osutada tõhusaks lahenduseks juhul, kui kogemus näitab, et teenuseosutajad peavad (direktiivi alusel käivitatud halduskoostöö pakutavale abile vaatamata) jätkuvalt kasutama suurt hulka erinevaid vorme. Seda otsust saab teha aga alles hiljem, lähtudes teenuste direktiivi rakendamisel saadud kogemustest.

5.2. Ühtsed kontaktpunktid

Artikli 6 alusel peavad liikmesriigid tagama, et teenuseosutajad saavad teha kõiki teenuse osutamise valdkonnale juurdepääsuks ja selles valdkonnas tegutsemiseks vajalikke menetlusi ja toiminguid ühtsetes kontaktpunktides. See on üks teenuste direktiivist tulenevaid kohustusi. Liikmesriigid peavad tegema rea otsuseid ühtsete kontaktpunktide korraldamise viisi kohta ning tagama, et ühtsed kontaktpunktid oleksid loodud ja toimiksid vähemalt rakendamisperioodi lõpuks.

Ühtsed kontaktpunktid on kavandatud toimima teenuseosutaja ühtse institutsioonilise partnerina, et teenuseosutaja ei peaks kõikide asjakohaste andmete kogumiseks ja kõikide tema teenuste valdkonnaga seotud toimingute sooritamiseks pöörduma mitme pädeva asutuse poole. Liikmesriigid peavad tegema ühtsed kontaktpunktid kättesaadavaks kõikidele teenuseosutajatele olenemata sellest, kas nad on asutatud selles või mõnes teises liikmesriigis. Loomulikult kehtib see kohustus üksnes direktiiviga hõlmatud teenusevaldkondade kohta, kuid liikmesriigid võivad kaaluda ühtsete kontaktpunktide tegevuse laiendamist kõikidele või teatavatele direktiivist välja jäetud valdkondadele. Sama loogika kehtib teatavate direktiivist välja jäetud küsimuste kohta. Näiteks võivad liikmesriigid kaaluda võimalust kaasata ühtsete kontaktpunktide tegevusse teatavaid maksustamisega seotud nõudeid nagu näiteks käibemaksud kohustuslase registreerimisnumbrite määramine.

Liikmesriigid on mitu aastat püüdnud luua ettevõtjatele keskseid kontaktpunkte ning teenuste direktiivis sisalduv kohustus on seega kooskõlas ühenduse teiste algatustega ja täiendab neid, eriti Euroopa Ülemkogu võetud kohustust luua 2007. aasta lõpuks kesksed kontaktpunktid tegevust alustavatele ettevõtjatele.⁴³ Teenuste direktiivis sisalduv juriidiline kohustus on aga laiem ja hõlmab iga liiki (mitte ainult tegevust alustavaid) ettevõtjaid, teenuse kasutajaid (teavitamise eesmärgil) ning kõiki menetluste liike (mitte ainult tegevuse alustamise menetlusi). Teisalt on selge, et tegevust alustavate ettevõtjate kesksed kontaktpunktide⁴⁴ täidetavad muud ülesanded, nagu näiteks juhendamine, koolitus, finantsnõustamine ja juhendamine äriplaani koostamisel, ületavad teenuste direktiivis sätestatud kohustusi. Euroopa Ülemkogul seatud keske kontaktpunkti eesmärgi rakendamine aitab kaasa ühtsete kontaktpunktide rakendamisele. Igal juhul on selge, et liikmesriigid ei pea looma kaht eraldiseisvat võrgustikku ja võivad teenuste direktiivis sisalduva juriidilise kohustuse täitmiseks edasi arendada olemasolevaid algatusi.

5.2.1. Ühtsete kontaktpunktide loomine

Iga liikmesriik võib vabalt valida, kuidas oma territooriumil ühtseid kontaktpunkte korraldada, kuid peab tagama, et need on kättesaadavad kõikidele direktiivist kasu saavatele teenuseosutajatele kõikide direktiivi reguleerimisalasse kuuluvate teenuste ja küsimustega seotud kõikide toimingute ja formaalsuste tegemiseks.

Ühtsete kontaktpunktide mõiste ei tähenda, et liikmesriigid peaksid oma territooriumil looma ühe keskorgani. Liikmesriigid võivad oma territooriumil luua mitu ühtset kontaktpunkti. Ühtne kontaktpunkt peab aga olema ühtne teenuseosutaja seisukohast (st teenuseosutajal peab olema võimalus teha kõik toimingud ühes kontaktpunktis).

Liikmesriigid võivad otsustada luua eri valdkondade jaoks erinevad ühtsed kontaktpunktid, näiteks reguleeritud kutsealade ühtsed kontaktpunktid ja kaubandustegevuse, näiteks jaemüügi ühtsed kontaktpunktid jne. Oluline on aga vältida lünki ühtsete kontaktpunktide tegevuses. Kui liikmesriigid otsustavad luua ühtsed kontaktpunktid valdkondade kaupa, peavad nad looma (täiendavad) ühtsed kontaktpunktid kõikide teenuste jaoks, mida valdkondlikud ühtsed kontaktpunktid ei teeninda. Kui liikmesriik otsustab luua erinevad ühtsed kontaktpunktid, peab nende tegevusalade jaotus olema teenuseosutajale igal juhul kergesti kindlakstehtav. See eeldab arvatavasti kesket veebilehte, kus teenuseosutajad saavad

⁴³ Eesmärgi luua 2007. aasta lõpuks ettevõtjatele kesksed kontaktpunktid sisaldasid majanduskasvu ja töökohtade loomise kompleksed suunised 2005–2008 (suunis nr 15), mille nõukogu võttis vastu 2005. aasta juunis; nõukogu 12. juuli 2005. aasta soovitus liikmesriikide ja ühenduse majanduspoliitika üldsuuniste kohta (2005–2008) (2005/601/EÜ).

⁴⁴ Vt komisjoni talituste töödokument „Ettevõtete tegevuse alustamise menetluste hindamine majanduskasvu ja tööhõivet käsitleva uuendatud Lissaboni strateegia kontekstis“ (SEK(2007) 129).

liikmesriigis asuvad ühtsed kontaktpunktid hõlpsalt kindlaks teha ja nende poole pöörduda. Erinevate ühtsete kontaktpunktide korral peab ühtne kontaktpunkt, kuhu teenuseosutaja pöördub, kuid mis ei ole teenuseosutaja valdkonnas pädev, aitama teenuseosutajal leida tema valdkonnas pädevat ühtset kontaktpunkti.

Erinevate ühtsete kontaktpunktide loomine välismaiste ja kodumaiste teenuseosutajate jaoks võib põhjustada diskrimineerimist. Diskrimineerimise oht on ka juhul, kui liikmesriigid loovad erinevad ühtsed kontaktpunktid asutamise seotud küsimuste ning piiriülese teenuste osutamisega seotud küsimuste lahendamiseks. Seetõttu tuleks neid erinevusi vältida.

Liikmesriigid võivad otsustada, et ühtsed kontaktpunktid täidavad vaid koordineerivat ülesannet ning lõpliku otsuse teevad olemasolevad pädevad asutused. Selle variandi kasuks otsustavatel liikmesriikidel tuleb korraldada ühtsete kontaktpunktide ja pädevate asutuste vaheline suhtlus nii, et see oleks kiire ja usaldusväärne. Liikmesriigid võivad siiski anda ühtsetele kontaktpunktidele teatava otsustamisõiguse. Näiteks võib liikmesriik määrata, et ühtsed kontaktpunktid vastutavad otseselt ettevõtja registreerimise eest või lihtsate autoriseeringute eest. Igal juhul on direktiivis selgitatud, et ühtsed kontaktpunktid ei piira pädevate asutuste ülesannete jaotust.⁴⁵

Samuti võivad liikmesriigid vabalt valida, kellele ühtsete kontaktpunktide ülesanded määrata: kas riigi, piirkonna või kohaliku tasandi pädevatele asutustele, kutseala kodadele, teistele kutseorganisatsioonidele või isegi eraettevõtjatele. Igal juhul tuleb järgida kohaldatavaid riigihankeeskirju, eriti teenuste riigihankelepinguid käsitlevaid sätteid.⁴⁶ Kui liikmesriigid otsustavad anda ühtsete kontaktpunktide ülesanded eraettevõtjatele, peaksid liikmesriigid kehtestama sobivad mehhanismid, millega tagada, et need ettevõtjad täidavad oma ülesannet vastavalt direktiivis kehtestatud nõuetele.

Lisaks sellele võivad liikmesriigid otsustada luua ühtsed kontaktpunktid üksnes elektrooniliselt, loomata seejuures füüsilist infrastruktuuri, kuhu teenuseosutajad võivad pöörduda. Sel juhul tuleb erilist rõhku panna veebilehtede või muude elektrooniliste vahendite kaudu pakutava teabe ja toimingute selgele struktuurile; esitada tuleb arusaadavad juhised teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu ning kõikide selles tegutsemisega seotud toimingute ja formaalsuste kohta. Teenuseosutajatel peaks nendes elektroonilistes ühtsetes kontaktpunktides olema hõlbus kindlaks teha kõik nende taotlusega seotud toimingud ja formaalsused ning saada järjepidev ülevaade esitatud avalduste ja taotluste seisust. Seega ei piisa sellest, kui liikmesriigid esitavad kesksel veebilehel üksnes veebilinkide loetelu või kokkuvõtte. Kui ühtsed kontaktpunktid luuakse üksnes elektrooniliselt, on vaja luua ka nõustamistelefon, kuhu teenuseosutajad saavad raskuste korral helistada. Liikmesriigid peaksid siiski kaaluma võimalust toetada ühtsete kontaktpunktide elektroonilist toimimist teatava füüsilise infrastruktuuriga, eelkõige kui see hõlbustab ühtsete kontaktpunktide kasutamist nende teenuseosutajate poolt, kes ei pruugi osata elektroonilisi vahendeid kasutada.

Lisaks sellele võivad liikmesriigid valida ühtsete kontaktpunktide rahastamisviisi. Nagu osutatud põhjenduses 49, võivad ühtsed kontaktpunktid osutatavate teenuste eest tasu võtta. Võetav tasu peab aga olema proportsionaalne teostatavate toimingute tegeliku maksumusega. Igal juhul ei tohiks tasu olla nii suur, et see heidutaks teenuseosutajaid ühtseid kontaktpunkte kasutamast. Lisaks sellele võivad liikmesriigid anda ühtsetele kontaktpunktidele õiguse koguda muid haldustasusid, näiteks tasu järelevalveasutustele.

Komisjon annab endast parima, et hõlbustada liikmesriikide vahel ühtsete kontaktpunktide korraldamise ja rahastamisega seotud parimate tavade vahetust.

5.2.2. Toimingute ja formaalsuste täitmine ühtsete kontaktpunktide kaudu

Nagu eespool selgitatud, peavad ühtsed kontaktpunktid olema kättesaadavad nende toimingute ja formaalsuste täitmiseks, mida teenuseosutajad peavad järgima liikmesriigis teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsuks või selles tegutsemiseks (kas asutamise teel või piiriülesest teisest liikmesriigist ulatuses, mil toimingud ja formaalsused on piiriüleste teenuste puhul kohaldatavad). Nende toimingute ja formaalsuste hulka kuuluvad autoriseeringud, deklaratsioonid, teavitamised, äriühingu registreerimisnumbri määramine jms. Peaks olema selge, et ühtsed kontaktpunktid ei pea tegelema edasiste vaidlusküsimuste kohtu- ega haldusmenetlustega, näiteks kaebuste või otsuse tühistamist taotlevate hagide korral.

⁴⁵ Vt artikli 6 lõige 2.

⁴⁶ Vt eriti Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiiv 2004/18/EÜ ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta, ELT L 134, 30.4.2004, lk 114.

Kõikide toimingute tegemiseks ühtsete kontaktpunktide kaudu peab teenuseosutajatel olema võimalik saada kogu asjakohane teave, toimingutega seotud vormid ja dokumendid, esitada dokumente ja taotlusi ning saada ühtsete kontaktpunktide kaudu otsuseid ja muid nende taotlustega seotud vastuseid.

Mõned ühtsete kontaktpunktide kaudu tehtavad toimingud võivad olla keerukad, näiteks teatavad suurte jaemüüjate asutamise toimingud, ja/või hõlmata mitut erinevat autoriseeringut. Nagu aga eespool selgitatud, võib ühtsetel kontaktpunktidel olla üksnes koordineeriv roll ning otsustamisõigus võib jääda asjaomastele pädevatele asutustele. Igal juhul on väga oluline, et ühtsed kontaktpunktid annaksid teenuseosutajale selge ülevaate kõikidest sammudest, mis nad peavad astuma, ning annaksid neile menetluslikku abi ja tagasisidet toimingute seisu kohta.

Loomulikult ei ole teenuseosutajad kohustatud ühtsete kontaktpunktide abi kasutama. Neil on valida, kas seda võimalust kasutada või mitte ning neil on õigus pöörduda otse mis tahes pädeva asutuse poole ja esitada/saada dokumente, autoriseeringuid jms otse. Juhtudel, mil ühtsete kontaktpunktide kaudu täidetavad toimingud ja formaalsused on seotud tähtajaga (näiteks seetõttu, et dokument tuleb esitada tähtaja jooksul või pädev asutus peab tegema autoriseerimistaotluse kohta otsuse teatava aja jooksul), peaks tähtaega arvestama hetkest, mil kõik nõutavad dokumendid on ühtsesse kontaktpunkti esitatud.

Kui taotlus on esitatud, peavad ühtsed kontaktpunktid vastama võimalikult kiiresti ja teavitama taotlejat viivitamatult vigasest või põhjendamatus taotlusest.

Lisaks sellele tuleb märkida, et teenuste direktiiviga ettenähtud ühtsed kontaktpunktid ning kutsequalifikatsioonide tunnustamist käsitleva direktiivi⁴⁷ artiklis 57 kavandatud kontaktpunkt täidavad erinevaid eesmärgi. Kui viimati nimetatud direktiivi artikli 57 kohaselt tuleb igas liikmesriigis luua üks kontaktpunkt, mis annab teavet kutsequalifikatsioonide tunnustamise kohta ja aitab kodanikke, kes soovivad oma kutsequalifikatsiooni tunnustamist teises liikmesriigis, siis teenuste direktiivis osutatud ühtsed kontaktpunktid võimaldavad kodanikel ja ettevõtjatel täita teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu ning selles tegutsemisega seotud toiminguid ja formaalsusi, sealhulgas kutsequalifikatsioonide tunnustamisega seotud toiminguid ja formaalsusi.

5.3. Teave ja abi ühtsete kontaktpunktide kaudu

5.3.1. Antav teave

Artikli 7 lõige 1 sisaldab loetelu põhiteabest, mille liikmesriigid peavad teenuseosutajatele ja teenuse kasutajatele ühtsete kontaktpunktide kaudu hõlpsasti kättesaadavaks tegema. See teave peab olema kättesaadav vahemaa tagant ja elektrooniliste vahendite abil. Ühtsed kontaktpunktid peavad võimalikult kiiresti vastama kõikidele teabenõuetele ning teavitama taotlejat viivitamatult juhtudel, mil taotlus on ebaselge või puudulik.

Teavet antakse muu hulgas nõuete kohta, mille teenuseosutajad peavad täitma, kui nad soovivad liikmesriigis teenuseid osutada. Teavet antakse ka teenuseosutajaid ja teenuseid käsitlevate riiklike registrite ja andmebaaside, näiteks äriregistrite, reguleeritud kutsealade andmebaaside või riiklike teenuste alase statistika andmebaaside kasutamise võimaluste ja tingimuste kohta. Antava teabe hulka kuuluvad ka pädevate asutuste kontaktandmed, sealhulgas teenuste osutamise valdkonnas tegutsemise üle järelevalvet teostavate asutuste ning nende ühenduste või organisatsioonide kontaktandmed, kellelt teenuseosutajad või teenuse kasutajad võivad saada praktilist abi või lisateavet. Teave vaidluste korral kasutatavate õiguskaitsevahendite kohta peaks samuti olema kättesaadav.

Selle kohustuse rakendamiseks peavad liikmesriigid teatava hulga teavet korrastama. Olemasolevad andmebaasid või Interneti-teabevahendid (näiteks ministeeriumide või piirkondlike asutuste veebisaidid) peaksid ülesannet hõlbustama, kuid liikmesriigid peavad siiski tegema olulise jõupingutuse teabe selgeks korrastamiseks (näiteks tegevusalade kaupa ning eristades nõudeid, mille peavad täitma need, kes soovivad ettevõtet asutada, ning need, kes soovivad vaid piiriülest teenust osutada) ning tagama teabe esitamise lihtsas ja selges keeles, sidusalt, arusaadavalt ja struktureeritult. Kindlasti ei piisa üksnes viitest asjakohastele juriidilistele tekstidele või nende tekstide esitamisest. Liikmesriigid peavad teavet ka korrapäraselt läbi vaatama ja ajakohastama.

⁴⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. septembri 2005. aasta direktiiv 2005/36/EÜ kutsequalifikatsioonide tunnustamise kohta, ELT L 255, 30.9.2005, lk 22, artikkel 57.

Direktiiv ei käsitle ühtsete kontaktpunktide tegevusest või tegevusetusest tuleneva vastutuse, näiteks ebaõige või eksitava teabe esitamisega kaasneva vastutuse küsimusi. Need küsimused lahendatakse liikmesriigi õiguse kohaselt.⁴⁸

5.3.2. Antav abi

Lisaks teabele nõuete kohta, mida teenuseosutajad peavad täitma, peaksid pädevad asutused teenuseosutajaid või teenuse kasutajaid nende soovi korral abistama kõnealuste nõuete tavapärase kohaldamise või tõlgendamise küsimustes. Sellist abi võib anda näiteks hõlpsalt arusaadavate juhistena, milles võib seletada teatavate tingimuste tavalist kohaldamist ning erinevaid menetluslikke toiminguid. Nagu selgitatud artikli 7 lõikes 6, on abistamiskohustuse puhul tegemist üldise teabe andmise kohustusega ning see ei eelda, et pädevad asutused annaksid üksiku juhtumitega seotud juriidilist nõu.

Lisateavet tuleb anda ka selgel ja üheselt mõistetaval viisil ning see peab olema hõlpsasti kättesaadav vahemaa tagant ja elektrooniliste vahendite abil, näiteks Interneti või e-posti teel. Nagu selgitatud artikli 7 lõikes 4, peavad ühtsed kontaktpunktid võimalikult kiiresti vastama kõikidele teabenõuetele ning teavitama taotlejat viivitamatult vigasest või põhjendamatust taotlusest.

5.3.3. Teiste keelte kasutamise julgustamine

Et parandada siseturu toimimist ning hõlbustada piiriülest üksuste asutamist ja teenuste osutamist, on oluline – ning liikmesriikide, teenuseosutajate ja teenuse kasutajate huvides –, et ühtsete kontaktpunktide kaudu tehtaks teave kättesaadavaks mitte ainult liikmesriigi keeles (keeltes), vaid ka ühenduse teistes keeltes.⁴⁹ Artikli 7 lõike 5 kohaselt tuleb seda julgustada. Näiteks võiksid liikmesriigid kaaluda teabe kättesaadavaks tegemist naaberliikmesriikide keeltes või äritegevuses kõige tavapärasemalt kasutatavates ELi keeltes.

5.4. Elektroonilised menetlused

Täielikult toimivate ja koostalitlusvõimeliste elektrooniliste menetluste loomine rakendusperioodi lõpuks on peamine abinõu, mille abil saavutatakse teenuste direktiivi haldusliku lihtsustamisega seotud eesmärk. Elektroonilised menetlused on oluline vahend, mille abil haldustoimingud muudetakse nii teenuseosutajate kui ka asutuste jaoks arvestatavalt vähem koormavaks. Haldustoimingute vahemaa tagant tegemise võimalus on eriti oluline teistest liikmesriikidest pärit teenuseosutajate jaoks. Lisaks sellele aitavad elektroonilised menetlused kaasa riigi haldusasutuste kaasajastamisele, suurendades nende tõhusust. Pärast esialgse investeringu tegemist peaksid elektroonilised menetlused aitama haldusasutustel kokku hoida raha ja aega.

Piiriülel kasutatavate elektrooniliste menetluste loomine on juba mõnda aega olnud liikmesriikide ja ühenduse e-valitsuse eesmärkide hulgas.⁵⁰ Liikmesriigid on nüüd teenuste direktiivis võtnud juriidilise kohustuse kehtestada e-valitsuse teenused kindlaks kuupäevaks. Teenuseosutajad peaksid 2009. aasta lõpuks saama elektrooniliselt ja vahemaa tagant täita kõiki teenuse osutamiseks vajalikke toiminguid ja formaalsusi.

5.4.1. Elektrooniliste menetluste võimaldamise kohustuse ulatus

Artiklis 8 kehtestatakse liikmesriikidele kohustus tagada, „et kõiki teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsuga või selles valdkonnas tegutsemisega seotud haldustoiminguid ja -formaalsusi on võimalik hõlpsasti täita asjaomase ühtse kontaktpunkti kaudu ja asjakohastes pädevates asutustes vahemaa tagant ning elektrooniliste vahendite abil“.

Et tagada teenuseosutajate hõlbus juurdepääs elektroonilistele menetlustele, peaksid need põhimõtteliselt olema kättesaadavad avalikkusele juurdepääsetavate elektrooniliste sidevõrkude, näiteks Interneti kaudu. Selline arusaam on kooskõlas ka termini „elektroonilisel teel“ kasutamisega teistes siseturgu käsitlevates õigusaktides.⁵¹

⁴⁸ Vt põhjendus 51.

⁴⁹ See ei mõjuta keelte kasutamist käsitlevaid liikmesriikide õigusakte, nagu osutatud artikli 7 lõikes 5.

⁵⁰ Poliitilisel tasandil tunnustati 2005. aasta e-valitsust käsitlevas Manchesteri ministrite deklaratsioonis, et „info- ja arvutitehnoloogia tõhus kasutamine peaks avaldama positiivset mõju EÜ asutamislepinguga hõlmatud neljale siseturuga seotud (inimeste, kaupade, kapitali ja teenuste) liikumisvabadusele ...“, ning seati 2010. aastaks eesmärgiks kogu ELis üldkättesaadav ja usaldatav juurdepääs avalikele teenustele vastastikku tunnustatud elektroonilise identifitseerimise abil („Aastaks 2010 saavad Euroopa kodanikud ja ettevõtted kasutada turvalisi elektroonilise identifitseerimise vahendeid, mis maksimeerivad kasutajate mugavust ja järgivad samas andmekaitseeskirju. Selliste vahendite kättesaadavaks tegemise eest vastutavad liikmesriigid, kuid neid tunnustatakse kogu ELis“).

⁵¹ Termin „elektroonilisel teel“ määratleti näiteks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuli 1988. aasta direktiivis 98/48/EÜ, EÜT L 217, 5.8.1998, lk 18 (läbipaistvuse direktiiv). Direktiivis 2000/31 (direktiiv elektroonilise kaubanduse kohta), EÜT L 178, 17.7.2000, lk 1) järgiti sama definitsiooni. Terminit on kasutatud ka uutes riigihankedirektiivides – direktiivid 2004/18/EÜ (ELT L 134, 30.4.2004, lk 114) ja 2004/17/EÜ (ELT L 134, 30.4.2004, lk 1). Direktiivis 98/48/EÜ määratletakse „elektroonilisel teel“ järgmiselt: „teenus saadetakse lähtepunktist ja võetakse sihtkohas vastu elektrooniliste andmetöötlus- (sh pakkimisseadmete) ja säilitusseadmete abil ning seda saadetakse, edastatakse ja võetakse vastu täielikult juhtmete või raadio kaudu, optiliselt või muude elektromagnetiliste vahendite abil“. Sama direktiivi V lisa on sõnaselgelt öeldud, et telefoni või faksi teel osutatavaid teenuseid ei käsitleta elektroonilisel teel osutatavate teenustena. Näiteks riigihangete puhul ollakse seisukohal, et e-hangeteks kasutatav võrk peab olema avatud ja igaüks peab saama sellega liituda ning et need avalikkusele kättesaadavad vahendid peavad hõlmama Interneti ja e-posti.

Artikkel 8 hõlmab nii asutamiseks nõutavaid toiminguid ja formaalsusi kui ka kõiki teenuste piiriülese osutamise korral vajalikke toiminguid ja formaalsusi. Elektroonilised menetlused peavad olema kättesaadavad mitte ainult selles liikmesriigis tegutsevatele või asutatud teenuseosutajatele, kus asub haldusasutus, vaid ka teistes liikmesriikides tegutsevatele või asutatud teenuseosutajatele. See tähendab, et teenuseosutajad peaksid saama elektrooniliste vahendite abil toiminguid ja formaalsusi täita piiriülevalt.⁵²

Teenuseosutajad peavad saama elektrooniliste vahendite abil täita põhimõtteliselt kõiki teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsuga või selles valdkonnas tegutsemisega seotud toiminguid ja formaalsusi. Elektroonilised vahendid peavad olema kättesaadavad kogu haldusprotsessis alates teenuseosutaja esmasest taotlusest / dokumentide esitamisest kuni asjaomase pädeva asutuse lõpliku vastuseni, kui see on nõutav. Artikli 8 lõikega 2 nähakse aga ette kolm loogilist erandit elektrooniliste menetluste võimaldamise kohustusest: i) teenuste osutamise paigaks olevate ruumide kontroll, ii) teenuseosutaja poolt kasutatavate seadmete kontroll ning iii) teenuseosutaja sobivuse, usaldusväärsuse ja tema alluvusse kuuluvate töötajate füüsiline kontroll.

Artikli 8 alusel peavad elektroonilised menetlused olema kättesaadavad nii ühtsete kontaktpunktide kaudu toimingute tegemiseks⁵³ kui ka pädevate asutustega otsetoimingute tegemiseks. Tegelikult tähendab see esiteks, et kõik haldustoimingud, mida teenuseosutajad peavad saama teha ühtsete kontaktpunktide kaudu, peavad olema teostatavad elektrooniliselt. Teiseks peaks teenuseosutajatel olema soovi korral võimalus suhelda pädeva asutusega otse, näiteks juhtudel, kui toiming puudutab ainult üht pädevat asutust ja lihtsam on selle asutusega otse suhelda.

Kõikide vajalike toimingute ja formaalsuste jaoks elektrooniliste menetluste kasutuselevõtmine ei tähenda muidugi, et liikmesriigid ei võiks toimingute ja formaalsuste täitmiseks kasutada või võimaldada muid vahendeid.⁵⁴ Vastupidi, haldustoimingute ja -formaalsuste täitmiseks peaks olema erinevaid vahendeid. Elektroonilised menetlused peavad aga igal juhul olema teenuseosutajatele kättesaadavad juhuks, kui nad seda soovivad.

Lisaks sellele ja kooskõlas e-valitsuse eesmärkidega oleks mõttekas kehtestada elektroonilised menetlused mitte üksnes teenuste direktiiviga hõlmatud teenuste jaoks, vaid ka teiste teenuste jaoks, sest teenuste direktiiviga kehtestatud elektroonilised menetlused võiksid olla kasulikud ka laiemalt ettevõtjatele osutatavate e-valitsuse teenuste puhul.

5.4.2. Elektrooniliste menetluste rakendamine

Ettevõtjatele osutatavad e-valitsuse teenused on mitmes liikmesriigis juba loodud või loomisel. On tehtud ka mitu algatust koostalitlusvõimeliste e-valitsuse teenuste kasutuselevõtmiseks nii liikmesriikide kui ka ühenduse tasandil, eelkõige i2010 strateegia raames.⁵⁵

Artikli 8 võetud kohustuse täitmine 2009. aasta lõpuks on liikmesriikidele märkimisväärne väljakutse ning liikmesriigid peaksid suurendama juba tehtavaid jõupingutusi ettevõtjatele osutatavate koostalitlusvõimeliste e-valitsuse teenuste kasutuselevõtmiseks. Liikmesriike julgustatakse olemasolevaid algatusi edasi arendama. Teenuste direktiiviga ettenähtud kohustust tuleks näha võimalusena hoogustada juba tehtavaid jõupingutusi ning aidata liikmesriikidel keskenduda e-valitsuse alases töös seatud eesmärkidele ja need eesmärgid täita.

Üks oluline küsimus, mis tuleb kogu ELis toimivate elektrooniliste menetluste loomiseks lahendada, on koostalitlusvõime.⁵⁶ Arvestades asjaolu, et riigi tasandil kehtivad olemasolevate või kavandatavate elektrooniliste menetluste suhtes erinevad nõuded ning õiguslik, organisatsiooniline, semantiline ja tehniline korraldus, võib tekkida poliitilisi, juriidilisi või tehnilisi (identifitseerimise, autentimise, elektroonilise dokumendivahetuse ja elektrooniliste dokumentide tunnustamise) probleeme, mis nõuavad teataval tasemel koordineerimist ning koostööd liikmesriikide vahel. See ei tähenda aga, et liikmesriigid peaksid oma e-valitsuse lahendused ühtlustama või kasutama vaid üht mudelit. Liikmesriigid võivad oma mudeli vabalt valida, pidades meeles, et elektroonilised menetlused peavad olema kättesaadavad nii nende oma kodanikele/elanikele kui ka teiste liikmesriikide teenuseosutajatele, kes peaksid põhimõtteliselt saama teiste liikmesriikide asutustega suhelda oma riigi vahendite abil. See oleks kooskõlas piiriüleste koostalitlusvõimeliste e-valitsuse teenuste eesmärgiga ning haldusliku lihtsustamise ja teenuste piiriülese osutamise hõlbustamise ideega. Kui juurdepääs teise liikmesriigi e-valitsuse teenustele tähendab, et teenuseosutajad peavad kasutama selle teise

⁵² Vt põhjendus 52.

⁵³ Vt artikkel 6.

⁵⁴ Vt põhjendus 52.

⁵⁵ Komisjoni 1. juuni 2005. aasta teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ja Regioonide Komiteele „i2010 – Euroopa infoühiskond majanduskasvu ja tööhõive eest“, KOM(2005) 299 lõplik.

⁵⁶ Euroopa koostalitlusvõime raamistikus (versioon 1.0) määratletakse koostalitlusvõime kui „info- ja sidetehnoloogiasüsteemide ning äriprotsesside, mida need toetavad, võime vahetada andmeid ning võimaldada teabe ja teadmiste jagamist“ (lk 5), vt <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/2319/5644>.

liikmesriigi (identifitseerimis-/autentimis-) vahendeid, võivad teenuseosutajatel tekkida uued raskused ja kohustused. Tõepoolest, kui teenuseosutajad peavad hankima kõikide nende liikmesriikide siseriiklikud vahendid, kus nad soovivad teenuseid osutada, võib see põhjustada viivitusi ja kulusid, mida tuleks põhimõtteliselt vältida (lisaks sellele võidakse neilt mõnes liikmesriigis nõuda isegi mitme, st iga taotluse kohta eraldi vahendi hankimist, mis muudab olukorra veelgi keerukamaks). Sellele probleemile lahendusi otsides peavad liikmesriigid vältima lisakoormuse tekitamist ja selliste lahenduste valimist, mis võivad koostalitlusvõimeliste e-valitsuse teenuste piiriülest kasutuselevõtmist pikas perspektiivis aeglustada.

Komisjon osaleb aktiivselt koostalitlusvõimeliste lahenduste suunas tehtavas töös ja aitab liikmesriike elektrooniliste menetluste loomisel. Eelkõige ergutab komisjon i2010 strateegia raames tehtud e-algatuste ja kogu ELis 2009. aasta lõpuks elektrooniliste menetluste saavutamise eesmärgi vahelise sünergia kasutamist.

Erinevate e-valitsuse teenuste piiriülese koostalitlusvõimega seotud põhiküsimusi (näiteks autentimine/identifitseerimine või e-dokumendid) arutatakse ja nende lahendusi kaalutakse juba e-valitsuse raames. Veel ei ole selge, kas ja mis suhtes on vaja kasutada artikli 8 lõikes 3 osutatud komiteemenetlust. Eesmärk peaks olema mitte teistel aruteludel tehtud töö kordamine, vaid komiteemenetluse kasutamine üksnes juhul, kui see loob lisandväärtust. Selleks et otsustada, kas kasutada komiteed ja millises rollis, tuleb koostalitlusvõime küsimust täiendavalt analüüsida, et näha, kas ja mis ulatuses olemasolevatest algatustest nende küsimuste lahendamiseks ei piisa.

6. ASUTAMISVABADUS

III peatüki (artiklite 9–15) sätteid kohaldatakse üksnes asutamise, mitte aga piiriülese teenuste osutamise suhtes; viimast käsitletakse IV peatükis.

III peatüki sätteid kohaldatakse kõikide juhtumite suhtes, mil ettevõtja soovib end liikmesriigis asutada, olenemata sellest, kas teenuseosutaja kavatseb asutada uue ettevõtte või olemasolev ettevõtja soovib avada uut üksust, näiteks tütarettevõtet või filiaali. See hõlmab nii juhtumeid, mil teenuseosutaja soovib asutada ettevõtte teises liikmeriigis, kui ka juhtumeid, mil ta soovib seda teha oma liikmesriigis.

III peatüki sätteid kohaldatakse kõikide teenuseosutaja asutamist käsitlevate nõuete suhtes olenemata sellest, kas need on kehtestatud riigi, piirkonna või kohalikul tasandil. Neid kohaldatakse ka artikli 4 punktis 7 sätestatud eeskirjade suhtes, mille on kehtestanud kutseühingud ja -liidud või muud kutseorganisatsioonid, kes oma iseseisva õigusvõime teostamisel reguleerivad kollektiivselt teenuse osutamise valdkonnale juurdepääsu või sellel tegutsemist.⁵⁷

6.1. Autoriseerimiskeemid ja -menetlused

Autoriseerimiskeemid on üks tavapärasemaid formaalsusi, mida teenuseosutajate suhtes liikmesriikides kohaldatakse ning nagu Euroopa Kohtu praktikaga järjepidevalt kinnitatud, on nende puhul tegemist asutamisevabaduse piiramisega.⁵⁸ Sellepärast nähakse teenuste direktiiviga ette, et liikmesriigid peavad oma olemasolevad autoriseerimiskeemid läbi vaatama ja need direktiivi artiklitega 9–13 vastavusse viima.

Artikleid 9–13 kohaldatakse teenuste valdkonnale juurdepääsu või selles tegutsemisega seotud autoriseerimiskeemide suhtes. Nagu aga osutatud artikli 9 lõikes 3, ei kohaldata neid artikleid autoriseerimiskeemide nende aspektide suhtes, mis on otseselt või kaudselt hõlmatud muude ühenduse õigusaktidega.⁵⁹ Autoriseerimiskeemide teatavaid aspekte kaudselt reguleerivad ühenduse õigusakte tuleks mõista kui selliseid ühenduse õigusakte, millega ei nähta küll ette autoriseerimiskeeme, kuid milles sõnaselgelt viidatakse liikmesriikide võimalusele autoriseerimiskeemi kasutada. Kõnealuseid skeme kaudselt reguleerivateks ei saa pidada neid ühenduse õigusakte, mis asjakohast sõnaselget viidet ei sisalda.

Autoriseerimiskeemide nende aspektide puhul, mida muud ühenduse õigusaktid ei reguleeri, kohaldatakse teenuste direktiivi asjakohaseid sätteid. Näiteks jäätmedirektiivis⁶⁰ nõutakse sõnaselgelt, et liikmesriigid peavad teatavate heitveega seotud tegevusvaldkondade puhul kasutama loasüsteemi ning seetõttu ei kuulu need autoriseerimiskeemid artikli 9 kohaselt hindamisele. Kuna aga jäätmedirektiiv ei käsitle konkreetseid aspekte, nagu näiteks autoriseeringu andmise tingimused, kord ja kehtivusaeg, kohaldatakse nende aspektide

⁵⁷ Vt „nõude“ definitsioon artikli 4 punktis 7 ja „pädeva asutuse“ definitsioon artikli 4 punktis 9. Euroopa Kohtu praktika kohta selles küsimuses vt näiteks Euroopa Kohtu 15. detsembri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-415/93: Bosman ja selles viidatud kohtupraktika.

⁵⁸ Euroopa Kohtu 22. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-390/99: Canal Satélite.

⁵⁹ Näiteks ei kohaldata artikleid 9–13 reguleeritud kutsealade autoriseeringute nende aspektide suhtes, mida reguleerib direktiiv 2005/36/EÜ.

⁶⁰ Nõukogu 15. juuli 1975. aasta direktiiv 75/442/EMÜ jäätmete kohta (EÜTL 194, 25.7.1975, lk 47), mis on koodifitseeritud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2006. aasta direktiivis 2006/12/EÜ jäätmete kohta, ELT L 114, 27.4.2006, lk 9.

suhtes artikleid 10–13. Seega peavad liikmesriigid tagama, et kõnealused autoriseerimisskeemid (ja -menetlused) vastaksid nimetatud artiklitega ettenähtud eeskirjadele.

Artiklites 9–13 kehtestatakse mitu autoriseerimisskeemide läbivaatamise ja vastuvõtmise üldpõhimõtet. Selleks et vältida rakendamislünki ja tagada, et neid põhimõtteid järgitakse kõikidel tasanditel, peaksid liikmesriigid kaaluma nende põhimõtete sätestamist oma horisontaalsetes raamõigusaktides, millega direktiiv rakendatakse, või autoriseerimisskeeme käsitlevates üldistes õigusaktides, näiteks haldusmenetluse seadustikes, kui need on olemas.

6.1.1. Autoriseerimisskeemide kindlakstegemine ja hindamine

Termin „autoriseerimisskeem“ hõlmab kõiki menetlusi, mille alusel teenuseosutaja või teenuse kasutaja peab saama pädevalt asutuselt ametliku otsuse või vaikimisi tehtud otsuse teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles tegutsemise kohta.⁶¹

Kui liikmesriigid oma õigusakte olemasolevate autoriseerimisskeemide kindlakstegemiseks läbi vaatavad, tuleb eelkõige vaadata, kas kõnealune õigusakt nõuab pädeva asutuse sõnaselget või vaikimisi tehtud otsust, enne kui teenuseosutaja saab teenuse osutamise valdkonnas seaduslikult tegutsema asuda. Autoriseerimisskeemi mõiste hõlmab näiteks korda, mille kohaselt teenuseosutaja peab esitama pädevale asutusele deklaratsiooni ning võib teenuse osutamise valdkonnas tegutsema asuda alles pärast teatava ajavahemiku möödumist, kui pädev asutus ei ole reageerinud. Samuti hõlmab see juhtumeid, mil teenuseosutajad peavad esitama deklaratsiooni, mille pädev asutus peab kinnitama, kui kinnitus on vajalik kõnealuses valdkonnas tegevuse alustamiseks või selleks, et tegevus oleks seaduslik.

Vastavalt Euroopa Kohtu praktikale⁶² ja teenuste direktiivi artikli 9 lõikele 1 võib autoriseerimisskeeme kasutada vaid juhul, kui need ei ole diskrimineerivad, on põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega ning on proportsionaalsed.

Seega peab liikmesriik iga kindlakstehtud autoriseerimisskeemi puhul esmalt kontrollima, kas skeem ei ole diskrimineeriv, st ega sellega ei nähta otseselt ega kaudselt ette kodumaiste ja teiste liikmesriikide teenuseosutajate erinevat kohtlemist. Teiseks peab liikmesriik hindama, kas autoriseerimisskeem järgib avaliku huviga seotud eesmärki (üks olulise avaliku huviga seotud põhjus⁶³) ning kas autoriseerimisskeem tõepoolest sobib selle eesmärgi saavutamiseks. Viimaks peavad liikmesriigid hindama, kas järgitavat eesmärki ei ole võimalik saavutada vähem piiravate vahendite abil.

Liikmesriigid peaksid silmas pidama, et paljudes olukordades saab autoriseerimisskeemid lihtsalt tühistada või asendada vähem piiravate vahenditega, nagu teenuseosutaja tegevuse jälgimine pädeva asutuse poolt või teenuseosutaja esitatavad lihtsad deklaratsioonid (mis ei kujuta endast autoriseerimisskeemi). Sellistel juhtudel ei oleks varasemate autoriseerimisskeemide säilitamine proportsionaalne.

Artikliga 9 nõutakse liikmesriikidelt mitte ainult oma autoriseerimisskeemide hindamist ja põhjendamatute skeemide tühistamist või muutmist, vaid ka seda, et liikmesriigid teataksid komisjonile põhjustest, miks ülejäänud skeemid vastavad nende arvates mittediskrimineerimise, olulise avaliku huviga seotud põhjuse ning proportsionaalsuse kriteeriumidele.

6.1.2. Autoriseeringu andmise tingimused

Kui artikliga 9 nõutakse, et liikmesriigid hindaksid autoriseerimisskeemi säilitamise vajalikkust, siis artikkel 10 sisaldab autoriseeringu andmise tingimustega seotud konkreetseid kohustusi. Need Euroopa Kohtu praktikast tulenevad kriteeriumid tagavad ühelt poolt autoriseerimisskeemide muutumise teenuseosutajatele vähem koormavaks ning teiselt poolt nende parema prognoositavuse ja läbipaistvuse. Nagu osutatud artikli 10 lõikes 1, on eesmärk tagada teenuseosutajatele, et otsuseid ei tehtaks meelevaldselt.

Artikli 10 lõikega 2 nõutakse, et autoriseeringu andmise tingimused vastaksid mitmele kriteeriumile. Eelkõige peavad tingimused ise olema mittediskrimineerivad ja põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega ning need ei tohi minna vajalikkust kaugemale. Liikmesriigid peavad tagama, et autoriseeringu andmise tingimused – näiteks kindlustusnõuded, maksevõime tõendamise seotud nõuded või teenuseosutaja personaliga seotud nõuded – vastaksid mittediskrimineerimise, vajalikkuse ja proportsionaalsuse kriteeriumidele.

⁶¹ Vt „autoriseerimisskeemi“ definitsioon artikli 4 punktis 6.

⁶² Euroopa Kohtu 20. veebruari 2001. aasta otsus kohtuasjas C-205/99: Analir.

⁶³ Vt „olulise avaliku huviga seotud põhjuse“ definitsioon artikli 4 punktis 8.

Artikli 10 lõikega 2 nõutakse ka, et autoriseeringute andmise tingimused oleksid selged ja ühemõttelised, objektiivsed, läbipaistvad ja kättesaadavad ning eelnevalt avalikustatud. Selgus tähendab vajadust teha kriteeriumid kõikidele hõlpsasti arusaadavaks, vältides mitmetähenduslikku sõnastust. Objektiivsed kriteeriumid ei tohiks pädevale asutusele jätta ruumi meelevaldse otsuse tegemiseks. See on vajalik kõigi ettevõtjate õiglaseks ja erapooletuks kohtlemiseks ning taotluste objektiivseks hindamiseks nende sisu alusel. Läbipaistvus, kättesaadavus ja avalikkuse tagavad, et autoriseerimisskeem on arusaadav kõikidele potentsiaalsetele taotlejatele ning et menetluse erinevad sammud on ette teada.

Artikli 10 lõikega 2 kehtestatud kriteeriume tuleks kohaldada autoriseerimisskeemide suhtes, mis reguleerivad teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu ja selles tegutsemist kõikidel tasanditel. Rakendamislünkade vältimiseks peaksid liikmesriigid kaaluma nende kriteeriumide lisamist üldpõhimõtete hulka, mis sätestatakse horisontaalsetes raamõigusaktides, millega direktiiv rakendatakse, või haldusmenetlusi käsitlevates üldistes õigusaktides.

6.1.3. Nõuete ja kontrolli dubleerimise vältimine

Liikmesriigis asutatud teenuseosutajad on sageli selles liikmesriigis juba autoriseeringu saanud ja tõendanud, et nad on mitmed kohustused ja tingimused täitnud. Kooskõlas Euroopa Kohtu praktikaga⁶⁴ sätestatakse artikli 10 lõikes 3, et iga uue asutamise korral kehtivad autoriseeringu andmise tingimused ei dubleeri nõudeid ja kontrole, mis on oma eesmärgilt samaväärsed või põhiolemuselt võrreldavad nende nõuete ja kontrollidega, mida teenuseosutaja suhtes juba kohaldatakse samas või teises liikmesriigis. See tähendab, et pädev asutus peab siseriiklike nõuete kohaldamisel arvesse võtma samaväärsed või põhiolemuselt võrreldavaid nõudeid, mille teenuseosutaja on juba täitnud.⁶⁵ Et tagada artikli 10 lõike 3 tõhus järgimine, peaksid liikmesriigid sätestama pädevate asutuste selge kohustuse võtta arvesse juba teises liikmesriigis täidetud samaväärsed nõudeid.⁶⁶ Seda saab teha direktiivi rakendavate horisontaalsete raamõigusaktide ühe osana. Teine võimalus on sätestada see haldusmenetlusi käsitlevates siseriiklikes õigusaktides.

6.1.4. Autoriseeringute kehtivusaeg

Autoriseeringute piiratud kehtivusaeg takistab teenuste osutamise valdkonnas tegutsemist, sest see võib takistada teenuseosutajat välja töötamast pikaajalist strateegiat, sealhulgas investeerimisstrateegiat ning põhjustab ettevõtetele üldist ebakindlust. Kui teenuseosutaja on tõendanud, et ta vastab teenuse osutamise nõuetele, puudub üldjuhul vajadus autoriseeringut ajaliselt piirata. Seega nähakse artikliga 11 ette, et autoriseering tuleb üldjuhul anda piiramata ajaks.

Artikliga 11 lubatakse autoriseeringute piiramatu kehtivusaja üldreeglis erandeid muu hulgas juhul, kui ajaline piirang on põhjendatud või kui antavate autoriseeringute arv on piiratud olulise avaliku huviga seotud põhjuse tõttu.

Teenuste direktiivi rakendamisel peavad liikmesriigid kehtestama autoriseeringute piiramatu kehtivusaja üldpõhimõtte ja selle võimalikud erandid. See ei takista liikmesriike autoriseeringuid kehtetuks tunnistamast, kui nende tingimused ei ole enam täidetud, nagu on sätestatud artikli 11 lõikes 4.

Kaaludes vajadust säilitada autoriseeringute ajaline piirang üldise huvi kaitsmiseks (näiteks selleks, et kaitsta teenuste kasutajaid, tagades, et teenuseosutajad täidavad kohustust läbida korrapäraselt teatavad kursused), peaksid liikmesriigid esmalt hoolikalt kaaluma, kas teenuseosutaja pidev järelevalve koos võimalusega autoriseeringuid kehtetuks tunnistada ei ole taotletava eesmärgi saavutamiseks piisav (eespool esitatud näites on vähem piirav alternatiiv nõuda teenuseosutajailt tõendit läbitud kursuste kohta).

Vastupidi aga, kui antavate autoriseeringute arv on piiratud, võib autoriseeringute ajaline piiratus olla paljudel juhtudel vajalik, et tagada kõikide teenuseosutajate võrdne juurdepääs turule. Igal juhul peavad liikmesriigid juhtudel, mil autoriseeringute arv on olemasolevate loodusressursside või tehnilise võimsuse vähesuse tõttu piiratud, andma artikli 12 kohaselt ainult piiratud kehtivusajaga autoriseeringuid.

⁶⁴ Euroopa Kohtu 22. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-390/99: Canal Satélite, punkt 36.

⁶⁵ Vt põhjendus 61.

⁶⁶ Artikli 10 lõikes 3 täpsustatakse, et teenuseosutaja ning halduskoostööd käsitlevas peatükis sätestatud koostööpunktid, sealhulgas selle liikmesriigi koostööpunktid, kus teenuseosutaja on (algselt) asutatud, peavad pädevat asutust abistama, et teha kindlaks, millised nõuded on liikmesriigi territooriumil kohaldatavatel samaväärsed või põhiolemuselt võrreldavad. Mõnel juhul saavad pädevad asutused samaväärsust hõlpsamini kindlaks teha, kasutades direktiiviga loodud halduskoostööüsteemi ning tehes otsest koostööd teiste liikmesriikide pädevate asutustega.

6.1.5. Territoriaalne kohaldatavus

Autoriseeringud, mida ei anta mitte liikmesriigi kogu territooriumil, vaid ainult ühes selles osas tegutsemiseks, tõenäoliselt takistavad teenuste osutamise valdkonnas tegutsemist ning suurendavad teenuseosutajate koormust. Kui teenuseosutajale on autoriseering antud ja tal lubatakse seega liikmesriigis teenuseid osutada, ei ole autoriseeringu territoriaalset kohaldatavust enamikul juhtudel vaja piirata. Sellepärast nähakse artikli 10 lõikes 4 ette, et üldjuhul võimaldab autoriseering teenuseosutajale teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemise kogu riigi territooriumil, näiteks filiaalide või kontorite loomise kaudu.

Liikmesriigid võivad aga autoriseeringute territoriaalset kohaldatavust piirata juhtudel, mil iga tegevuse alustamise jaoks autoriseeringu saamise nõue või autoriseeringu piiramine teatava territooriumi osaga on põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusel, proportsionaalne ja mittediskrimineeriv. Autoriseeringu andmine iga tegevuse alustamise jaoks on tavaliselt põhjendatud juhtudel, mil autoriseering on seotud füüsilise infrastruktuuriga (näiteks kauplus), sest iga asjaomast rajatist võib olla vaja eraldi hinnata.

Kui konkreetseks tegevuseks autoriseeringu andmine on liikmesriigis piirkondlike või kohalike asutuste pädevuses, ei nõua direktiiv liikmesriikidelt sellise korra muutmist. Üksnes asjaolu, et autoriseeringute andmise pädevus kuulub kohalikele või piirkondlikele asutustele, ei õigusta autoriseeringute kehtivuse territoriaalset piiramist.

Kui pädev piirkondlik või kohalik asutus (näiteks teenuseosutaja asukoha asutus) on autoriseeringu andnud, peavad seda autoriseeringut põhimõtteliselt tunnustama liikmesriigi kõik teised asutused. Kui põhjendatud erandid välja arvata, ei tohi autoriseeritud teenuseosutajalt seega nõuda teise asutuse autoriseeringu saamist selleks, et osutada teenuseid kogu liikmesriigi territooriumil. Näiteks võlgade sissenõudmisega tegelevat teenuseosutajat, kes on saanud autoriseeringu ühelt pädevalt kohalikult asutuselt, ei saa põhimõtteliselt kohustada hankima teistelt sama liikmesriigi kohalikest asutustelt täiendavaid autoriseeringuid.⁶⁷

Liikmesriigid peaksid taas kaaluma selle põhimõtte (ja ka allpool kirjeldatud põhimõtete, st autoriseeringute arvu piiramist käsitlevate nõuete, põhjendamiskohustuse ja vaidlustamisõiguse ning autoriseerimismenetluse nõuete) kasutuselevõtmist oma horisontaalsetes raamõigusaktides, millega direktiivi rakendatakse. Teine võimalus on sätestada see haldusmenetlusi käsitlevates siseriiklikes õigusaktides.

6.1.6. Autoriseeringute arvu piiramine

Antavate autoriseeringute arvu tohib piirata üksnes juhul, kui piirangu põhjuseks on olemasolevate loodusressursside või tehnilise võimsuse vähesus või olulise avaliku huviga seotud põhjus.

Kui konkreetseks tegevuseks antavate autoriseeringute arv on olemasolevate loodusressursside või tehnilise võimsuse vähesuse tõttu piiratud, tuleb artikli 12 kohaselt kohaldada konkreetset valikumenetlust, millega tagatakse erapooletus ja läbipaistvus ning avatud konkurentsi tingimused.⁶⁸ Erapooletus nõuab iga taotluse sisu objektiivset hindamist ning keelab pädevatel asutustel omistada neile mis tahes eeliseid, isegi *de facto*. Näiteks peavad liikmesriigid kehtestama huvide konflikti ennetavad eeskirjad. Läbipaistvuse nõue on eelkõige seotud kohustusega avaldada piisavat teavet valikumenetluse kohta. Eelkõige peab haldusasutus avaldama menetluse kohta kogu asjakohase teabe, sealhulgas autoriseerimisskeemi sisu, autoriseeringute arvu piiramise põhjused, kohaldatava tähtaja ja edukate kandidaatide valiku kriteeriumid.

Artiklis 12 sätestatakse ka, et autoriseeringuid võib anda vaid piiratud tähtajaks ja neid ei tohi automaatselt uuendada. Autoriseeringute tähtaeg peab olema sobiv, st see peab võimaldama teenuseosutajal teenida tagasi investeeringuga seotud kulud ja saada tehtud investeeringult õiglast tulu.⁶⁹

6.1.7. Põhjendamiskohustus ja vaidlustamisõigus

Vastavalt artikli 10 lõikele 6 tuleb pädeva asutuse mis tahes otsust, välja arvatud autoriseeringu andmist, täielikult põhjendada. See tähendab, et haldusasutus peab avaldama kõik faktilised ja õigusaktidest tulenevad põhjused, millest lähtudes pädev asutus kõnealuse otsuse tegi. Tautoloogilised või standardväljendid ei vasta selle sätte nõuetele.

⁶⁷ Euroopa Kohtu 18. juuli 2007. aasta otsus kohtuasjas C-134/05: komisjon vs. Itaalia, punkt 61.

⁶⁸ Vt põhjendus 62.

⁶⁹ Vt põhjendus 62.

Selle kohustusega on tihedalt seotud ka teine artikli 10 lõikes 6 sätestatud kohustus, mille kohaselt kõiki autoriseeringuid peab olema võimalik kohtutes või muudes õiguskaitseorganites vaidlustada. Täielikult põhjendatud otsused on vajalikud seaduslikkuse tõhusa järelevalve tagamiseks.

6.1.8. Autoriseerimismenetlused

Teenuseosutajad võivad kokku puutuda aeganõudvate ja läbipaistmatute autoriseerimismenetlustega, mis annavad võimaluse meelevaldsete ja diskrimineerivate otsuste tegemiseks. Selle olukorra parandamiseks nõutakse artiklis 13, et menetluste aluseks peavad olema objektiivsed ja läbipaistvad reeglid, mis tagavad, et taotlusi käsitletakse erapooletult. Teenuste direktiivi rakendamisel peavad liikmesriigid tagama, et menetlused ei ole tegevust piirava iseloomuga, ei tee teenuse osutamist põhjendamatult keeruliseks ega lükka seda edasi. Lisaks sellele peavad menetluseeskirjad olema hõlpsasti kättesaadavad ja arusaadavad.

Autoriseeringutaotluste kättesaamisest tuleb teatada ja neid tuleb käsitleda võimalikult kiiresti (artikli 13 lõiked 3 ja 5). Kui taotlus on puudulik, tuleb taotlejat kohe teavitada vajadusest esitada täiendavaid dokumente või teavet. Niipea, kui on kindlaks tehtud, et autoriseeringu andmiseks vajalikud tingimused on täidetud, tuleb autoriseering anda (artikli 10 lõige 5). Kui taotlus lükatakse tagasi nõutavate toimingute ja formaalsuste täitmata jätmise tõttu, tuleb taotlejaid taotluse tagasilükkamisest teavitada niipea kui võimalik. Teenuseosutajad saavad siis kiiresti otsustada, kas esitada kaebus.

Igal juhul tuleb autoriseerimismenetlus teostada mõistliku tähtaja jooksul. Liikmesriigid peavad kindlaks määrama ja avalikuks tegema tähtajad, mille jooksul pädevad asutused peavad autoriseerimismenetlused lõpetama (artikli 13 lõige 3). Millist tähtaega konkreetset liiki autoriseeringu puhul mõistlikuks pidada, oleneb menetluse ja käsitletavate küsimuste keerukusest ning on selge, et liikmesriigid võivad eri liiki autoriseerimiskeemide puhul kehtestada eri tähtaegu.

Vastavalt artikli 13 lõikele 4 peavad liikmesriigid tagama, et kui taotlusele ei anta vastust kindlaksmääratud tähtaja jooksul, loetakse autoriseering teenuseosutajale antuks. Vaikimisi autoriseerimise mehhanism on juba kasutusele võetud mitmes liikmesriigis, kus tehakse ettevõtjate ja kodanike huvides haldusliku lihtsustamise jõupingutusi. Vaikimisi autoriseerimise mehhanism jätab pädevatele asutustele igal juhul piisavat aega taotluse läbivaatamiseks, sest tähtaeg tuleks kindlaks määrata taotluse läbivaatamiseks vajaliku aja alusel ning tähtaega arvestatakse ajast, mil esitati kogu dokumentatsioon (artikli 13 lõige 3). Lisaks sellele võivad liikmesriigid sätestada, et erandjuhtudel, kui seda õigustab küsimuse keerukus, võivad pädevad asutused tähtaega üks kord ja piiratud ajaks pikendada. Tähtaja pikendamist ja selle kestust tuleb nõuetekohaselt põhjendada ning sellest tuleb taotlejat teavitada enne esialgse tähtaja lõppu.

Teatavatel olulise avaliku huviga põhjendatud juhtudel võivad liikmesriigid ette näha teistsuguse korra kui vaikimisi autoriseerimise mehhanism. Seda võib teha näiteks tegevuse puhul, millel on potentsiaalselt pikaajaline mõju keskkonnale. Isegi kui liikmesriigid sellise alternatiivse korra kasuks otsustavad, peavad nad igal juhul tagama, et menetlused on kiired ning et otsused on põhjendatud ja neid on võimalik kohtus vaidlustada.

Lisaks sellele peavad menetlused olema taotlejatele hõlpsasti kättesaadavad (artiklid 6–8). Kõik kulud, mis taotlejatele tekivad, peavad olema mõistlikud (st nad ei tohi endast kujutada olulist majanduslikku tõket, arvestades tegevuse iseloomu ja sellega tavaliselt seonduvaid investeeringuid) ning proportsionaalsed asjaomaste autoriseerimismenetluste kuludega.

6.2. Keelatud asutamismõuded

Artikliga 14 kehtestatakse nende nõuete loetelu, mida liikmesriigid ei tohi teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsuks või selles tegutsemiseks seada. Tegemist on kas diskrimineerivate nõuetega või nõuetega, mis on muul moel eriti piiravad ja mida seetõttu ei saa säilitada. Euroopa Kohus on juba paljudel juhtudel otsustanud, et sellised nõuded ei sobi kokku EÜ asutamislepingu artikliga 43.

Nõuetekohase rakendamise tagamiseks peavad liikmesriigid oma õigusaktid läbi vaatama ja süstemaatiliselt kõrvaldama artiklis 14 loetletud liiki nõuded kõikide direktiiviga hõlmatud teenusevaldkondade suhtes. Liikmesriigid ei tohi selliseid nõudeid ka tulevikus kehtestada. Arvestades artiklis 14 loetletud nõuete väga piiravat iseloomu ja asjaolu, et neid on paljudel juhtudel peetud EÜ asutamislepinguga kokkusobimatuks, peaksid liikmesriigid kaaluma nende nõuete kõrvaldamist ka valdkondades, mida teenuste direktiiv ei hõlma.

6.2.1. Otseselt või kaudselt kodakondsusel põhinevate nõuete keeld

Artikli 14 punktiga 1 keelatakse igasugune diskrimineerimine, mis põhineb otseselt või kaudselt kodakondsusel või äriühingute puhul registrijärgsel asukohal.

Otsene diskrimineerimine puudutab nõudeid, mis põhinevad kodakondsusel või äriühingute puhul registrijärgsel asukohal. Kaudne diskrimineerimine puudutab eelkõige neid nõudeid, mis põhinevad elukohal või äriühingute puhul peamisel asutamiskohal.⁷⁰ Ent ka muudel kriteeriumidel põhinevad erinevused kohtlemises võivad viia kaudse diskrimineerimiseni kodakondsuse alusel, kui neid kriteeriume täidavad kas ainult või peamiselt selle liikmesriigi kodanikud või äriühingud, kus kriteeriumid kehtestati. Sellised kriteeriumid võivad näiteks olla seotud teenuste osutamise peamise asukohaga, õigusaktiga, mille alusel äriühing on asutatud, või asjaoluga, et enamik aktsiaid või osi peab otseselt või kaudselt kuuluma avalikule sektorile või riigile.⁷¹

Artikli 14 punktis 1 mainitakse sõnaselgelt nõudeid, millega teenuste valdkonnale juurdepääsu või selles tegutsemise eeltingimuseks seatakse teenuseosutaja, tema töötajate, aktsionäride ja osanike või teenuseosutaja juht- või järelevalveorganite liikmete kodakondsus või elukoht. Näiteks reegel, mille kohaselt konkreetsetes teenuste osutamise valdkonnas tohivad tegutseda ainult kodanikele kuuluvad äriühingud, või reegel, mille kohaselt juhtkonna liikmed peavad elama vastaval territooriumil, on artikli 14 punkti 1 alusel keelatud.⁷²

Artikli 14 punktis 1 keelatakse ka eeskirjad, millega muudetakse teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles tegutsemise välismaistele teenuseosutajatele koormavamaks kui kodumaistele teenuseosutajatele, kehtestades teenuse osutamiseks vajalikule varale või seadmetele juurdepääsu või nende kasutamist käsitlevaid diskrimineerivaid nõudeid.⁷³ Selliste eeskirjadega on muu hulgas tegemist juhul, kui ettevõtja suhtes kehtestatakse diskrimineerivad nõuded seoses kinnisvara, seadmete, töövahendite, sõidukite jms omandamise või kasutamisega (näiteks reegel, mille kohaselt ainult kodanikud võivad kohalikul omavalitsuselt taotleda väljarenditavaid paviljone, mida käsitöölised kasutavad käsitöötoodete väljapanekuks ja müügiks).⁷⁴ Artikli 14 punktis 1 keelatud kaudse diskrimineerimisega on tegemist ka nõuete puhul, millega piiratakse äriühingute õigus- ja teovõimet või õigust algatada kohtuasju näiteks põhjusel, et nad on asutatud teise liikmesriigi õiguse alusel.⁷⁵

6.2.2. Teenuseosutajate asutamist ühe riigiga piiravate nõuete keeld

Artikli 14 punktis 2 nõutakse, et liikmesriigid kõrvaldaksid kõik nõuded, mis keelavad teenuseosutajatel olla asutatud rohkem kui ühes liikmesriigis, samuti nõuded, mis keelavad teenuseosutajatel olla kantud rohkem kui ühe liikmesriigi registritesse või olla registreeritud rohkem kui ühe liikmeriigi kutseühingu või -liidu liikmeks.

Seda liiki nõuded tähendavad, et juba ühes liikmesriigis asutatud teenuseosutajad ei tohi teise liikmesriigi territooriumil üksust asutada ning need on selgelt vastuolus vabadusega asutada ja käitada äriühingut mitmes liikmesriigis.

⁷⁰ Vt Euroopa Kohtu 27. juuni 1996. aasta otsus kohtuasjas C-107/94: Asscher; Euroopa Kohtu 25. juuli 1991. aasta otsus kohtuasjas C-221/89: Factortame I (milles Euroopa Kohus otsustas, et elukohal põhinevat eristust sätestavad siseriiklikud õigusaktid võivad toimida peamiselt teiste liikmesriikide kodanike kahjuks, sest mittetekodanikud on sagedamini mitteresidendid) ning Euroopa Kohtu 13. juuli 1993. aasta otsus kohtuasjas C-330/91: Commerzbank.

⁷¹ Vt Euroopa Kohtu 5. detsembri 1989. aasta otsus kohtuasjas 3/88: komisjon vs. Itaalia.

⁷² Euroopa Kohus on selliseid nõudeid tühistanud juba mitmes kohtuasjas. Õigusaktide kohta, milles advokatuuri liikmeks astumise tingimuseks seati konkreetse riigi kodakondsus, vt 21. juuni 1974. aasta otsus kohtuasjas 2/74: Reyners, 14. juuli 1988. aasta otsus kohtuasjas 38/87: komisjon vs. Kreeka ja 7. märtsi 2002. aasta otsus kohtuasjas C-145/99: komisjon vs. Itaalia; töötajate suhtes kehtestatud kodakondsuse nõude ning samade ettevõtjate direktorite ja juhtide suhtes kehtestatud elukohanõuete kohta vt 29. oktoobri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-114/97: komisjon vs. Hispaania; seoses juhtkonna liikmete ja töötajate kohustusega elada riigi territooriumil vt 9. märtsi 2000. aasta otsus kohtuasjas C-355/98: komisjon vs. Belgia; siseriiklike õigusaktide kohta, millega liikmesriigis lubati tegutseda vaid osaliselt või täielikult selle liikmesriigi kodanikele kuuluvatel äriühingutel, mille juhatuse ja nõukogu liikmed on sama riigi kodanikud, vt 7. märtsi 1996. aasta otsus kohtuasjas C-344/94: komisjon vs. Prantsusmaa, 25. juuli 1991. aasta otsus kohtuasjas C-221/89: Factortame I ja 27. novembri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-62/96: komisjon vs. Kreeka.

⁷³ Kinnisvarale juurdepääsu kohta vt Euroopa Kohtu 14. jaanuari 1988. aasta otsus kohtuasjas 63/86: komisjon vs. Itaalia, mille punktis 14 Euroopa Kohus sedastas, et asutamisevabadus ei hõlma ainult „kutsealal tegutsemist käsitlevaid erieeskirju, vaid ka sellist tegevust võimaldavaid üldisi vahendeid käsitlevaid eeskirju. Näitena võib tuua õiguse osta, kasutada ja võõrandada kinnis- ja isiklikku vara ning õigust võtta laenu ja eelkõige omada juurdepääsu eri krediitliikidele“.

⁷⁴ Näiteks nõue, mida Euroopa Kohus analüüsis oma 18. juuni 1985. otsuses kohtuasjas 197/84: Steinhauser vs. Biarritzi linnavalitsus seoses sättega, mis lubas üksnes kodanikel taotleda kohalikule omavalitsusele kuuluva vara, nimelt käsitöölise poolt käsitöötoodete väljapanekuks ja müügiks kasutatavate väljarenditavate paviljonide eraldamist. Teenuste osutamiseks vajalike seadmete (nt masinate, sõidukite jms) registreerimisega seoses kehtestatud diskrimineeriva nõude kohta vt Euroopa Kohtu 27. novembri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-62/96: komisjon vs. Kreeka, Euroopa Kohtu 7. märtsi 1996. aasta otsus kohtuasjas C-334/94: komisjon vs. Prantsusmaa ning Euroopa Kohtu 25. juuli 1991. aasta otsus kohtuasjas C-221/89: Factortame I. Aerofotograafiateenuste osutamiseks kasutatava õhusõiduki registreerimise kohta vt Euroopa Kohtu 8. juuni 1999. aasta otsus kohtuasjas C-203/98: komisjon vs. Belgia; vt ka Euroopa Kohtu 14. jaanuari 1998. aasta otsus kohtuasjas 63/86: komisjon vs. Itaalia ja Euroopa Kohtu 30. mai 1987. aasta otsus kohtuasjas 305/87: komisjon vs. Kreeka. Nõude kohta, mille kohaselt liikmesriigis võib juriidilise isiku staatuse saada üksnes ühendus, millel on teatav arv sama riigi kodanikest liikmeid, vt Euroopa Kohtu 29. juuni 1999. aasta otsus kohtuasjas C-172/98: komisjon vs. Belgia.

⁷⁵ Vt Euroopa Kohtu 5. novembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-208/00: Überseering.

Liikmesriigid peavad kindlaks tegema ja tühistama kõik nende õigussüsteemis olevad eeskirjad, sealhulgas kutseühingute või -liitude kehtestatud eeskirjad, mis keelavad teenuseosutajal end kutseühingus registreerimast, kui ta juba kuulub teise liikmesriigi sarnasesse ühinguusse.⁷⁶ Lisaks sellele peavad liikmesriigid tühistama kõik nõuded, millega teenuseosutajailt nõutakse liikmesriigis üksuse asutamiseks varem teises liikmesriigis asutatud üksuse kaotamist – nõue, mis võib tuleneda nõudest tühistada teise liikmesriigi äriregistrisse tehtud registreerimiskanne.⁷⁷

6.2.3. Teenuseosutaja peamise ja teisese asutamiskoha vahel valimise vabadust piiravate nõuete keeld

Artikli 14 punkti 3 alusel peavad liikmesriigid kõrvaldama sätteid, mis piiravad juba ühes liikmesriigis asutatud teenuseosutaja vabadust valida, mis liiki üksuse ta soovib asutada teises liikmesriigis (näiteks peamise või teisese asutamiskoha või konkreetset liiki teisese asutamiskoha nagu näiteks filiaali või tütarettevõtte). Nõuded, mis piiravad teenuseosutaja vabadust valida asutatava üksuse liiki, võivad olla teenuseosutajatele väga koormavad ning eriti juhtudel, kui teenuseosutajatel on kohustus omada liikmesriigi territooriumil peamist asutamiskohta, võivad need eeldada tegevuskoha muutmist ja seega tegelikult eitavad õigust tegutseda liikmesriigis teisese asutamiskoha kaudu.⁷⁸

Selle sätte rakendamiseks peavad liikmesriigid tühistama teenuseosutajatele kehtestatud kohustuse omada liikmesriigi territooriumil peamist asutamiskohta, näiteks nõuded, millega teatavale tegevusalale juurdepääs on reserveeritud samas liikmesriigis registreeritud asukohaga juriidilistele isikutele.⁷⁹ Samuti peavad nad tühistama nõuded, mis piiravad vabadust valida teisese üksuse liiki, näiteks kohustused asutada tütarettevõtte (ja mitte filiaal või muud liiki teisene üksus) selleks, et tegutseda liikmesriigi territooriumil teataval tegevusalal, või nõuded, millega ühte liiki teisesele asutamiskohale tagatakse teistega võrreldes soodsam kohtlemine.⁸⁰

6.2.4. Vastastikkuse tingimuste keeld

Artikli 14 punktiga 4 keelatakse nõuded, mille alusel liikmesriik seab teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles tegutsemise tingimuseks teise liikmesriigi teenuseosutajale vastastikkuse tingimuse (nt tingimus, et teenuseosutaja liikmesriik kohtleks teise liikmesriigi teenuseosutajaid samamoodi). Vastastikkus ei sobi üldiselt kokku ühenduse kõikide ettevõtjate võrdse kohtlemise põhimõttest lähtuva siseturu ideega. Seetõttu on Euroopa Kohus mitmel juhul otsustanud, et vastastikkuse klauslid on EÜ asutamislepinguga vastuolus.⁸¹

Selle sätte rakendamiseks peavad liikmesriigid tühistama näiteks nõuded, mille kohaselt juba teises liikmesriigis asutatud teenuseosutaja saab end selle liikmesriigi kutsealaregistris registreerida üksnes juhul, kui ka tema esmasest asukohaliikmesriigis lubatakse end registreerida selle liikmesriigi kodanikel, kus teenuseosutaja registreerimist taotleb.

6.2.5. Majandusliku põhjendatuse testide keeld

Artikli 14 punktis 5 nõutakse, et liikmesriigid tühistaksid nende õigusaktides sisalduvad nõuded, milles sätestatakse majandusliku põhjendatuse testi üksikjuhtumipõhine rakendamine. Eelkõige peavad liikmesriigid kontrollima, kas nende õigusaktides seatakse teatavate autoriseeringute andmine sõltuvusse majandusliku vajaduse või turul eksisteeriva nõudluse olemasolu tõestamisest, tegevuse potentsiaalsete või olemasolevate majanduslike mõjude, näiteks konkurentidele avaldatava mõju hindamisest või hinnangust selle kohta, kas tegevus on kooskõlas pädeva asutuse majanduslike planeerimiseesmärkidega. Kui seda liiki sätteid on jõus, tuleb need kehtetuks tunnistada. Artikli 14 punktis 5 selgitatakse, et selles sättes kehtestatud keeld ei puuduta planeerimisnõudeid, millel ei ole majanduslikku eesmärki, kuid mis on seotud olulise avaliku huviga seotud põhjustega, näiteks keskkonna, sealhulgas linnakeskkonna kaitse, maanteeliikluse ohutus vms.

⁷⁶ Nt oma 12. juuli 1984. aasta otsuses kohtuasjas 107/83: Klopp, kuulutas Euroopa Kohus tühiseks liikmesriigi õigusakti, millega keelati advokatuuri liikmeks astuda neil advokaatidel, kes on juba teise liikmesriigi advokatuuri liikmed. Euroopa Kohtu 20. mai 1992. aasta otsuses kohtuasjas C-106/91: Ramrath leiti sarnane nõue audiitori tegevuse kohta olevat vastuolus EÜ asutamislepingu artikliga 43.

⁷⁷ Seoses korraga, mille kohaselt kutsetöötajad (konkreetsel juhul hambaarstid) pidid kõnealusel liikmesriigis teenuse osutamiseks lõpetama oma registreeringu või liikmeksolu teises liikmesriigis, vt nt Euroopa Kohtu 30. aprilli 1986. aasta otsus kohtuasjas 96/85: komisjon vs. Prantsusmaa.

⁷⁸ Euroopa Kohtu 18. jaanuari 2001. aasta otsus kohtuasjas C-162/99: komisjon vs. Itaalia, ja Euroopa Kohtu 9. märtsi 1999. aasta otsus kohtuasjas C-217/97: Centros.

⁷⁹ Vt Euroopa Kohtu 6. juuni 1996. aasta otsus kohtuasjas C-101/94: komisjon vs. Itaalia. Vt ka laevade registreerimisega seotud kohtuasju: Euroopa Kohtu 27. novembri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-62/96: komisjon vs. Kreeka, Euroopa Kohtu 7. märtsi 1996. aasta otsus kohtuasjas C-334/94: komisjon vs. Prantsusmaa ja 25. juuli 1991. aasta otsus kohtuasjas C-221/89: Factortame I.

⁸⁰ Vt Euroopa Kohtu 28. jaanuari 1986. aasta otsus kohtuasjas 270/83: komisjon vs. Prantsusmaa; Euroopa Kohtu 21. septembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-307/97: Saint Gobain; Euroopa Kohtu 12. aprilli 1994. aasta otsus kohtuasjas C-1/93: Halliburton.

⁸¹ Vt nt patendivoliniike kohta Euroopa Kohtu 13. veebruari 2003. aasta otsus kohtuasjas C-131/01: komisjon vs. Itaalia. Selles juhtumis pidas Euroopa Kohus asutamisevabadusega vastuolus olevaks õigusakti, mis lubas patendivolinikel, kes ei ole Itaalia elanikud, registreeruda Itaalia patendivoliniike registris üksnes juhul, kui nende koduriigis lubati Itaalia volinikel end samadel tingimustel registreerida. Vt ka Euroopa Kohtu 6. juuni 1996. aasta otsus kohtuasjas C-101/94: komisjon vs. Itaalia, mis käsitleb vabalt kaubeldavate väärtpaberitega kauplemist.

Majandusliku põhjendatuse testid on mõnes liikmesriigis kasutusel, eriti kaubandussektoris (näiteks selvehallide, ostukeskuste vms avamiseks) ning eeldavad teenuseosutajatelt sageli kulukate ja aeganõudvate majandusuuringute teostamist, mille tulemused on üldjuhul ebakindlad.⁸² Sellised testid on teenuseosutajatele väga koormavad ja võivad viia eriti meelevaldsete tulemusteni. Kõnealused testid põhjustavad olulisi viivitusi teenuseosutajate asutamisel või isegi takistavad uute teenuseosutajate asutamist täielikult. Praktikas nõutakse teenuseosutajatelt selliste skeemide alusel sageli andmete esitamist oodatava pakkumise ja nõudluse kohta, uue ettevõtte mõju kohta kohalikul turul juba tegutsevatele ettevõtetele või teenuseosutaja olemasolevale turuosale konkreetsel territooriumil vms.

Sellega seoses tuleb märkida, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei saa majandusliku iseloomuga põhjustega (näiteks teatavat liiki ettevõtjate kaitse, teatava turustruktuuri säilitamine vms) õigustada siseturu põhivabaduste, sealhulgas asutamisevabaduse piiramist.⁸³

6.2.6. Keeld kaasata konkureerivaid ettevõtjaid pädevate asutuste otsustesse

Artikli 14 punktis 6 nõutakse, et liikmesriigid kõrvaldaksid oma õigussüsteemist nõuded, millega nähakse ette konkureerivate ettevõtjate kaasamine pädevate asutuste üksikotsuste tegemisse. Konkureerivate ettevõtjate kaasamine üksikotsuste tegemisse on vastuolus põhieesmärgiga tagada objektiivsed ja läbipaistvad menetlused ning võib takistada uute ettevõtjate turuletulekut.⁸⁴

Liikmesriigid peavad näiteks tühistama kõik eeskirjad, millega nähakse ette konkureerivate ettevõtjate kaasamine individuaalsete autoriseerimistaotluste üle otsuste tegemisse. Kõrvaldada tuleb ka sätted, millega nähakse ette konkurentide kaasamine muude üksikjuhtumeid puudutavate otsuste tegemisse. Artikli 14 punktis 6 sätestatud keeld hõlmab juhtumeid, mil konkurendid kuuluvad organisse, näiteks kaubanduskotta, millega individuaalsete autoriseerimistaotluste küsimustes nõu peetakse. On aga selge, et liikmesriike ei takistata säilitamast olemasolevaid süsteeme, mille kohaselt võimalike konkurentide osalemine / konkurentidega nõupidamine on ette nähtud muudes küsimustes kui üksikjuhtumid. Näiteks võivad asutused ettevõtjate esindajatega nõu pidada linnaplaneerimise üldeeskirjade ettevalmistamise või muu sarnase tegevuse käigus.

Lisaks sellele on kõnealuses sättes sõnaselgelt osutatud, et artikli 14 punkt 6 ei takista kutseühinguid ja -liite tegemast otsuseid individuaalsete taotluste kohta, kui need kutseorganisatsioonid ise tegutsevad pädevate asutustena, nagu reguleeritud kutsealade kutseorganisatsioonid mõnikord teevad.

6.2.7. Samas liikmesriigis asutatud ettevõtjate finantstagatiste ja kindlustuslepingu nõudmise keeld

Vastavalt artikli 14 punktile 7 peavad liikmesriigid oma õiguskorras tühistama nende territooriumil üksust asutada soovivatele teenuseosutajatele seatud kohustused sõlmida kindlustusleping nende territooriumil asutatud ettevõtjaga või esitada nende territooriumil asutatud ettevõtja antud finantstagatis. Artikli 14 punktiga 7 keelatud nõuded võivad kergesti viia olukorrani, kus teenuseosutaja peab kindlustuskaitse asjatult dubleerima, ja lisaks sellele eelistatakse samas liikmesriigis asutatud finantsasutusi. Sellised nõuded ei ole põhjendatud ja Euroopa Kohus on juba otsustanud, et need on EÜ asutamislepinguga vastuolus.⁸⁵

Siiski peaks olema selge, et artikli 14 punkt 7 ei takista liikmesriike kehtestamast kindlustusnõudeid kui selliseid. Tingimusel, et kõnealune kohustus on kooskõlas teenuste direktiivi artikliga 23 ja ühenduse muude õigusaktidega, jääb liikmesriikidele vabadus kehtestada nende territooriumil asutatud teenuseosutajate suhtes kindlustuskohustusi.

Samuti ei takista artikli 14 punkt 7 säilitamast nõudeid, mis on seotud kollektiivses hüvitusfondis osalemisega, näiteks kutseorganisatsioonide liikmete puhul. Näiteks ei mõjuta see säte advokaatidele pandud kohustust osaleda advokatuuri loodud fondis, mille eesmärk on hüvitada advokatuuri liikmete kutsealaste rikkumiste tõttu klientidele tekitatud kahju.

⁸² Vt Euroopa Kohtu 15. juuni 2006. aasta otsus kohtuasjas C-255/04: komisjon vs. Prantsusmaa, mis käsitleb artistide töölesuunamise teenuseid.

⁸³ Vt nt Euroopa Kohtu 4. juuni 2002. aasta otsus kohtuasjas C-367/98: komisjon vs. Portugal.

⁸⁴ Euroopa Kohus on juba otsustanud, et konkureerivate ettevõtjate selline kaasamine on vastuolus EÜ asutamislepingu artikliga 43. Vt 15. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-439/99: komisjon vs. Itaalia, mis käsitleb messide korraldamist. Selles kohtuasjas juhtis Euroopa Kohus tähelepanu asjaolule, et autoriseerimismenetlusse kaasatud konkurendid võivad näiteks püüda viivitada oluliste otsuste vastuvõtmist, teha ettepanekuid ülemääraste piirangute kehtestamiseks või hankida konkurentsi seisukohalt olulist teavet.

⁸⁵ Vt näiteks Euroopa Kohtu 1. detsembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-410/96: Ambry, mis käsitleb reisikorraldajate asutamist Prantsusmaal. Vt ka 7. Euroopa Kohtu veebruari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-279/00: komisjon vs. Itaalia.

6.2.8. Keeld kohustusele olla samas liikmesriigis varem registreeritud või samas liikmesriigis varem teataval perioodil asjaomases valdkonnas tegutsenud

Artikli 14 punktis 8 nõutakse, et liikmesriigid tühistaksid nõuded, mille kohaselt teenuseosutaja nende territooriumil asutamise eeltingimuseks on varasem registreerimine või varasem tegutsemine selle liikmesriigi territooriumil. On selge, et nõuded, millega teatavates teenuse osutamise valdkondades lubatakse tegutseda vaid neil ettevõtjatel, kes on liikmesriigis juba teatava arvu aastaid tegutsenud, välistab üldjuhul uute teenuseosutajate turuletuleku ning seetõttu tuleb need tühistada.

Sellist nõuet kujutab endast näiteks kord, mille kohaselt aerofotograafia teenuste osutamiseks kasutatavat lennukit tohtisid registreerida üksnes ettevõtjad, kes olid liikmesriigis asunud juba vähemalt ühe aasta.⁸⁶

6.3. Hindamisele kuuluvad nõuded

Artiklis 15 loetletud nõuded tõkestavad oluliselt asutamisevabadust ning need saab paljudel juhtudel asendada vähem piiravate meetmetega. Seepärast on Euroopa Kohus mitmes kohtuasjas otsustanud, et sellised nõuded ei sobi asutamisevabadusega kokku. Teatavatel asjaoludel ja konkreetsetes sektorites võivad sellised nõuded siiski olla põhjendatud. Sellepärast ei nähta artikliga 15 ette nende lauskeelustamist, vaid nõutakse, et liikmesriigid vaataksid läbi oma õigusaktid ning asjakohasel juhul ka kutseühingute ja -liitude või muude kutseorganisatsioonide eeskirjad artikli 4 punkti 7 tähenduses, teeksid kindlaks kõik artikli 15 lõikes 2 loetletutega sama liiki nõuded ning hindaksid neid artikli 15 lõikes 3 sätestatud mittediskrimineerimise, vajalikkuse ja proportsionaalsuse kriteeriumide alusel.

Liikmesriigid peavad iga nende õigusaktides kindlaks tehtud nõude puhul hindama, kas nõue on mittediskrimineeriv, põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega ning proportsionaalne. Nagu artikli 15 lõikes 3 sätestatud, on nõue mittediskrimineeriv, kui see otseselt ega kaudselt ei diskrimineeri kodakondsuse alusel (või äriühingute puhul nende registreeritud asukoha alusel). Nõue on põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega ja proportsionaalne, kui see sobib taotletava eesmärgi saavutamiseks ega lähe vajalikust kaugemale. Olulise avaliku huviga seotud põhjuse mõiste (vt artikli 4 punkt 8) viitab liikmesriigi taotletavatele õiguspärastele mittemajanduslikele põhjustele, mida sellisena tunnustatakse Euroopa Kohtu praktikas ja mis muu hulgas hõlmavad avalikku korda, rahvatervist, avalikku julgeolekut, keskkonnakaitset, tarbijakaitset ning sotsiaalpoliitilisi eesmäärke. Nagu eespool osutatud, ei loeta majanduslikke põhjusi, näiteks konkurentide kaitset, Euroopa Kohtu praktika kohaselt olulise avaliku huviga seotud põhjuseks ning seetõttu ei saa piiravaid nõudeid nendega põhjendada. Liikmesriigid peavad ka igal juhtumil hindama, kas kõnealuse nõude eesmärki ei saa saavutada vähem piiravate meetmetega.

Olenevalt hindamise tulemusest peavad liikmesriigid tühistama nõuded, mis ei vasta artikli 15 lõikes 3 sätestatud nõuetele või asendada need vähem piiravate meetmetega, mis sobivad teenuste direktiivi sätetega kokku. Liikmesriigid võivad säilitada nõuded, mis vastavad artikli 15 lõikes 3 sätestatud tingimustele. Selle protsessi lõpus peavad liikmesriigid direktiivi artikliga 39 ettenähtud läbivaatamise ja vastastikuse hindamise raames teatama, millised nõuded on alles jätetud ning millised on tühistatud või leebemaks muudetud.⁸⁷

Oluline on rõhutada, et vastavalt artikli 15 lõikele 6 peavad pärast direktiivi jõustumist (28. detsembril 2006) kõik uued õigusaktid, millega kehtestatakse artikli 15 lõikes 2 loetletud nõuded, vastama artikli 15 lõike 3 sätestatud kriteeriumidele. Artikli 15 lõike 7 kohaselt tuleb uutest nõuetest komisjoni teavitada.⁸⁸

6.3.1. Kvantitatiivsed või territoriaalsed piirangud

Artikli 15 lõike 2 punktis a nõutakse, et liikmesriigid hindaksid kvantitatiivsetes ja territoriaalsetes piirangutes seisnevat nõudeid. Kvantitatiivsed piirangud on näiteks piirangud, mille liikmesriik on kehtestanud ettevõtjate arvule, keda autoriseeritakse nende territooriumil või konkreetses valdkonnas tegutseda. Kvantitatiivsete piirangutega on tegemist ka nõuete puhul, mille kohaselt ettevõtjate lubatud arv määratakse kindlaks rahvaarvust lähtudes, näiteks nõue, mille kohaselt teatava arvu elanike kohta, näiteks 2000 elaniku kohta, ei tohi avada rohkem kui ühte ajalehekauplust või autokooli. Territoriaalsete piirangute hulka kuuluvad nõuded, millega teenuseosutajate arvu piiratakse teenuseosutajate vahelise minimaalse geograafilise vahemaa alusel, näiteks kui kahe bensiinjama vaheline kaugus peab olema vähemalt 5 km. Artikli 15 lõike 2 punkt a ei hõlma sisendite, väljundite ega heitmete, näiteks süsinikdioksiidi ja heitgaaside kohta kehtestatud piiranguid.

⁸⁶ Euroopa Kohtu 8. juuli 1999. aasta otsus kohtuasjas C-203/98: komisjon vs. Belgia. Liikmesriigis varasema registreerimise kohustuse kohta vt ka Euroopa Kohtu 23. mai 2000. aasta otsus kohtuasjas C-58/999: komisjon vs. Itaalia.

⁸⁷ Vt käesoleva käsiraamatu 10. peatükk.

⁸⁸ Vt käesoleva käsiraamatu 10. peatükk.

Kvantitatiivsed ja territoriaalsed piirangud piiravad teenusepakkujate koguarvu, takistades seega uute ettevõtjate turuletulekut ning piiravad oluliselt või isegi tõkestavad asutamisevabadust. Seda liiki nõuete läbivaatamisel peaksid liikmesriigid meeles pidama, et neid nõudeid saab sageli tühistada või asendada vähem piiravate meetmetega. Sellega seoses tuleks ka meenutada, et majanduslikud eesmärgid, näiteks teatavat liiki teenuseosutajate majandusliku läbilõõmise kindlustamine, ei ole olulise avaliku huviga seotud põhjused ning kvantitatiivseid või territoriaalseid piiranguid ei saa nendega põhjendada.

6.3.2. Teenuseosutaja kohustus valida teatav õiguslik vorm

Artikli 15 lõike 2 punktis b käsitletakse mõnes liikmesriigis kehtivaid nõudeid, mis kohustavad teenuseosutajaid tegutsema teatavas õiguslikus vormis, kui nad soovivad osutada teatavaid teenuseid. On selge, et teatavas õiguslikus vormis tegutsemise nõuded kujutavad endast olulist tõket teiste liikmesriikide teenuseosutajate asutamisele, sest need võivad neid sundida oma õiguslikku vormi või struktuuri muutma.

Näiteks peavad liikmesriigid kindlaks tegema ja hindama nõudeid, mille kohaselt ettevõtjad tohivad nende territooriumil teataval tegevusaladel tegutseda üksnes juriidilise isiku vormis, jättes füüsilised isikud seega turult välja.⁸⁹ Samamoodi kuuluvad sellesse kategooriasse nõuded, mis takistavad teenuseosutajaid osutamast oma teenuseid teatava juriidilise isiku vormis või partnerluse vormis ja mida mõnikord teatavate kutsealade suhtes kohaldatakse, ning ka neid nõudeid tuleb hinnata.

Artikli 15 lõike 2 punktiga b on hõlmatud ka nõuded, mille kohaselt teataval tegevusalal tohivad tegutseda vaid üksikisiku või erasikute omandis olevad äriühingud ning nõuded, millega teatavat liiki äriühingud jäetakse tegevusalast kõrvale, näiteks nõuded, mille kohaselt börsiettevõtted ei tohi teatavaid teenuseid osutada.⁹⁰ Lisaks sellele kuuluvad käesolevas sättes kehtestatud hindamiskohustuse alla ka nõuded, millega teatavad tegevusalad on reserveeritud mittetulundusühingutele.⁹¹

Õigusliku vormiga seotud nõuded võib paljudel juhtudel asendada vähem piiravate meetmetega ning seega ei ole need põhjendatud. Näiteks on Euroopa Kohus⁹² osutanud, et nõuet, mille kohaselt ettevõtjad peavad teataval tegevusaladel tegutsemiseks olema juriidilised isikud, ei saa jõus hoida ulatuses, mil võlausaldajate kaitse eesmärki on võimalik saavutada vähem piiravate meetmetega, näiteks nõudega, et ettevõtjad annaksid tagatise või sõlmiksid kindlustuslepingu. Ka eesmärk vältida ettevõtjate kaasamist kuritegevusse või petturlusse ei põhjenda üldjuhul teatava õigusliku vormiga ettevõtjate väljajätmist teatavalt tegevusaladelt.⁹³ Samamoodi ei ole paljudel juhtudel põhjendatud nõuded, millega teatavad tegevusalad reserveeritakse mittetulundusühingutele.⁹⁴

6.3.3. Äriühingus osaluse omamisega seotud nõuded

Artikli 15 lõike 2 punktis c viidatakse nõuetele, mis on seotud äriühingus osaluse omamisega. Selline nõue on näiteks kohustus omada teatavat minimaalset kapitali. Samuti kuuluvad siia spetsiifilise kvalifikatsiooni nõue, et omada aktsia- või osakapitali. Näiteks kui reguleeritud kutsealade esindajad osutavad äriühingu kaudu teatavaid teenuseid, nõuavad liikmesriigid mõnikord, et kogu aktsia- või osakapital või teatav osa sellest kuuluks otseselt kõnealuse kutseala esindajatele.

Paljudel juhtudel peaksid liikmesriigid suutma asendada minimaalse aktsiakapitali nõude vähem piiravate meetmetega. Euroopa Kohus on asunud seisukohale, et sellist nõuet ei saa põhjendada võlausaldajate kaitsega, sest sama eesmärgi saavutamiseks võib piisata vähem piiravatest meetmetest, näiteks nõudest, et

⁸⁹ Vt nt Euroopa Kohtu 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-171/02: komisjon vs. Portugal ja Euroopa Kohtu 26. jaanuari 2006. aasta otsus kohtuasjas C-514/03: komisjon vs. Hispaania.

⁹⁰ Selliste nõuete tegemist nt Euroopa Kohtu 6. novembri 2003. aasta otsuse puhul kohtuasjas C-243/01: Gambelli.

⁹¹ Vt nt Euroopa Kohtu 15. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-439/99: komisjon vs. Itaalia (messid), ning Euroopa Kohtu 17. juuni 1997. aasta otsus kohtuasjas C-70/95: Sodemare.

⁹² Vt Euroopa Kohtu 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-171/02: komisjon vs. Portugal.

⁹³ Euroopa Kohtu 6. märtsi 2007. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-338/04, C-359/04 ja C-360/04: Placanica. Euroopa Kohus leidis, et selline „absoluutne väljajätmine läheb kaugemale sellest, mis on vajalik“, et hoida ettevõtjad eemal kuritegelikust või pettuslikust tegevusest, ning et ettevõtjate arvete ja tegevuse kontrollimiseks on olemas vähem piiravaid meetmeid, näiteks teabe kogumine nende esindajate või põhiaktsionäride kohta.

⁹⁴ Näiteks oma 15. jaanuari 2002. aasta otsuses kohtuasjas C-439/99: komisjon vs. Itaalia (messid), juhtis Euroopa Kohus tähelepanu asjaolule, et „on raske ette kujutada avaliku huviga seotud põhjuseid, mis võiksid selliseid piiranguid põhjendada“ (punkti 32). Samas ei saa välistada, et sellised nõuded võivad olla teatavalt juhtudel põhjendatud, eriti sotsiaalsfääris, nagu näitab Euroopa Kohtu 17. juuni 1997. aasta otsus kohtuasjas C-70/95: Sodemare.

teenuseosutaja esitaks tagatise või sõlmiks kindlustuslepingu.⁹⁵ Lisaks sellele võib muudel juhtudel võlausaldajate kaitseks piisavaks pidada teatavate läbipaistvus- ja teavitamiskohustuste kehtestamist ettevõtjatele.

Samamoodi ei pruugi selleks, et omada aktsia- või osakapitali olla mõnel juhul põhjendatud spetsiifilise kvalifikatsiooni nõue, sest sama eesmärki on võimalik saavutada vähem piiravate meetmetega. Näiteks kohtuasjas, mis oli seotud optiku õigusega asutada optikakauplusi, otsustas Euroopa Kohus, et optikutele kõrge osaluse nõude seadmine ühingu kapitali moodustamisel on ebaproportsionaalne võrreldes rahvatervise kaitse eesmärgiga.⁹⁶ Nagu Euroopa Kohus selles kohtuasjas osutas, on teenuse kõrget kvaliteeti ja professionaalsust sageli võimalik tagada asutamisevabadust vähem piiravate meetmetega, näiteks nõudega, et igas kaupluses oleks füüsiliselt kas töötaja või osanikuna kohal kvalifitseeritud spetsialist, ning kohaldades õigusnorme, mis käsitlevad tsiviilvastutust teise isiku eest või siseriiklikke õigusnorme, mis näevad ette ametialase vastutuse.

6.3.4. Nõuded, millega teatavate teenuste osutamine reserveeritakse teatavatele teenuseosutajatele

Artikli 15 lõike 2 punkt d käsitleb eeskirju, millega teatavate teenuste osutamise õigus reserveeritakse üksnes teatavatele teenuseosutajatele. Artikkel 15 ei hõlma aga reserveeritud tegevusi, mis on seotud reguleeritud kutsealade kutsekvalifikatsioonidega vastavalt direktiivile 2005/36/EÜ või ühenduse muudele õigusaktidele. Näiteks kuna õiguslase nõustamise reserveerimisega seotud nõuded on teatavates liikmesriikides seotud kutsekvalifikatsiooniga, ei käsitleta neid artikli 15 lõike 2 punktis d. On aga selge, et sellised nõuded peavad igal juhul vastama ühenduse muudele õigusaktidele, eelkõige EÜ asutamislepingu artiklitele 43 ja 49.

6.3.5. Keeld omada sama liikmesriigi territooriumil rohkem kui ühte asutamiskohta

Artikli 15 lõike 2 punktiga e nõutakse, et liikmesriigid hindaksid nõudeid, mille kohaselt teenuseosutajatel ei tohi sama liikmesriigi territooriumil olla rohkem kui üks asutamiskoht. Seoses sellega tuleb märkida, et kõnealune säte erineb artikli 14 punktis 2 sätestatud lauskeelust selle poolest, et see puudutab vaid keeldu omada mitut asutamiskohta ühes liikmesriigis ega mõjuta teenuseosutajate võimalust omada asutamiskohta teistes liikmesriikides.

Liikmesriigid peaksid paljudel juhtudel suutma välja selgitada muud üldise huviga seotud eesmärgi täitmiseks sobivad meetmed, mis on vähem piiravad kui keeld omada liikmesriigis rohkem kui ühte asutamiskohta. Näiteks saavad liikmesriigid paljudel juhtudel tagada kvaliteetsete teenuste osutamise vähem piiravate meetmetega, näiteks nõudega, et teenust peavad osutama kvalifitseeritud töötajad.

Sellega seoses on Euroopa Kohus otsustanud, et liikmesriigi õigusakt, mis ei lubanud ettevõtjaid avada liikmesriigis rohkem kui ühte autokooli, on asutamisevabadusega vastuolus.⁹⁷

6.3.6. Töötajate minimaalset arvu sätestavad kohustused

Artikli 15 lõike 2 punktis f viidatakse nõuetele, millega teenuseosutaja kohta sätestatakse minimaalne arv töötajaid. Selline nõue võib olla teatavate ettevõtjate jaoks väga koormav, eriti väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate jaoks, kes võivad olla sunnitud teenuste osutamiseks töötajate arvu suurendama. Kui nad seda endale lubada ei saa, võib selline nõue nad mõnel juhul isegi turult kõrvale jätta.

Oma õigusaktide hindamiseks peaksid liikmesriigid arvestama, et nagu Euroopa Kohtu praktika näitab, on minimaalset töötajate arvu sätestavad nõuded põhjendatud ainult piiratud arvul juhtumitel. Näiteks turvateenuseid käsitlevas kohtuasjas osutas Euroopa Kohus, et töötajate minimaalset arvu sätestav kohustus on julgeolekukaalutlustel õigustatud vaid juhul, kui seda kohaldatakse konkreetselt löhkematerjali veo suhtes (arvestades vajadust, et ohtlikku materjali käitleks teatavast arvust inimestest koosnev meeskond), ent mitte teiste, tavapärasemate turvavaldkonna teenuste suhtes, mis kätkevad väiksemat ohtu avalikkusele, näiteks valvurite tegevus.⁹⁸

⁹⁵ Vt Euroopa Kohtu 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-171/02: komisjon vs. Portugal ja Euroopa Kohtu 26. jaanuari 2006. aasta otsus kohtuasjas C-514/03: komisjon vs. Hispaania. Vt ka Euroopa Kohtu 30. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-167/01: Inspire Art.

⁹⁶ Euroopa Kohtu 21. aprilli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-140/03: komisjon vs. Kreeka.

⁹⁷ Euroopa Kohtu 2. detsembri 2005. aasta määrus kohtuasjas C-117/05: Seidl.

⁹⁸ Euroopa Kohtu 26. jaanuari 2006. aasta otsus kohtuasjas C-514/03: komisjon vs. Hispaania.

6.3.7. Kohustus kohaldada kehtestatud miinimum- või maksimumhindu

Artikli 15 lõike 2 punktis g viidatakse õigusaktide või kutse-eeskirjadega teatavatele teenustele kehtestatud miinimum- ja/või maksimumhindadele. Tegemist on hindadega, mida ettevõtjad peavad turul oma teenuseid pakkudes järgima.

Kehtestatud miinimum- või maksimumtasumäärad kujutavad endast siseturu olulist tõket, sest need jätavad teenuseosutajad ilma võimalusest konkureerida hinna või kvaliteedi alusel, mis on aga iga majandustegevuse oluline vahend ning võib muuta liikmesriigis üksuse asutamise vähem atraktiivseks. Liikmesriigid peaksid üldjuhul leidma üldiste huvidega seotud eesmärkide, näiteks tarbijakaitse tagamiseks sobivamad vahendid.

Näiteks peavad liikmesriigid läbi vaatama ja vajaduse korral tühistama miinimum- või maksimumtasumäärad, mis on mõnikord kehtestatud teatavate reguleeritud kutsealade, näiteks advokaatide tegevuse suhtes. Tasumäärade läbivaatamisel peavad liikmesriigid ka kõnealusel juhul arvesse võtma Euroopa Kohtu praktikat. Hiljutises kohtuasjas, mis käsitles advokaatide minimaalseid tasumäärasid, juhtis Euroopa Kohus tähelepanu asjaolule, et kõnealused tasumäärad ei ole paljudel juhtudel vajalikud, sest organisatsiooni, kvalifikatsiooni, kutse-eeskirja, kontrolli ja vastutust käsitlevad eeskirjad on ise piisavad, et saavutada tarbijate kaitsmise ning korra kohase õigusemõistmise eesmärgi.⁹⁹

6.3.8. Teenuseosutaja kohustus osutada koos oma teenusega teisi spetsiifilisi teenuseid

Artikli 15 lõike 2 punkt h kohustab liikmesriike hindama nende õigusaktides esinevaid võimalikke nõudeid, mille alusel teenuseosutaja peab koos oma teenusega osutama teisi spetsiifilisi teenuseid. See nõue võib paljudel juhtudel olla ebaproportsionaalne. Näiteks mõnes liikmesriigis peavad bensiinijaama avada soovivad ettevõtjad pakkuma bensiinijaamas ka muud liiki teenuseid, nagu näiteks autohooldustoodete, toidu ja jookide müük jms. Liikmesriigid peavad kaaluma, kas seda liiki nõue ilma erandite võimaluseta on proportsionaalne, arvestades asjaolu, et samad tooted võivad juba olla müügil bensiinijaama läheduses asuvates kauplustes.

7. TEENUSTE VABA LIIKUMINE

7.1. Teenuste osutamise vabaduse säte ja sellega seotud erandid

7.1.1. Asutamise ja piiriülese teenuste osutamise eristamine

Kooskõlas EÜ asutamislepingu artiklitega 43 ja 49 ning Euroopa Kohtu asjaomase praktikaga tehakse teenuste direktiivis selget vahet ühelt poolt asutamise suhtes ning teiselt poolt piiriülese teenuste osutamise suhtes kohaldatavate eeskirjade vahel. Artiklid 9–15 käsitlevad teenuseosutajate asutamisevabadust ning artiklid 16–21 piiriülest teenuste osutamist, st olukordi, kus teenuseosutaja ei ole asutatud liikmesriigis, kus ta teenuseid osutab. Seega on asutamise ja piiriülese teenuste osutamise eristamine esmatähtis selleks, et teha kindlaks, milliseid direktiivi sätteid teenuseosutaja suhtes kohaldatakse.

Asutamine hõlmab majandustegevuse tegelikku teostamist püsiva asukoha kaudu määramata ajavahemikuks.¹⁰⁰ Euroopa Kohtu praktika kohaselt aga on teenuste osutamise vabadusele iseloomulik vastuvõtva liikmesriigi majanduselus stabiilse ja järjepideva osalemise puudumine.¹⁰¹ Euroopa Kohus on järjepidevalt otsustanud, et asutamist ja piiriülest teenuste osutamist tuleb eristada iga juhtumi puhul eraldi, võttes arvesse mitte ainult teenuste osutamise kestust, vaid ka korrapärasust ja järjepidevust.¹⁰² Sellest järeldab Euroopa Kohus, et asutamise ja teenuste osutamise eristamisel ei ole üldised tähtsajad asjakohased.¹⁰³ Samuti ei ole seejuures otsustav asjaolu, et teenuseosutaja kasutab teatavat infrastruktuuri, sest teenuseosutaja võib kasutada vastuvõtva liikmesriigi infrastruktuuri teenuste piiriüleseks osutamiseks, olles asutatud mujal.¹⁰⁴ Schnitzeri kohtuasjas selgitas Euroopa Kohus, et isegi mitme aasta jooksul teises liikmesriigis toimunud tegevust võib olenevalt asjaoludest pidada teenuste osutamiseks EÜ asutamislepingu artikli 49 tähenduses, nagu võib selleks pidada ka teenuse korduvat osutamist pikema aja jooksul, näiteks nõustamisteenuste puhul. Asutamine eeldab lõimumist liikmesriigi majandusse, mis hõlmab klientide hankimist selles liikmesriigis stabiilse tegutsemiskoha alusel.¹⁰⁵

⁹⁹ Euroopa Kohtu 5. detsembri 2006. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-94/04 ja C-202/04: Cipolla.

¹⁰⁰ Euroopa Kohtu 25. juuli 1991. aasta otsus kohtuasjas C-221/89: Factortame, punkt 20. Vt ka mõiste „asutamine“ määratlus artikli 4 punktis 5.

¹⁰¹ Euroopa Kohtu 13. veebruari 2003. aasta otsus kohtuasjas C-131/01: komisjon vs. Itaalia, punkt 23.

¹⁰² Euroopa Kohtu 30. novembri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-55/94: Gebhard, punkt 39; Euroopa Kohtu 11. detsembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-215/01: Schnitzer, punkt 28.

¹⁰³ Euroopa Kohtu 11. detsembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-215/01: Schnitzer, punkt 31.

¹⁰⁴ Euroopa Kohtu 30. novembri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-55/94: Gebhard, punkt 27; Euroopa Kohtu 11. detsembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-215/01: Schnitzer, punkt 28.

¹⁰⁵ Euroopa Kohtu 11. detsembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-215/01: Schnitzer, punkt 29.

7.1.2. Teenuste osutamise vabaduse sätte kohaldamisala ja mõju

Artikliga 16 nähakse ette teenuste piiriülese osutamise vabadus ilma põhjendamatute piiranguteta. See on teenuste direktiivi üks nurgakividest. Seda kohaldatakse kõigi direktiivi reguleerimisalasse jäävate teenuste suhtes, välja arvatud artiklis 17 loetletud teenused ja tegevusalad.

Artikliga 16 nõutakse liikmesriikidelt, et need hoiduksid oma nõuete kehtestamisest teistest liikmesriikidest pärit teenuseosutajatele, välja arvatud artikli 16 lõigetes 1 ja 3 loetletud põhjustel.¹⁰⁶ See tähendab, et nõudeid, mida liikmesriigid saavad kehtestada teistest liikmesriikidest pärit teenuseosutajatele, on vähe. See käib nõuete mis tahes vormi kohta, sõltumata asjaomase õigusakti liigist või tasemest ega territooriumist, mille piires siseriiklik eeskiri kehtib. Teenuseosutajad teavad sel moel, et vastuvõtva liikmesriigi õigusakte nende suhtes ei kohaldata, välja arvatud juhul, kui nende kohaldamine on põhjendatud artikli 16 lõigetes 1 ja 3 sätestatud põhjustega (või kui kõnealused õigusaktid kuuluvad artikliga 17 ette nähtud erandi alla).

Erinevalt direktiivi teistest artiklitest, nagu näiteks artiklist 14, ei kohusta artikkel 16 liikmesriike põhimõtteliselt olemasolevaid nõudeid kõrvaldama, vaid üksnes hoiduma oma nõuete kohaldamisest teistes liikmesriikides asutatud teenuseosutajate suhtes. Artikkel 16 ei keela liikmesriikidel säilitada oma ettevõtjatele kehtestatud nõudeid. Sellegipoolest võib osutada vajalikuks siseriiklike eeskirjade muutmise, et kõrvaldada nendest nõuded, mis on konkreetselt ette nähtud teistes liikmesriikides asutatud teenuseosutajatele.

Et vältida lünki rakendusõigusaktides, on soovitatav rakendada artikkel 16 pigem horisontaalse õigusaktiga kui sektori- või valdkonnaspetsiifiliste meetmete kaudu. See tagaks õiguskindluse nii teenuste osutajatele kui ka kasutajatele ja samuti asjaomastele pädevatele asutustele.

7.1.3. Nõuded, mida liikmesriigid võivad kehtestada teenuste piiriülese osutamise suhtes

Artikli 16 lõige 1 keelab liikmesriikidel seada teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemise eeltingimuseks vastavust nõuetele, mis ei ole põhjendatud ühega neljast artikli 16 lõigetes 1 ja 3 osutatud põhjustest. Peale selle peavad mistahes sellised nõuded vastama mittediskrimineerimise, vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtetele.

7.1.3.1. Artikli 16 lõigetes 1 ja 3 osutatud neli põhjust

Artikli 16 kohaselt on siseriiklike nõuete kohaldamist võimalik põhjendada üksnes vajalikkusega avaliku korra, avaliku julgeoleku, rahvatervise või keskkonnakaitse seisukohast. See välistab liikmesriikidel võimaluse kehtestada nõudeid muudel avaliku huviga seotud eesmärkidel.¹⁰⁷

Olgu märgitud, et mõisted „avalik kord“, „avalik julgeolek“ ja „rahvatervis“ on ühenduse õigusesse kuuluvad mõisted ja pärinevad konkreetselt EÜ asutamislepingu artiklist 46. Euroopa Kohus on neid järjekindlalt tõlgendanud kitsalt, mis tähendab, et ühiskonna põhihuvide peavad olema tõelises ja tõsisel ohus ning avaliku huviga seotud eesmärkidele apelleeriv liikmesriik peab seda ohtu ise tõestama.¹⁰⁸ Euroopa Kohus on sõnaselgelt osutanud, et liikmesriigid ei tohi nende mõistete tähendust määratleda ühepoolselt: „... mõistet „avalik kord“ tuleb ühenduse kontekstis ja eriti siis, kui sellega põhjendatakse erandi tegemist ühenduse õigusega ette nähtud põhivabadusest, tõlgendada rangelt, nii et liikmesriigid ei saaks selle tähendust määratleda ühepoolselt ja ilma ühenduse institutsioonide kontrollita“.¹⁰⁹

Euroopa Kohtu praktikast tuleneb samuti, et soov kaitsta selliseid avaliku huviga seotud eesmärke ei anna liikmesriikidele õigust võtta põhivabadusi ja eelkõige teenuste osutamise vabadust ära tervetelt majandussektoritelt või kutsealadelt.¹¹⁰

○ **Avalik kord:** Nagu eespool osutatud, on avaliku korra mõiste ühenduse õiguse mõiste ning selle kaitsmine eeldab, et ühiskonna mõni põhihuvi on tõelises ja tõsisel ohus. Seega ei saa seda mõistet pidada vastavaks laiatähenduslikele avaliku korra mõistetele, mis on määratletud teatavate liikmesriikide õiguskorras ja võivad hõlmata tervet hulka mitmesuguseid poliitilisi teemasid või isegi liikmesriigi tervet õigus- või ühiskondlikku korda. See ei piira asjaolu, et Euroopa Kohus on tunnistanud, et väärtused, mis kujutavad endast ühiskonna aluseid, võivad liikmesriigiti erineda.¹¹¹ Otsuseid, millega Euroopa Kohus on aktsepteerinud põhjendamist avaliku korra kaitsmise vajadusega, on väga vähe. Nii näiteks aktsepteeris kohus seda kohtuasjas, kus käsitleti isiklikku käitumist koos uimastite kuritarvitamisega, kui selline käitumine seab reaalsesse ja piisavalt tõsisesse

¹⁰⁶ Teenuste osutamise vabaduse sätte põhineb Euroopa Kohtu järjepidevas praktikas välja kujunenud teenuste vaba liikumist käsitleval põhimõttel; vt Euroopa Kohtu 3. detsembri 1974. aasta otsus kohtuasjas 33/74: van Binsbergen; kaupade vaba liikumise kohta vt ka 20. veebruari 1979. aasta otsus kohtuasjas 120/78: Cassis de Dijon.

¹⁰⁷ Jättes kõrvale artiklis 18 sätestatud üksikjuhtumipõhised erandid, vt käesoleva käsiraamatu punkt 7.1.5.

¹⁰⁸ Avaliku korra kohta vt Euroopa Kohtu 14. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-36/02: Omega. Avaliku korra ja avaliku julgeoleku kohta vt 14. märtsi 2000. aasta otsus kohtuasjas C-54/99: Église de Scientologie, punkt 17. Avaliku julgeoleku ja rahvatervise kohta vt 14. detsembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-257/05: komisjon vs. Austria, punkt 25.

¹⁰⁹ Euroopa Kohtu 4. detsembri 1974. aasta otsus kohtuasjas 41/74: Van Duyn, punkt 18 tööjõu vaba liikumise kohta; vt ka 27. oktoobri 1977. aasta otsus kohtuasjas 30/77: Bouchereau, punkt 33.

¹¹⁰ Euroopa Kohtu 9. märtsi 2000. aasta otsus kohtuasjas C-355/98: komisjon vs. Belgia.

¹¹¹ Euroopa Kohtu 14. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-36/02: Omega.

ohtu ühiskonna mõne põhihuvi;¹¹² kohtuasjas, kus liikmesriik pidas inimeste tapmist jälgendavaid mänge inimväärikuse rüvetamiseks;¹¹³ ning kohtuasjades, kus käsitleti hasartmängudest ühiskondliku korra põhväärtustele tuleneda võivaid ohte.¹¹⁴ Teisalt ei ole Euroopa Kohus avaliku korra kaitsmise vajadust aktsepteerinud liikmesriikide õigusaktide puhul, millega on teatavatele ettevõtetele võlausaldajate kaitseks kehtestatud miinimumkapitali nõue,¹¹⁵ või nõude puhul, et ettevõtte juhi alaline elukoht peab olema selles liikmesriigis, kus ettevõtte on asutatud selleks, et talle oleks võimalik kätte toimetada trahviteateid.¹¹⁶ Euroopa Kohus on kui „selgelt põhjendamata“ tagasi lükanud ka väite, et avalikule korrale ja avalikule julgeolekule võib endast tõelist ja piisavalt tõsist ohtu kujutada iga turvafirma.¹¹⁷ Peale selle on Euroopa Kohus väitnud, et kui liikmesriigi kodanik on üksnes jätnud täitmata välismaalaste juurdepääsu, liikumise ja elukoha suhtes kehtivad õigusformaalsused, ei saa seda iseenesest pidada avaliku korra rikkumiseks.¹¹⁸

○ **Avalik julgeolek:** Nagu avaliku korra mõiste, on ka avaliku julgeoleku mõiste ühenduse õiguse mõiste ning selle kaitsmine eeldab, et ühiskonna mõni põhihuvi on tõelises ja tõsises ohus. Euroopa Kohus on avaliku julgeolekuga seotud eesmärkidena tunnustanud näiteks järgmisi eesmärke: liikmesriigi püüd kindlustada toornafta kättesaadavus „selle põhjaneva tähenduse tõttu riigi püsimise jaoks, sest sellest ei sõltu ainult riigi majandus, vaid ennekõike tema institutsioonid, tema esmased avalikud teenused ja isegi tema elanike ellujäämine“¹¹⁹ ning liikmesriigi soov hoida sadamates ära suuremad õnnetused.¹²⁰ Ühes hiljutises kohtuasjas, kus sellele mõistele apelleeriti, kinnitas Euroopa Kohus, et kuigi tõsiste kehavigastuste ärahoidmine on ühiskonna põhihuvi, tuleb EÜ asutamislepingu artiklit 46 asutamislepingu aluspõhimõttest erandi tegemiseks tõlgendada piiravalt ning sellele saab tugineda üksnes juhul, kui mõni tõeline ja piisavalt tõsine oht mõjutab ühiskonna põhihuve.¹²¹

○ **Rahvatervis:** Rahvatervise kohta ei ole Euroopa Kohus seni täpset määratlust andnud.¹²² Euroopa Kohtu asjakohane praktika kinnitab aga, et nagu teistegi EÜ asutamislepingu artiklis 46 osutatud põhjuste puhul, võib rahvatervise kaitsmise vajadusele apelleerida üksnes tõelise ja piisavalt tõsise ohu korral.¹²³ Rahvatervisele on viidatud kohtuasjades, kus liikmesriigid on väitnud, et teatavaid piiranguid õigustab vajadus „säilitada tasakaalustatud ja kõigile kättesaadavad meditsiini- ja haiglaraviteenused“ ning „rahvastiku säilimine“.¹²⁴

○ **Keskkonnakaitse:** liikmesriikidel on võimalus tagada, et teenuseosutajad täidavad nende riiklikke, piirkondlikke või kohalikke keskkonnakaitse eeskirju. Võttes arvesse teenuse osutamise koha eripärasid, võivad liikmesriigid teenuse osutamist piirata nii, et see ei kahjustaks selle koha keskkonda. Asjakohased eeskirjad võivad olla seotud mürakaitsega (kõrgeim lubatud müratase teatavate masinate kasutamiseks), ohtlike aineid käsitlevad eeskirjad keskkonna kahjustamise ärahoidmiseks, eeskirjad teenuse osutamise käigus tekkinud jäätmete kõrvaldamise kohta jms. Igal juhul tuleb hoolikalt kontrollida, kas teenuse osutamise kohaks oleva liikmesriigi nõuded on vajalikud ja proportsionaalsed. Näiteks kui teenuseosutaja on oma tegevuse ja tööviiside keskkonnoahutuse kontrollimiseks kohustatud oma asukohaliikmesriigis läbima keskkonnoauditi, ei tohi teenuse osutamise kohaks oleva liikmesriigi nõuetega seda duplitseerida.

7.1.3.2. Mittediskrimineerimine

Siseriiklikke nõudeid, mis diskrimineerivad teiste liikmesriikide teenuseosutajaid, isegi kui nad on seotud artikli 16 lõikes 1 osutatud nelja avaliku huviga seotud eesmärgiga, ei ole võimalik artikli 16 alusel kohaldada. Näiteks spetsiaalselt teiste liikmesriikide teenuseosutajate jaoks kehtestatud loakord on üldiselt diskrimineeriv. Sama käib muude eeskirjade kohta, mis reguleerivad teenuste osutamist just teiste liikmesriikide teenuseosutajate poolt ja mida liikmesriigi enda teenuseosutajate suhtes samamoodi ei kohaldata. Näitena võib nimetada eeskirju, mis keelavad teiste liikmesriikide teenuseosutajatel omada infrastruktuuri või kohustavad neid omama isikut tõendavat dokumenti, mida liikmesriigi enda kodanikelt ei nõuta.

7.1.3.3. Proportsionaalsus

Isegi kui nõue ei ole diskrimineeriv ja teda on võimalik põhjendada ühega eespool osutatud neljast olulisest avalike huvidega seotud põhjustest, määrab tema vastavuse artikli lõigetele 1 ja 3 ikkagi proportsionaalsus,

¹¹² Euroopa Kohtu 19. jaanuari 1999. aasta otsus kohtuasjas C-348/96: Calfa. Kohus ei leidnud selles kohtuasjas siiski, et asjaomane meede – süüdimõistva otsuse korral riigist väljasaatmine – on põhjendatud.

¹¹³ Euroopa Kohtu 14. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-36/02: Omega.

¹¹⁴ Euroopa Kohtu 21. septembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-124/97: Läära.

¹¹⁵ Euroopa Kohtu 9. märtsi 1999. aasta otsus kohtuasjas C-212/97: Centros, punktid 32–34.

¹¹⁶ Euroopa Kohtu 7. mai 1998. aasta otsus kohtuasjas C-350/96: Clean Car Services, punktid 40–42 EÜ asutamislepingu artikli 39 lõike 3 kohta.

¹¹⁷ Euroopa Kohtu 9. märtsi 2000. aasta otsus kohtuasjas C-355/98: komisjon vs. Belgia, punkt 30.

¹¹⁸ Euroopa Kohtu 8. aprilli 1976. aasta otsus kohtuasjas C-48/75: Royer, punktid 38 ja 39.

¹¹⁹ Euroopa Kohtu 10. juuli 1984. aasta otsus kohtuasjas 72/83: Campus Oil, punkt 34.

¹²⁰ Euroopa Kohtu 18. juuni 1998. aasta otsus kohtuasjas C-266/96: Corsica Ferries.

¹²¹ Euroopa Kohtu 14. detsembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-257/05: komisjon vs. Austria ja selles osutatud lahendid.

¹²² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivis 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil (ELT L 158, 30.4.2004, lk 77), on rahvatervist kui üht põhjust, millega saab põhjendada liikumisvabaduse piiramist, selgitatud siiski järgmiselt: „Ainsad haigused, mis õigustavad liikumisvabadust piiravaid meetmeid, on Maailma Tervishoiuorganisatsiooni asjaomastes dokumentides määratletud epideemiaohuga haigused ja muud nakkushaigused või nakkuslikud parasitaarhaigused, kui nende kohta kehtivad vastuvõtva liikmesriigi kodanike suhtes kohaldatavad kaitsemeetmed“.

¹²³ Vt Euroopa Kohtu 14. detsembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-257/05: komisjon vs. Austria, punkt 25.

¹²⁴ Euroopa Kohtu 16. mai 2006. aasta otsus kohtuasjas C-372/04: Watts, punkt 105. Enne seda otsust viitas kohus „rahvatervise“ seotud väidetele üldiselt, kuid nimetatud asjas, kus oli kõne all haiglaraviks teise liikmesriigi sõitmise lubamine, aktsepteeris kohus planeerimiskindluse vajadusega seotud põhjendust „rahvatervise“ mõistele kui sellisele viitamata.

mis tähendab, et nõude kohaldamine peab olema temaga seatud eesmärgi saavutamiseks asjakohane ega tohi selleks vajalikust kaugemale minna.¹²⁵

Selle väljaselgitamiseks tuleb kõigepealt teha kindlaks, kas siseriiklik nõue on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv. Selliste õigusaktide kohaldamine, mis ei suuda tõhusalt kaitsta üht artikli 16 lõikes 1 osutatud neljast avalikust huvist, ei ole põhjendatud. Peale selle peab kõnealune nõue kujutama endast selle eesmärgi saavutamise kõige vähem piiravat vahendit. Eriti tuleb kontrollida, kas kõnealuseid avalikke huve ei kaitse juba nõuded, mis kehtivad teenuseosutaja asukohaliikmesriigis. Isegi kui see nii ei ole (sest teenuseosutaja asukohaliikmesriigis selliseid nõudeid ei ole või need tagavad väiksema kaitse), peab teenuse osutamise kohaks olev liikmesriik kontrollima, kas tema taotletava eesmärgi saavutamiseks on vähem piiravaid viise (näiteks tegevuse järelevalve võib olla vähem piirav kui eelneva loa nõue ja sellegipoolest eesmärgi saavutamiseks piisav). Sageli tuleb seda teha iga juhtumi korral eraldi.

7.1.3.4. Artikli 16 lõikes 2 sätestatud nõuete loetelu

Artikli 16 lõikes 2 on sätestatud näited nõuete kohta, mida liikmesriigid ei või oma territooriumil kehtestada teises liikmesriigis asutatud teenuseosutaja tegevusele. Samuti viitab see loetelu nõuetele, mida harilikult ei või kehtestada teenuste kasutajatele.

Euroopa Kohus on suurt osa artikli 16 lõikes 2 kirjeldatud nõuetest oma praktikas juba käsitlenud ja otsustanud, et need on vastuolus EÜ asutamislepingu artikliga 49. Sellest lähtudes saab suure tõenäosusega eeldada, et selliseid nõudeid ei ole võimalik põhjendada artikli 16 lõikes 3 osutatud avaliku huviga seotud eesmärkidega, sest harilikult on need ebaproportsionaalsed.

○ Kohustus olla asutatud teenuse osutamise koha liikmesriigi territooriumil

Artikli 16 lõike 2 punkt a hõlmab nõudeid, mis kohustavad teiste liikmesriikide teenuseosutajaid olema asutatud liikmesriigis, kus nad soovivad piiriüleseid teenuseid osutada. Nagu Euroopa Kohus on otsustanud, eitavad sellised nõuded EÜ asutamislepingu artiklis 49 sätestatud õigust osutada piiriüleseid teenuseid, sest teenuseosutajale teenuse osutamise kohaks olevas liikmesriigis stabiilse infrastruktuuri olemise kohustuse loomisega muudavad nad teenuste piiriülese osutamise võimalikuks.¹²⁶

○ Autoriseeringu saamise või registrisse kandmise kohustus

Artikli 16 lõike 2 punkt b hõlmab nõudeid, mis kohustavad teiste liikmesriikide teenuseosutajaid enne teenuste osutamise alustamist läbima mingi haldusmenetluse, kas siis autoriseeringu saamise või registrisse kandmise vormis. Euroopa Kohus on järjekindlalt otsustanud, et seda laadi eelnev kontroll on põhjendatud üksnes erandjuhtudel, kui tõendatakse, et järelevalve või järelkontroll ei ole tõhus või toimub liiga hilja, et ennetada tõsist kahju.¹²⁷ Artikli 16 lõike 2 punkt b ei hõlma ühenduse muudes õigusaktides, näiteks kutsekvalifikatsioonide tunnustamist käsitlevas direktiivis 2005/36/EÜ ette nähtud loa- või registriskeeme.

○ Infrastruktuuri sisseseadmise keeld

Artikli 16 lõike 2 punkt c hõlmab vastuvõtva liikmesriigi poolt teiste liikmesriikide teenuseosutajatele kehtestatud keeldu seada sisse oma tegevuseks vajalik infrastruktuur, näiteks kontor. Euroopa Kohus on otsustanud, et teenuseosutajalt ei saa nõuda, et ta oleks asutatud liikmesriigis, kus ta tegutseb, kuid tal peab olema oma teenuste piiriüleseks osutamiseks võimalik kasutada teatavat infrastruktuuri, nagu kontorit vms, näiteks klientide vastuvõtmiseks või oma tegevuseks vajalike seadmete hoidmiseks.¹²⁸

○ Teenuseosutaja ja teenuse kasutaja suhtes teatava lepingulise korra kohaldamine, mis piirab teenuse osutamist füüsilisest isikust ettevõtja poolt

Artikli 16 lõike 2 punkt d hõlmab nõudeid, mis näevad teatavate teenuste osutamiseks ette lepingulise korra ning mõjutavad teenuseosutaja ja kliendi suhteid, eriti teenuseosutaja võimalust sõlmida töövõtulepinguid. Sellise olukorraga oleks tegemist siis, kui liikmesriik oleks seaduslikult välistanud võimaluse tegutseda teatavates valdkondades füüsilisest isikust ettevõtjana, näiteks nõude puhul, et sellistes valdkondades tegutsemiseks peab olema töösuhe. Nii oleks see näiteks siis, kui liikmesriigi õiguse kohaselt, mis näeb giidi ja turisimiprogramme korraldava reisibüroo vahel ette töösuhte, ei loetaks giiditeenuseid teenusteks.¹²⁹

¹²⁵ Euroopa Kohtu 25. juuli 1991. aasta otsus kohtuasjas C-76/90: Säger, punkt 15; Euroopa Kohtu 23. novembri 1999. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-369/96 ja C-376/96: Arblade jt, punkt 35; Euroopa Kohtu 3. oktoobri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-58/98: Corsten, punkt 39; Euroopa Kohtu 22. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-390/99: Canal Satélite, punkt 33.

¹²⁶ Euroopa Kohtu 10. veebruari 1982. aasta otsus kohtuasjas 76/81: Transporoute; Euroopa Kohtu 15. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-439/99: komisjon vs. Itaalia; Euroopa Kohtu 7. veebruari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-279/00: komisjon vs. Itaalia.

¹²⁷ Euroopa Kohtu 8. juuni 2000. aasta otsus kohtuasjas C-264/99: komisjon vs. Itaalia; Euroopa Kohtu 22. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-390/99: Canal Satélite; Euroopa Kohtu 13. veebruari 2003. aasta otsus kohtuasjas C-131/01: komisjon vs. Itaalia.

¹²⁸ Meeles tuleb pidada seda, et nagu eespool selgitatud, ei tähenda tõsiasi, et teenuseosutaja kasutab sellist infrastruktuuri, et ta on asjaomases liikmesriigis asutatud ja et seepärast ei saa tema tegevust enam pidada piiriüleseks. Vt Euroopa Kohtu 30. novembri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-55/94: Gebhard ja Euroopa Kohtu 21. märtsi 2002. aasta otsus kohtuasjas C-298/99: komisjon vs. Itaalia.

¹²⁹ Euroopa Kohtu 9. juuni 1997. aasta otsus kohtuasjas C-398/95: Kreeka giidid.

○ Kohustus omada spetsiaalset isikut tõendavat dokumenti

Artikli 16 lõike 2 punkt e hõlmab nõudeid, mis kohustavad teenuseosutajat omama spetsiaalset isikut tõendavat dokumenti, mille väljastab teenuse osutamise kohaks olev liikmesriik. Selliste nõuete tõttu ei ole võimalik teenuseid osutada enne vastuvõtva liikmesriigi asutustelt sellise dokumendi saamist. Seetõttu põhjustavad need nõuded viivitusi ja komplikatsioone, mille tõttu on Euroopa Kohus pidanud neid ebaproportsionaalseteks.¹³⁰

○ Seadmete kasutamist mõjutavad nõuded

Artikli 16 lõike 2 punkt f hõlmab nõudeid, mis piiravad seadmete kasutamist teenuste osutamisel. Sellised nõuded võivad piirata teiste liikmesriikide teenuseosutajatel harjumuspäraste seadmete kasutamist, isegi kui need on tehniliselt hästi sobivad. Näitena võib nimetada kohustust kasutada teatavaid tootemärke või teatavat tüüpi seadmeid (näiteks teatavaid mõõteriistu) või nõudeid, mille täitmiseks tuleb teatavate seadmete kasutamiseks taotleda luba või täita samalaadset haldusmenetlust.¹³¹ Mõiste „seadmed“ hõlmab siin tööriistu, masinaid, vahendeid jms, näiteks ehitusettevõtte kraanad, mida teenuseosutaja kasutab oma teenuste osutamisel. Mõiste ei hõlma teenuseosutaja hangitavaid materjale, mis tarvitatakse ära või jäävad pärast teenuse osutamist teenuse kasutajale, näiteks ehitusmaterjalid, mis jäävad hoone osaks. Peale selle tuleb märkida, et artikli 16 lõike 2 punkt f ei hõlma töötervishoiu ja tööohutuse nõudeid ega takista liikmesriikidel kohaldada selles valdkonnas oma erinõudeid, nagu näiteks ohtlike masinate või ohutusseadmete kasutamise kohustused. See kehtib ühtmoodi olenemata sellest, kas seadmeid kasutavad lähetatud töötajad¹³² või füüsilisest isikust ettevõtjad.

○ Teenuste kasutajaid hõlmavad piirangud

Artikli 16 lõike 2 punkt g viitab direktiivi artiklile 19, mis käsitleb teenuste kasutajaid hõlmavaid piiranguid. Sellised piirangud mõjutavad ka teenuseosutajaid, kes soovivad mõnda teenust osutada teiste liikmesriikide teenuste kasutajatele. Kuigi sellised nõuded ei puuduta otse teenuseosutajaid, vaid pigem nende (võimalikke) kasutajaid, peletavad nad võimalikke teenuste kasutajaid teiste liikmesriikide teenuseosutajate teenuseid kasutamast või mõnikord isegi välistavad selle.¹³³

7.1.4. Artiklis 17 sätestatud erandid

Artikkel 17 sisaldab artikli 16 erandite loetelu. Euroopa Kohtu praktika kohaselt tuleb erandeid direktiiviga sätestatud eeskirjadest, mille eesmärk on tagada EÜ asutamislepingus ette nähtud õiguste, näiteks teenuste osutamise vabaduse toimimine, tõlgendada kitsalt.¹³⁴

Et artiklis 17 sätestatud erandid hõlmavad mõnda valdkonda või teenust, ei pruugi veel tähendada, et selle suhtes võib kohaldada kõiki teenuse osutamise koha liikmesriigi õigusakte. Selliste valdkondade ja teenuste suhtes kohaldatakse igal juhul EÜ asutamislepingu artiklit 49. Seepärast ei pruugi teatavate nõuete kohaldamine teenuse osutamise koha liikmesriigis olla põhjendatud.

○ Üldist majandushuvi pakkuvad teenused

Artikli 17 punktis 1 on ette nähtud artikli 16 erand üldist majandushuvi pakkuvate teenuste suhtes, mida osutatakse mõnes teises liikmesriigis. Direktiivi põhjenduses 70 on selgitatud: „Käesoleva direktiivi tähenduses ja ilma, et see piiraks asutamislepingu artikli 16 kohaldamist, võib teenuseid käsitada üldist majandushuvi pakkuvate teenustena üksnes juhul, kui neid osutatakse avaliku huviga seotud eriülesande raames, mille teenuseosutajale on usaldanud asjaomane liikmesriik. Ülesanne tuleks määrata ühe või enama õigusaktiga, mille vormi üle otsustab asjaomane liikmesriik ise ja millega tuleks täpsustada eriülesande täpne olemus.“ Artikli 17 punktis 1 on nimetatud teenuseid, mida käsitatakse võrguteenustena, sealhulgas ühenduse õigusaktidega hõlmatud teenused (postiteenused, teatavad gaasi ja elektrienergiaga seotud teenused). Nende nimetamine ei tähenda, et kõik sellised teenused on automaatselt üldist majandushuvi pakkuvad teenused. Igal juhul tuleb selle väljaselgitamisel, kas teenus pakub üldist majandushuvi, kohaldada direktiivi põhjenduses 70 selgitatud põhimõtteid.

¹³⁰ Euroopa Kohtu 9. märtsi 2000. aasta otsus kohtuasjas C-355/98: komisjon vs. Belgia.

¹³¹ Euroopa Kohtu 22. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-390/99: Canal Satélite; 8. juuli 1999. aasta otsus kohtuasjas C-203/98: komisjon vs. Belgia, EÜ asutamislepingu artikli 43 kohta.

¹³² Selleks puhuks on artikli 17 lõikes 2 juba ette nähtud erand artiklist 16.

¹³³ Artikli 19 kohta vt käesoleva käsiraamatu punkt 7.2.1.

¹³⁴ Vt Euroopa Kohtu 18. mai 1995. aasta otsus kohtuasjas C-57/94: komisjon vs. Itaalia.

○ Töötajate lähetamist käsitleva direktiiviga 96/71/EÜ hõlmatud küsimused

Artikli 17 punktis 2 on selgitatud, et artikkel 16 ei mõjuta töötajate lähetamise direktiivi.¹³⁵ Põhjendustes 86 ja 87 on täpsustatud, mida see erand hõlmab. Seega ei mõjuta artikkel 16 eeskirju, mis käsitlevad maksimaalset tööaja pikkust ja minimaalset puhkeaja pikkust, tasulise põhipuhkuse minimaalset pikkust, töötasu miinimummäärasid, sealhulgas ületunnitöötasusid, töötajate vahendamise tingimusi, eelkõige ajutist tööjõudu vahendavate ettevõtjate töötajate kaitset, töötajate tervishoiu-, tööohutus- ja tööhügieeni tingimusi, rasedate ja hiljuti sünnitanud naiste, laste ja noorukite töötingimustega seotud kaitsemeetmeid, meeste ja naiste võrdse kohtlemisega seotud tingimusi ning muid mittediskrimineerimist käsitlevaid sätteid, mida sisaldab töötajate lähetamise direktiiv.

○ Isikuandmete töötlemist käsitleva direktiiviga 95/46/EÜ hõlmatud küsimused

Artikli 17 punktis 3 sätestatud erand hõlmab küsimusi, mida käsitleb direktiiv üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta; nimetatud direktiivis on sätestatud erireeglid andmete piiriülese vahetamise kohta.

○ Õigusteenuste osutamise vabaduse tulemuslikumat elluviimist käsitleva direktiiviga 77/249/EMÜ hõlmatud küsimused

Artikli 17 punktis 4 sätestatud erand tagab, et nimetatud direktiivi kohaldatakse jätkuvalt ja täielikult, kuivõrd see sisaldab täpsemaid eeskirju õigusteenuste piiriülese osutamise kohta. Seega kohaldatakse selle erandi kohaselt artiklit 16 õigusteenuste osutajate suhtes üksnes küsimustes, mida nimetatud direktiivis ei käsitleta. Direktiivi 77/249 kohaselt peab liikmesriigis kohtulik tegevus ja klientide esindamine riigiasutustes toimuma vastavalt kohustustele, mis kehtivad selles liikmesriigis asutatud õigusteenuste osutajatele. Muu kui kohtuliku tegevuse osas täiendab artikkel 16 direktiivi 77/249 sedavõrd, kui on tegemist küsimustega, mille suhtes direktiiv sõnaselgelt ei luba kohaldada teenuse osutamise koha liikmesriigi eeskirju.

○ Võlgade kohtuliku sissenõudmisega seotud tegevus

Artikli 17 punktis 5 sätestatud erand võlgade kohtuliku sissenõudmisega seotud tegevuse kohta hõlmab tegevust, mis seisneb võlgade sissenõudmises kohtu kaudu. See ei hõlma inkassoteenuseid, mida teenuseosutajad osutavad kohtuväliselt.

○ Kutsekvalifikatsioonide tunnustamist käsitleva direktiivi 2005/36/EÜ II jaotisega hõlmatud küsimused ja siseriiklikud nõuded, mis võimaldavad teenuse osutamise üksnes teatud kutseala esindajatele

Artikli 17 punktis 6 sätestatud erand tagab kutsekvalifikatsioonide direktiivi II jaotise täieliku kohaldamise teenuste piiriülesel osutamisel.¹³⁶ Selle erandi kohaselt kohaldatakse artiklit 16 reguleeritud kutsealade puhul üksnes küsimustes, mis ei ole seotud kutsekvalifikatsioonidega, nagu näiteks ärisuhtlus, multidistsiplinaarsed partnerlused, tariifid jms. See erand välistab samuti artikli 16 kohaldamise nõuete suhtes, mis võimaldavad teenust osutada üksnes teatava reguleeritud kutseala esindajatel. Näiteks kui ühes liikmesriigis on õigusabi teenuste osutamine lubatud üksnes juristidele, ei ole teenuste osutamise vabaduse säte kohaldatav. Seega isik, kellel on oma asukohaliikmesriigis õigus osutada õigusabi teenuseid, kuid kellel ei ole juristi kvalifikatsiooni, ei saa artikli 16 alusel osutada õigusabi teenuseid liikmesriigis, kus selline tegevus on lubatud üksnes juristidele. Sellise ainuõiguse ühitatavust ühenduse õigusega ei käsitle ei teenuste direktiiv, kutsekvalifikatsioonide direktiiv ega juristide direktiiv, vaid seda tuleb analüüsida EÜ asutamislepingu alusel.

○ Sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimist käsitleva määrusega (EMÜ) nr 1408/71 hõlmatud küsimused

Artikli 17 punktis 7 sätestatud erand tagab, et artikkel 16 ei mõjuta nimetatud määruses sisalduvaid sätteid riikide sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta. Need sätted määravad muu hulgas kindlaks, milline riiklik sotsiaalkindlustussüsteem hõlmab teises liikmesriigis ajutiselt kas füüsilisest isikust ettevõtjana või töötajana töötavaid isikuid.

¹³⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 1996. aasta direktiiv 96/71/EÜ töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega, EÜT L 18, 21.1.1997, lk 1.

¹³⁶ Seega on selge, et kutsekvalifikatsioonide direktiivi II jaotise sätted on ka edaspidi täielikult kohaldatavad. Nii näiteks võib vastuvõttev liikmesriik teenuseosutajalt nõuda igal aastal eeldeklaratsiooni ja teenuseosutaja on kohustatud täitma kutse-, õigus- või haldusnõudeid, mis on otseselt seotud kutsekvalifikatsioonidega.

○ Isikute vaba liikumise ja nende elukoha suhtes kohaldatavate haldusformaalsuste puhul direktiiviga 2004/38/EÜ hõlmatud küsimused

Direktiiv 2004/38/EÜ käsitleb haldusformaalsusi, mille täitmist liikmesriigid võivad nõuda ELi kodanikelt ja teatavate kolmandate riikide kodanikelt, kes liiguvad eri liikmesriikide vahel. Artikli 17 punktis 8 sätestatud erandi kohaselt ei mõjuta artikkel 16 selliseid nõudeid olukorras, kus on tegemist ELi või kolmandate riikide kodanike liikumist hõlmava teenuse osutamisega.

○ Viisa- või elamisloa nõuded kolmandate riikide kodanikele

Artikli 17 punktis 9 sätestatud erand tagab, et artikkel 16 ei mõjuta viisanõudeid, mida hõlmab Schengeni *acquis*. Samamoodi tagab see erand, et artikkel 16 ei mõjuta liikmesriikide võimalusi kehtestada viisanõudeid sellistele kolmandate riikide kodanikele, kelle suhtes Schengeni *acquis* ei kehti (sisuliselt kolmandate riikide kodanikud, kes liiguvad Schengeni riikide ja muude riikide vahel, ning kolmandate riikide kodanikud, kes viibivad liikmesriigis üle kolme kuu).

○ Jäätmevedu käsitleva määrusega (EMÜ) nr 259/93 hõlmatud küsimused

Jäätmeveo määrus sisaldab eeskirju, millega kehtestatakse kohustused, mida tuleb täita sihtkoha- või transiidiriigis. Artikli 17 punktis 10 sätestatud erand tagab, et artikkel 16 seda määrust ei mõjuta.

○ Intellektuaalomandi õigused

Artikli 17 punktis 11 intellektuaalomandi õiguste kohta sätestatud erand hõlmab neid õigusi kui selliseid (õiguse olemasolu, ulatus ja erandid, kestus jms). See erand ei hõlma aga kõnealuste õiguste haldamisega seotud teenuseid, näiteks autoritasude sissenõudmine või patendivolinike teenused.

○ Toimingud, millesse õigusaktide kohaselt tuleb kaasata notar

Artikli 17 punktis 12 sätestatud erand hõlmab liikmesriigi õiguse nõudeid, milles nähakse ette notari kaasamine teatavatesse toimingutesse. Sellised toimingud võivad olla näiteks omanditehingud, ettevõtte põhikirja kinnitamine või registrisse kandmine jms.

○ Kohustuslikke auditeid käsitleva direktiiviga 2006/43/EÜ hõlmatud küsimused

Artikli 17 punktis 13 sätestatud erand hõlmab nimetatud direktiivis sätestatud erieeskirju raamatupidamise aastaaruannete ja konsolideeritud aruannete kohustusliku auditi kohta. See erand tagab, et artikkel 16 ei mõjuta nimetatud direktiivis sätestatud eeskirju, mida kohaldatakse kohustusliku auditi teenuste osutamisel teiste liikmesriikide audiitorite poolt, nagu näiteks nõue, et liikmesriik, kus kohustuslikku auditit vajatakse, peab audiitori heaks kiitma. Artiklit 16 kohaldatakse audiitorite suhtes üksnes küsimustes, mida direktiiv 2006/43/EÜ ei hõlma.

○ Teises liikmesriigis liisitud sõidukite registreerimine

Artikli 17 punktis 14 sätestatud erand võtab arvesse liikmesriigiti esinevaid suuri erinevusi sõidukite maksustamisel ja sõidukite registreerimisest sõidukimaksu süsteemile tuleneda võivaid tagajärgi¹³⁷ ning jätab liikmesriikidele võimaluse nõuda, et sõidukid, mis liiguvad tavaliselt nende teedel, tuleb seal registreerida. See erand kehtib pikaajaliste liisingute, kuid mitte lühiajaliste autorendi teenuste kohta.

○ Lepingulisi ja lepinguväliseid kohustusi käsitlevad sätted, mis on kindlaks määratud rahvusvahelise eraõiguse eeskirjade kohaselt

Artikli 17 punktis 15 sätestatud erand puudutab artikli 16 ning lepingulisi ja lepinguväliseid kohustusi reguleeriva rahvusvahelise eraõiguse eeskirjade vahelisi suhteid. Rahvusvahelise eraõiguse eeskirju artikkel 16 ei mõjuta. See tähendab, et küsimus, millise riigi tsiviilõigust lepinguliste või lepinguväliste kohustuste suhtes kohaldatakse, lahendatakse rahvusvahelise eraõiguse eeskirjade kohaselt.

7.1.5. Artiklis 18 sätestatud üksikjuhtumipõhised erandid

Artikli 18 kohaselt on erakorralistel asjaoludel ja teenuste ohutusega seotud erijuhtudel lubatud erandid artiklist 16. Artiklis 18 sätestatud tingimuste kohaselt võib teenuse osutamise kohaks olev liikmesriik

erakorralistel asjaoludel kohaldada mõne konkreetse, teisest liikmesriigist pärit teenuseosutaja suhtes nõudeid. Sellele artiklile on võimalik tugineda üksnes konkreetsetes eriolukorras ja seoses mõne konkreetse teenuse osutamisega konkreetse teenuseosutaja poolt. See artikkel ei võimalda artiklist 16 üldiste erandite tegemist teatud teenusteliigi või teatud tüüpi teenuseosutajate suhtes.

Artikli 18 alusel on lubatud võtta ennetavaid meetmeid või teha ettekirjutusi, et tagada asjaomase teenuse ohutus. Asjaomane teenus peab endast kujutama ohtu, mida ei ole võimalik ära hoida halduskoostööd käsitlevate sätete kohaselt võetavate meetmetega, st asjaomaste liikmesriikide haldusasutuste vastastikuse abi menetluse teel. Sellised meetmed peavad olema proportsionaalsed ja piirduma üksnes sellega, mida on vaja, et tagada kaitse teenuse või teenuseosutaja tõttu tekkivate või tekkida võivate ohtude eest. Nad peavad olema teenuseosutaja asukohaliikmesriigi meetmetest tõhusamad. See eeldab, et teenuse osutamise kohaks olev liikmesriik hindab igal asjaomasel juhul, kas tema kavandatavad meetmed lisavad teenuseosutaja asukohaliikmesriigi võetud meetmetele tõhusust.

Menetluslikult võib teenuse osutamise koha liikmesriik enda meetmeid võtta üksnes pärast seda, kui ta on palunud teenuseosutaja asukohaliikmesriigilt abi ning astunud artikli 35 lõigetes 2–6 sätestatud sammu, kaasa arvatud kohustuse teatada meetmete võtmise kavatsusest ja selle põhjenduse teenuseosutaja asukohaliikmesriigile ja komisjonile.¹³⁸

Lõikes 3 on selgitatud, et selline kord ei mõjuta ühenduse muid õigusakte, mis tagavad teenuste osutamise vabaduse ja lubavad teha sellest üksikjuhtumipõhiseid erandeid. Selline ühenduse õigusakt on näiteks e-kaubanduse direktiiv.¹³⁹

7.2. Teenuste kasutajate õigustega seotud kohustused

Tõelise teenuste siseturu loomiseks on lisaks ettevõtjate teenuste osutamise vabaduste hõlbustamisele samavõrra tähtis tagada, et teenuste kasutajad saaksid hõlpsasti kasutada teenuste kasutamise vabadust. Euroopa Kohus on oma praktikas sedastanud, et teenuste kasutajate vabadus teenuseid kasutada on EÜ asutamislepingu artiklis 49 sätestatud põhivabaduse lahutamatu osa.¹⁴⁰

Teenuste direktiivi IV peatüki 2. jagu on pühendatud teenuste kasutajate, eelkõige tarbijate õiguste tugevdamisele. Jao eesmärk on kõrvaldada takistused teenuste kasutajate jaoks, kes soovivad kasutada mõnes teises liikmesriigis asutatud teenuseosutaja teenuseid ja kaotada diskrimineerivad nõuded, mis põhinevad teenuse kasutaja kodakondsusel või elukohal. Samuti tagab see jagu, et teenuste kasutajatel on võimalik saada üldist teavet nõuete kohta, mida teistes liikmesriikides asutatud teenuseosutajad on kohustatud täitma, nii et neil on mõnes teises liikmesriigis asutatud teenuseosutaja kasuks otsustamisel võimalik teha teadlik valik.

Artiklid 19–21 kehtivad kõigi teenuste kasutajate suhtes artikli 4 lõike 3 tähenduses. Seega on artiklitest 19–21 kasu kõigil liikmesriigi kodanikel ning liikmesriigis asutatud ja EÜ asutamislepingu artiklis 48 osutatud juriidilistel isikutel. Nagu artikli 4 lõikes 3 ja põhjenduses 36 selgitatud, hõlmab mõiste „teenuse kasutaja“ ka kõiki füüsilisi isikuid, kes ei ole küll mõne liikmesriigi kodanikud, kuid kellel juba on ühenduse õigusaktidest tulenevad õigused. Seega on ka neil isikutel artiklites 19–21 sätestatud õigused.¹⁴¹

7.2.1. Keelatud piirangud

Tänapäeval on teenuste kasutajatel, eelkõige tarbijatel, mõnikord teiste liikmesriikide teenuseosutajate teenuste kasutamisel takistusi. Piiranguid ja isegi diskrimineerimist võib esineda mitmesugustes olukordades, näiteks kui teenuseosutaja liigub mõnda teise liikmesriiki või kui teenust osutatakse teisest liikmesriigist, aga ka siis, kui teenuse kasutaja liigub mõnda teise liikmesriiki ning soovib teenust kasutada seal.

Artikliga 19 keelatakse liikmesriikidel kehtestada teenuste kasutajatele piiranguid, mis takistavad teistes liikmesriikides asutatud teenuseosutajate teenuste kasutamist. Eelkõige on artikli 19 kohaselt keelatud nõuded, mis on diskrimineerivad teenuseosutaja asutamiskoha põhjal, st selle põhjal, kas teenuseosutaja on asutatud samas liikmesriigis, kus on teenuse kasutaja elukoht, või mujal või teenuse osutamise koha põhjal. Selle sätte rakendamiseks peavad liikmesriigid oma õigusaktid läbi vaatama ja kontrollima, kas neis ei sisaldu artikliga 19 keelatud nõudeid, ning olemasolu korral need tühistama.

¹³⁸ Vt käesoleva käsiraamatu punkt 9.4.2.

¹³⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 8. juuni 2000. aasta direktiiv 2000/31/EÜ infoühiskonna teenuste teatavate õiguslike aspektide, eriti elektroonilise kaubanduse kohta siseturul, EÜT L 178, 17.7.2000, lk 1.

¹⁴⁰ Vt näiteks Euroopa Kohtu 2. veebruari 1989. aasta otsus kohtuasjas 186/87: Cowan vs. Trésor Public; Euroopa Kohtu 30. mai 1991. aasta otsus kohtuasjas C-68/89: komisjon vs. Madalmaad; Euroopa Kohtu 9. augusti 1994. aasta otsus kohtuasjas C-43/93: Van der Elst.

¹⁴¹ See ei piira Ühendkuningriigi, Iirimaa ja Taani poolt kooskõlas Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Ühenduse asutamislepingule lisatud Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukohta käsitleva protokolliga 1 ja 2 ning Taani seisukohta käsitleva protokolliga 1 ja 2 vastu võetud otsust mitte osaleda nõukogu 25. novembri 2003. aasta pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatust käsitleva direktiivi 2003/109 (ELT L 16, 23.1.2004, lk 44) vastuvõtmisel.

Nii näiteks peavad liikmesriigid, kes on teistes liikmesriikides asutatud teenuseosutajate teenuseid kasutada soovivatele kasutajatele pannud kohustuse hankida oma pädevatelt asutustelt autoriseering või esitada neile deklaratsioon, selle artikli 19 punkti a kohaselt tühistama.¹⁴² See ei hõlma siiski autoriseerimiskeeme, mida kohaldatakse mõne teenuse kasutamise suhtes üldiselt¹⁴³ ja mitte ainult teiste liikmesriikide teenuseosutajate teenuste kasutamise suhtes.

Peale selle ja artikli 19 punkti b kohaselt peavad liikmesriigid, kes annavad teatava teenuse kasutamiseks rahalist abi, kaotama olemasolevad diskrimineerivad piirangud rahalise abi andmisele, mis on seotud asjaoluga, et teenuseosutaja on asutatud mõnes teises liikmesriigis või teenust osutatakse mõnest teisest liikmesriigist. See tähendab näiteks, et kui töötajate keelekursusi või koolitusi rahastatakse tingimusel, et need kursused toimuvad töökoha liikmesriigi territooriumil, oleks see tingimus vastuolus artikliga 19 ja tuleb kõrvaldada. Selge on, et artikli 19 punkt b hõlmab üksnes rahalist abi, mida antakse mõne konkreetse teenuse kasutamiseks. Kui rahalist abi ei anta konkreetse teenuse kasutamiseks, näiteks üliõpilastele elamiskulude katteks, artiklit 19 ei kohaldata.¹⁴⁴

7.2.2. Mittediskrimineerimise põhimõte

Mõnikord diskrimineeritakse teenuste kasutajaid nende kodakondsuse või elukoha tõttu, näiteks nõudes neilt muuseumidesse või parkidesse pääsuks kõrgemat hinda. Artikliga 20 on ette nähtud üldine mittediskrimineerimise kohustus, mida liikmesriigid ja teenuseosutajad peavad täitma.

7.2.2.1. Liikmesriikide kohustus mitte diskrimineerida

Artikli 20 lõikega 1 on liikmesriikidele pandud kohustus tagada, et teenuste kasutajatele ei kehtestata kodakondsuse või elukoha tõttu diskrimineerivaid nõudeid. Seega tuleb lõpetada igasugune diskrimineerimine riigi, piirkonna või kohalikul tasandil, mis põhineb teenuste kasutajate kodakondsusel või elukohal, näiteks tuleb tühistada üksnes teiste liikmesriikide kodanikele kehtivad teistsugused hinnad või nõuded (näiteks teatavate dokumentide esitamise kohustus mõne teenuse kasutamiseks).

Samas ei pruugi iga kohtlemiserinevus veel diskrimineerimist tähendada. Nagu Euroopa Kohus on oma praktikas selgitanud, seisneb diskrimineerimine sarnastes olukordades eri reeglite või eri olukordades sama reegli kohaldamises.¹⁴⁵ Nii et kuigi elukohast tulenevad kohtlemiserinevused kujutavad endast üldjuhul diskrimineerimist, ei pruugi erandjuhtudel olla tegemist diskrimineerimisega, kui ja sedavõrd, kui need erinevused on tingitud vastava teenuse kasutajate olukorra asjakohastest ja objektiivsetest erinevustest¹⁴⁶ (sellise olukorraga võib tegemist olla näiteks siis, kui mõne linna elanikud saavad kohalikest maksudest rahastatavasse avalikku ujulasse pääsuks lunastada pileti soodsama hinnaga).

Selleks et vältida rakendamislünki, võiksid liikmesriigid kaaluda artikli 20 lõikes 1 sätestatud põhimõtteid sisaldava üldsätte lisamist direktiivi rakendamise raamõigusakti. See võib eriti kasulikuks osutuda kohaliku tasandi haldustavade kaudu toimuva diskrimineerimise vältimiseks.

7.2.2.2. Teenuseosutaja kohustus mitte diskrimineerida oma üldtingimustes

Artikli 20 lõikes 2 on liikmesriikidele sätestatud nõue tagada, et teenuseosutaja poolt avalikkusele üldiselt kättesaadavaks tehtud teenusele juurdepääsu üldtingimused ei sisalda diskrimineerivaid sätteid, mis on seotud teenuse kasutaja kodakondsuse või elukohaga.

Samas on selge, et direktiivi eesmärk ei ole tõkestada üldtingimuste puhul esinevaid kohtlemiserinevusi, mis põhinevad objektiivsetel ärikaalutlustel. Seepärast on lõikes 2 sõnaselgelt mainitud, et diskrimineerimise keeld ei võta teenuseosutajatelt ära võimalust kohaldada oma teenuste kättesaadavuse suhtes eritingimusi, kui need on otseselt õigustatud objektiivsete kriteeriumidega. Põhjenduses 95 on selgitatud, et eri tasumäärade, hindade ja tingimuste kohaldamine võib olla objektiivselt õigustatud näiteks kaugest vahemaast tingitud lisakuludega või teenuse osutamise tehniliste iseärasustega jms.

¹⁴² Artikli 16 kohaselt on juba keelatud kehtestada autoriseerimisnõudeid teiste liikmesriikide teenuseosutajatele (mitte teenuse kasutajatele). Artikkel 19 täiendab artiklit 16 teenuste kasutajate perspektiivist.

¹⁴³ Vt põhjendus 92.

¹⁴⁴ Vt põhjendus 93.

¹⁴⁵ Vt Euroopa Kohtu 29. aprilli 1999. aasta otsus kohtuasjas C-311/97: Royal Bank of Scotland.

¹⁴⁶ Vt põhjendus 94.

Ka selle sätte rakendamiseks võib liikmesriikidel osutada vajalikuks lisada oma horisontaalsesse raamõigusakti, millega nad direktiivi rakendavad, artikli 20 lõiget 2 kajastav üldsäte. See on tähtis selleks, et teenuste kasutajad saaksid teenuseosutajate puhul olla kindlad mittediskrimineerimises.

7.2.3. Teenuste kasutajate abistamise kohustus

Paljud teenuste kasutajad ei kipu endiselt välismaiseid teenuseid kasutama, sest neil kas puudub teave või neil ei ole lihtne saada teavet kehtivate eeskirjade kohta, eriti tarbijakaitse osas, mida teiste liikmesriikide teenuseosutajad on kohustatud täitma. Teabe puuduse tõttu on teenuste kasutajatel raske võrrelda pakkumisi ja seega valida teenuseosutajaid kogu asjakohase teabe põhjal. Seepärast on artikli 21 eesmärk suurendada teenuste kasutajate kindlustunnet, andes neile võimaluse teha piiriüleste teenuste puhul teadlikke valikuid ja võrdlusi. Selle sättega on kehtestatud teenuste kasutajate õigus saada oma elukohaliikmesriigis üldist teavet ja abi teistes liikmesriikides kohaldatavate nõuete, eriti aga tarbijakaitse eeskirjade ja vaidluste korral kättesaadavate õiguskaitsevahendite kohta.

Artikkel 21 täiendab artiklit 7, mille kohaselt on liikmesriigid kohustatud tegema teabe oma õigusaktide kohta teenuste kasutajatele kättesaadavaks.¹⁴⁷

7.2.3.1. Kättesaadavaks tehtav teave

Artikli 21 kohaselt hõlmab teenuste kasutajatele antav teave eelkõige üldist teavet teises liikmesriigis teenuseosutajate suhtes kohaldatavate nõuete kohta. See tähendab eelkõige teavet autoriseerimisnõuete ja muude eeskirjade kohta, mis on seotud teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu ning selles valdkonnas tegutsemisega, eriti aga tarbijakaitsega. Erinevalt artiklist 7, millega kohustatakse liikmesriike tegema teabe oma õigusaktide kohta kättesaadavaks teenuste kasutajatele, ei kohustata artikliga 21 liikmesriike andma üksikasjalikku teavet, näiteks menetluskorra kohta, mille teenuseosutaja peab läbima autoriseeringu saamiseks. Liikmesriigid ei ole kohustatud andma õigusabi või konkreetse kasutaja olukorrale vastavat üksikasjalikku teavet.¹⁴⁸

Lisaks üldisele teabele kehtivate nõuete kohta peavad liikmesriigid andma üldist teavet ka teenuse osutaja ja kasutaja vahel tekkiva vaidluse korral kättesaadavate õiguskaitsevahendite kohta ning samuti selliste liitude või organisatsioonide kontaktandmed, kust teenuste kasutajad võivad saada praktilist abi.

Teavet tuleb anda lihtsalt, selgelt ja üheselt mõistetavalt ning sidusal ja struktureeritud viisil. Üksnes õigusaktidele viitamisest ei piisa. Nagu ka artikli 7 puhul, ei käsitle artikkel 21 vastutusega seotud küsimusi, sealhulgas vastutust ebaõige või eksitava teabe andmise eest.

Artikliga 21 ei kohustata teavet jagavaid asutusi omama kogu teavet teiste liikmesriikide õigusaktide kohta, mida teenuste kasutajad võivad neilt paluda, või neid põhjalikult tundma või looma uusi andmebaase. Liikmesriikide jaoks on teenuse kasutaja taotluse korral piisav taotletud teave kokku koguda, võttes selleks vajaduse korral ühendust vastava liikmesriigi asjaomaste asutustega. Sedalaadi koostöö peaks ühtlasi soodustama ajakohase ja kvaliteetse teabe andmist. Teave tuleb kasutajale anda mõistliku aja jooksul ja selle annab teavet taotlenud teenuse kasutaja elukohaliikmesriik. Üksnes teise liikmesriigi kontaktpunkti kontaktandmete teatamisest ei piisa. See muidugi ei võta teenuste kasutajatelt võimalust võtta soovi korral ise ühendust teise liikmesriigi asjaomaste asutustega.

Artiklist 21 tulenevate kohustuste täitmiseks peavad liikmesriikide pädevad asutused tegema tõhusat koostööd. Seepärast on lõikes 3 pandud pädevatele asutustele kohustus osutada üksteisele vastastikust abi ja teha tõhusat koostööd.

7.2.3.2. Teavet andvad asutused

Artiklist 21 tulenevalt on liikmesriikidel vabadus määrata asutused, keda nad peavad artiklis 21 sätestatud ülesannete täitmiseks kõige sobivamaks. Nii näiteks on lõikes 2 sätestatud, et liikmesriigid võivad selle vastutuse anda „ühtsetele kontaktpunktidele“, mis jagavad juba niigi teavet siseriiklike nõuete kohta. Liikmesriigid võivad selleks määrata ka muid asutusi, näiteks euroinfokeskused, kutsekvalifikatsioonide direktiivis nimetatud kontaktpunktid, Euroopa tarbijate nõustamiskeskuste võrgustik või muud tarbijaühingud.

¹⁴⁷ Vt käesoleva käsiraamatu punkt 5.3.

¹⁴⁸ Vaidluste korral on asjakohast abi võimalik saada ka muude mehhanismide, näiteks Euroopa tarbijate nõustamise keskuste võrgustiku või Fin-Neti kaudu.

8. TEENUSTE KVALITEET

Direktiivi V peatükis (artiklid 22–27) ja ühenduse tasandil kehtivaid tegevusjuhendeid käsitlevas artiklis 37 on ette nähtud rida meetmeid teenuste kvaliteedi ning teenuseosutajate ja nende pakutavate teenustega seotud teabe ja läbipaistvuse parandamiseks. Teenuste kvaliteedipoliitika arendamine on väga oluline siseturu nõuetekohaseks toimimiseks ja Euroopa teenustesektori konkurentsivõime jaoks. Kvaliteedi parandamise meetmed tulevad kasuks teenuste kasutajatele, eriti tarbijatele. Eelkõige võimaldavad parem teave ja suurem läbipaistvus tarbijatel teha teadlikumaid valikuid, eriti teiste liikmesriikide teenuseosutajate pakutavate teenuste kohta. Suurem läbipaistvus aitab samuti luua eri liikmesriikide teenuseosutajatele võrdsed tingimused.

V peatükis on teenuseosutajatele ühelt poolt sätestatud hulk siduvaid kohustusi ja teiselt poolt julgustatakse neid võtma teatavaid vabatahtlikke meetmeid. Seega peavad liikmesriigid direktiivi selle peatüki rakendamiseks võtma mitmesuguseid meetmeid.

Esiteks on vaja õigusakte, mis tagavad, et teenuseosutajad täidavad teatavaid kohustusi, näiteks artiklites 22 ja 27 sätestatud kohustus teabe kättesaadavaks tegemise kohta või artiklis 27 sätestatud kohustus vastata kiiresti kaebustele ja teha jõupingutusi vaidluste lahendamiseks. Kutsealase vastutuse ja garantiide valdkonnas võivad liikmesriigid samuti kaaluda oma territooriumil asutatud teenuseosutajale nõuete kehtestamist, kuigi artikli 23 kohaselt ei ole nad selleks kohustatud.

Teiseks peavad liikmesriigid läbi vaatama ja vajaduse korral kohandama oma õigusakte, et vältida kutsealase vastutusega seotud kohustuste duplitseerimist (artikli 23 lõige 2), kõrvaldada kõik täielikud keelud, mis on seotud reguleeritud kutsealade kaubanduslike teadaannetega, ning multidistsiplinaarse tegevuse suhtes kehtivad piirangud (vastavalt artiklid 24 ja 25), ning tunnustada teistes liikmesriikides välja antud finantsgarantiisid (artikkel 27). Vajaduse korral peavad liikmesriigid kohandama mitte ainult oma õigusakte, vaid ka artikli 4 punktis 7 osutatud kutseühingute või muude kutseorganisatsioonide eeskirju. Multidistsiplinaarse tegevuse suhtes kehtivate piirangute puhul peavad liikmesriigid mitte ainult läbi vaatama ja kohandama oma õigusaktid, vaid ka esitama direktiivis ette nähtud vastastikuse hindamise menetluse teel aruande.¹⁴⁹

Peale selle peavad liikmesriigid astuma samme, et julgustada teenuseosutajaid rakendama vabatahtlikke meetmeid oma teenuste kvaliteedi parandamiseks. Selleks jätab teenuste direktiiv liikmesriikidele vabad käed. Võimalikud meetmed on näiteks teabekampaaniate korraldamine, kvaliteedimärkide, tegevusjuhendite ja vabatahtlike standardite edendamine, programmide loomine koos rahastamisega, seminaride ja konverentside korraldamine jms. Artiklites 26 ja 37 on juba viidatud meetmetele, mida liikmesriigid võivad arendada koostöös komisjoniga ning enamikul juhtudel ka koos teenuseosutajate esindajatega (kutseühingud, kaubanduskojad jms) ja tarbijaühingutega. Need sätted peaksid panema aluse pikaajalisele teenuste kvaliteedipoliitikale, mida liikmesriigid ja komisjon peaksid arendama Euroopa tasandil.

8.1. Teave teenuseosutajate ja nende teenuste kohta

Paljudel juhtudel ei ole teenuste kasutajatel, eelkõige tarbijatel põhiteavet teenuseosutajate ja nende teenuste kohta. Artikliga 22 parandatakse sellise teabe saamise võimalusi, vältides samas teenuseosutajate liigset koormamist.

Artiklis 22 tehakse vahet hädavajalikul teabel, mis peaks teenuste kasutajatele igal juhul olema kättesaadav, ja muul teabel, mida tuleb anda üksnes kasutajate taotlusel. Teavet tuleb anda selgel ja üheselt mõistetaval viisil ning enne lepingu sõlmimist või kirjaliku lepingu puudumisel enne teenuse osutamist.

Teenuseosutajad valivad ise, kuidas nad kõnealust teavet annavad. Neile on jätud vabadus valida kõige asjakohasem ja tõhusam teavitusviis, tugineda teabele, mida nad juba annavad, ning kasutada vahendeid, mida nad juba kasutavad. On tõenäoline, et teenuseosutajate valik sõltub suuresti asjaomase teenuse laadist ja selle osutamise viisist. Paljud teenuseosutajad avaldavad teavet võimalikele klientidele oma veebisaitidel, teised aga panevad oma teenuse osutamise kohas välja teated või levitavad trükiseid või teabelehti.

Olgu märgitud, et artiklis 22 sisalduvad teavitusnõuded täiendavad muudes ühenduse õigusaktides, näiteks e-kaubanduse direktiivis,¹⁵⁰ reisipakettide direktiivis¹⁵¹ ja kaugmüügi direktiivis¹⁵² sätestatud nõudeid. Lisaks on liikmesriikidel õigus kehtestada oma territooriumil asutatud teenuseosutajatele täiendavaid teavitusnõudeid.

¹⁴⁹ Vt artikli 25 lõige 3.

¹⁵⁰ Direktiiv 2000/31/EÜ elektroonilise kaubanduse kohta, EÜT L 178, 17.7.2000, lk 1.

¹⁵¹ Nõukogu 13. juuni 1990. aasta direktiiv 90/314/EMÜ reisipakettide, puhkusepakettide ja ekskursioonipakettide kohta, EÜT L 158, 23.6.1990.

¹⁵² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 1997. aasta direktiiv 97/7/EÜ tarbijate kaitse kohta sidevahendi abil sõlmitud lepingute korral, EÜT L 144, 4.6.1997, lk 19.

8.1.1. Teave, mida teenuseosutajad peavad ise avalikustama

Selline teave hõlmab põhiteavet teenuseosutaja kohta (nagu näiteks teenuseosutaja nimi, õiguslik seisund ja vorm), kontakt- ja registriandmeid ning olemasolu korral käibemaksukohustuslase numbrit. Kui teenuseosutaja tegevuse suhtes kohaldatakse autoriseerimisskeemi, tuleb avalikustada autoriseeringu andnud asutuse või ühtse kontaktpunkti andmed. Reguleeritud kutsealade puhul tuleb samuti avalikustada kutsenimetus ja liikmesriik, kus kõnealune nimetus on antud, iga kutseühing või asutus, mille juures teenuseosutaja on registreeritud.

Ülejäänud avalikustamisele kuuluv teave puudutab osutatava teenuse põhiomadusi ja tingimusi. See hõlmab teenuseosutaja kehtestatud üldtingimusi ja -sätteid, kui neid on, lepingu suhtes kohaldatava õiguse sätete olemasolu, vabatahtliku müügi järgse garantii olemasolu, teenuse hinda, kui see on eelnevalt kindlaks määratud, ning teavet kindlustuste ja garantiide kohta.

8.1.2. Teave, mida tuleb anda teenuse kasutaja taotlusel

Artiklis 22 on antud loend teabest, mida tuleb anda üksnes teenuse kasutaja taotlusel. Selline teave on näiteks teenuse hind, kui see ei ole eelnevalt kindlaks määratud, või kui täpset hinda ei saa teatada, selle arvutamise meetod. Ülejäänud teave, mida teenuse kasutaja võib taotleda, on seotud teenuseosutaja multidistsiplinaarse tegevusega ja partnerlustega ning meetmetega, mille teenuseosutaja on rakendanud huvide konflikti vältimiseks, samuti teave mis tahes tegevusjuhendite või vaidluste kohtuvälise lahendamise süsteemi kohta.

8.2. Kutsealane vastutuskindlustus ja garantiid

Artikli 23 eesmärk on suurendada tarbijate kindlustunnet teiste liikmesriikide teenuseosutajate teenuste suhtes, julgustades kõiki teenuseosutajaid kindlustama kõiki oma teenuseid, mis võivad tarbijate jaoks tähendada riski.

8.2.1. Konkreetsete riskidega teenuseid osutavate teenuseosutajate kindlustus- või garantiikohustused

Artikliga 23 julgustatakse liikmesriike kehtestama oma territooriumil asutatud teenuseosutajatele, kelle teenustest tuleneb otsene ja konkreetne risk teenuse kasutaja või kolmanda isiku tervisele või ohutusele või teenuse kasutaja finantsturvalisusele, nõude sõlmida kutsealase vastutuskindlustuse leping või esitada muus vormis finantsgarantii. Kindlustus peaks olema kooskõlas riski iseloomu ja ulatusega ning piiriülest kindlustuskatet tohib nõuda üksnes juhul ja sedavõrd, kui teenuseosutaja osutab ka tegelikult piiriülesteid teenuseid.

8.2.2. Kindlustus- ja garantiikohustuste duplitseerimise keeld

Artikli 23 lõige 2 puudutab teenuseosutajaid, kes on juba ühes liikmesriigis asutatud ja soovivad tegevust alustada mõnes teises liikmesriigis. Liikmesriik, kus teenuseosutaja soovib tegevust alustada, peab arvesse võtma samaväärseid või põhiosas võrreldavaid kindlustus- ja garantiinõudeid, mida teenuseosutaja peab juba täitma oma esimeses asukohaliikmesriigis, ega tohi sellelt nõuda täiendavat kindlustust või garantiid, kui teenuseosutajal olev kindlustus või garantii hõlmab juba seda liikmesriiki, kus ta soovib tegevust alustada. Seda, kas teenuseosutaja kindlustus või garantii on samaväärne või põhiosas võrreldav, peavad pädevad asutused hindama selle eesmärgi ja katvuse valguses kindlustatud riski, kindlustussumma, garantii ülemmäära ja võimalike erandite osas. Kui kindlustus on samaväärne üksnes osaliselt, võib nõuda lisagarantiid. Liikmesriigid peaksid kaaluma selle õiguslikku kindlaksmääramist kas horisontaalse õigusaktiga või asjakohase eriaktiga.

Liikmesriigid peavad igal juhul oma territooriumil kehtiva kindlustuskohustuse täitmise piisava tõendina aktsepteerima teistes liikmesriikides asutatud krediidasutuste ja kindlustusandjate kinnitust sellise kindlustuskatte kohta.

8.3. Reguleeritud kutsealade kaubanduslikud teadaanded

Direktiivi artikli 4 punktis 12 määratletud mõiste „kaubanduslik teadaanne“ hõlmab mis tahes kujul teadaandeid, mille eesmärk on edendada teenuseosutaja teenuseid või mainet. Seega hõlmab see mõiste reklaami ning muid kaubanduslikke teadaandeid, näiteks visiitkaarte, kus on esitatud teenuseosutaja nimetus ja eriala.¹⁵³

¹⁵³ Direktiivi 2005/36/EÜ artikli 7 lõige 3 ning artiklid 52 ja 54 sisaldavad sätteid, mida kohaldatakse kutsenimetuste ja akadeemiliste tiitlite kasutamisel, kui teenuseosutaja osutab oma teenuseid mujal kui liikmesriigis, kus ta oma kutsevalifikatsiooni omandas.

Liikmesriigid peavad kaotama tarbetud piirangud kaubanduslikele teadaannetele, kaitstes samas reguleeritud kutsealade sõltumatust ja terviklikkust. Artiklit 24 kohaldatakse kõigi selliste piirangute suhtes, olenemata sellest, kas need on ettenähtud liikmesriigi õigusaktidega või kutseühingute võimuude kutseorganisatsioonide eeskirjadega. See tähendab, et liikmesriigid peavad oma õigusaktid läbi vaatama, neid vajaduse korral kohandama ning võtma meetmeid, mis tagavad, et kutseühingute ja -organisatsioonide eeskirju kohandatakse vajaduse korral samamoodi.

Esiteks peavad liikmesriigid kõrvaldama kõik täielikud keelud, mis on seotud reguleeritud kutsealade kaubanduslike teadaannetega, näiteks keelu anda igasuguses suhtluses teavet teenuseosutaja või tema tegevuse kohta.

Sellise olukorraga on tegemist näiteks siis, kui teatava reguleeritud kutseala eeskirjade kohaselt on sellel kutsealal keelatud kaubanduslike teadaannete avaldamine mis tahes kanalites (sealhulgas ajakirjandus, televisioon, raadio, Internet jms). Reklaami ja muude kaubanduslike teadaannete sisu ja tingimusi käsitlevaid eeskirju võib aga teatavate reguleeritud kutsealade ning teatavat liiki kaubanduslike teadaannete puhul põhjendada deontoloogiliste põhjustega.

Teiseks peavad liikmesriigid tagama, et reguleeritud kutsealade kaubanduslikud teadaanded on vastavalt ühenduse õigusaktidele kooskõlas kutse-eeskirjadega, mille eesmärk on eelkõige tagada kutseala sõltumatus, vääriskus ja terviklikkus ning samuti kaitsta ametisaladust. Näiteks ametisaladuse kohustus ei luba teenuseosutajatel kaubanduslikes teadaannetes avalikustada oma klientide nimesid ilma nende nõusolekuta.

Kuigi teenuste direktiivis on sõnaselgelt tunnustatud ning lubatud kasutada teatavaid kaubanduslike teadaannete sisuga seotud piiranguid, peavad vastavad eeskirjad olema mittediskrimineerivad, põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega ja proportsionaalsed. Nii näiteks võib liikmesriigi õigusakti, mis keelab reguleeritud kutsealadel avaldada võrdlevaid kaubanduslikke teadaandeid, õigustada ja proportsionaalseks pidada üksnes juhul, kui see keeld on mõeldud tagama kutseala vääriskust ja eetikat ning kui selle eesmärgi saavutamiseks ei ole muid, vähem piiravaid võimalusi.

8.4. Multidistsiplinaarne tegevus

Multidistsiplinaarse tegevuse suhtes kehtivate piirangute tõttu on pakutavate teenuste hulk väiksem ning uute ärimudelite arendamine pärsitud. Artikli 25 eesmärk on kaotada põhjendamatud nõuded, mis keelavad eri tegevuste ühiselt või partnerluse korras elluviimist, tagades samas huvide konfliktide ja vastuolude ärahoidmise ning teatavate valdkondade puhul vajaliku sõltumatuse ja erapooletuse säilimise.¹⁵⁴

Artiklit 25 kohaldatakse kõigi sedalaadi nõuete suhtes olenemata sellest, kas need on ette nähtud liikmesriigi õigusaktidega või artikli 4 lõikes 7 osutatud kutseühingute või -organisatsioonide eeskirjadega.

8.4.1. Multidistsiplinaarse tegevuse suhtes kehtivate piirangute kaotamine

Artikli 25 kohaselt peavad liikmesriigid kaotama nõuded, mis kohustavad teenuseosutajaid tegutsema teatud konkreetses valdkonnas või piiravad eri tegevuste ühiselt või partnerluse korras elluviimist. Samas on artiklis 25 sätestatud ka tingimused, mil sellised piirangud võib reguleeritud kutsealade ning sertifitseerimise, akrediteerimise, tehnilise järelevalve, testimise või katsetamise teenuste osutajate puhul alles jätta.

Piiranguid, mis on kehtestatud multidistsiplinaarsele tegevusele ja mille eesmärk on tagada reguleeritud kutsealade sõltumatus ja erapooletus, võib õigustada sedavõrd, kui neid on vaja selleks, et tagada vastavus kutse-eetikale ja ametialast käitumist reguleerivate eeskirjadega, mis võivad kutsealati erineda. Nii näiteks võib liikmesriik pidada põhjendatuks ja proportsionaalseks õigusakti, millega on keelatud multidistsiplinaarsed partnerlused advokatuuri ja raamatupidajate liidu liikmete vahel, sest nende reguleeritud kutsealade suhtes ei kehti võrreldavat ametisaladuse nõuet.¹⁵⁵ Samamoodi võib alles jätta sertifitseerimise, akrediteerimise, tehnilise järelevalve, testimise või katsetamise teenuste osutajatele kehtestatud piirangud, kuivõrd neid on vaja nende teenuste osutajate sõltumatuse ja erapooletuse tagamiseks.

8.4.2. Huvide konflikti vältimine ning teenuseosutajate sõltumatuse ja erapooletuse tagamine

Sama oluline kui piirangute kaotamine on teatavates valdkondades vältida huvide konflikte ning tagada teatavatelt kutsealadelt nõutav sõltumatus ja erapooletus.

Seepärast peavad multidistsiplinaarseid tegevusi lubavad liikmesriigid tagama huvide konfliktide vältimise ning teatavate kutsealade sõltumatuse ja erapooletuse ning selle, et eri alade kutse-eetikale ja ametialast käitumist reguleerivad eeskirjad on vastastikku ühildatavad.

¹⁵⁴ Juristide puhul ei mõjuta see säte direktiivi 98/5/EÜ artikli 11 lõike 5 kohaldamist.

¹⁵⁵ Vt Euroopa Kohtu 19. veebruari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-309/99: Wouters, punkt 104.

8.4.3. Õigusaktide läbivaatamine ja hindamisaruande sisu

Liikmesriikidel tuleb oma õigusaktidest leida üles olemasolevad piirangud ja hinnata nende põhjendatavust vastavalt artiklile 25. Nad peavad hindama näiteks, kas teenuseosutajate sõltumatuse ja erapooletuse või kutse-eetikat ja ametialast käitumist reguleerivate eeskirjade täitmise tagamiseks ei ole muid, vähem piiravaid meetmeid. Eelkõige peavad liikmesriigid hindama seda, kas kahe reguleeritud kutseala vahel toimiva multidistsiplinaarse partnerluse suhtes kehtivaid keelde ei oleks võimalik asendada vähem piiravate meetmetega – näiteks tagades sisekorraeeskirjade ja käitumisjuhenditega mõlema kutseala sõltumatuse teineteisest. Ses suhtes on liikmesriikidel vastastikuse hindamise menetluses võimalik vahetada kogemusi ja levitada häid tavasid.

8.5. Teenuste kvaliteedi poliitika

Artikliga 26 on loodud raamistik vabatahtlikele kvaliteedi parandamise meetmetele, mida liikmesriigid peavad koostöös komisjoniga soodustama.

Teenuste kvaliteedi ja läbipaistvuse parandamiseks kasutajate jaoks on mitmesuguseid viise. On selge, et nende viiside sobivus ja tõhusus sõltub konkreetsest valdkonnast ja teenuseliigist. Artiklis 26 osutatakse eelkõige teenuseosutajate tegevuse sertifitseerimisele või hindamisele sõltumatute või akrediteeritud asutuste poolt ning ühenduse tasandil kutseühingute poolt koostatud kvaliteedipõhimõtetes või kvaliteedimärkides ja vabatahtlikes Euroopa standardites osalemisele. Liikmesriigid võivad selliseid meetmeid soodustada mitmeti, näiteks teabekampaaniate abil ning seminaride ja konverentside korraldamise, programmide ja projektide rahastamise teel jms. Komisjon püüab selliseid meetmeid igati toetada ja levitada liikmesriikide hulgas parimaid tavasid.

Et tarbijatel oleks hõlpsam võrrelda eri liikmesriikides osutatavate teenuste omadusi, kohustab artikli 26 lõige 2 liikmesriike tagama, et teave teenustega seotud märgistuste ja muude kvaliteedimärkide kohaldamise tähenduse ja kriteeriumide kohta on teenuseosutajatele ja teenuse kasutajatele hõlpsasti kättesaadav. Liikmesriigid võivad seega kaaluda näiteks veebilehe avamist, kus avaldataks teavet märgistuste kohta või kutseühingute või muude organisatsioonide kohustamist avalikustada teave nende liikmete poolt kasutatavate märgistuste kohta. Kutseühingud, kelle liikmed kasutavad ühist märgistust, peaksid samuti tagama, et seda märgistust kasutatakse nõuetekohaselt ja et see ei eksitaks teenuste kasutajaid.

Peale selle peaksid liikmesriigid julgustama tarbijaühinguid ja sõltumatuid organisatsioone, kes tegelevad teenuste hindamise ja testimisega, avalikustama rohkem võrdlevat teavet eri liikmesriikides osutatavate teenuste kohta. Ka selleks võivad liikmesriigid komisjoni toel korraldada teabekampaaniaid, seminare ja konverentse või rahastada programme ja projekte.

8.6. Vaidluste lahendamine

8.6.1. Kaebuste parem lahendamine teenuseosutajate poolt

Et parandada kaebuste lahendamist, mis on oluline piiriüleste teenuste kasutajate usalduse ja kindlustunde parandamiseks, kohustatakse artiklis 27 liikmesriike võtma meetmeid, mis tagavad, et teenuseosutajad teevad kättesaadavaks kontaktandmed, eelkõige postiaadressi, millele teenuste kasutajad saavad saata kaebusi või esitada teabenõudeid. Liikmesriigid peavad samuti tagama, et teenuseosutajad vastavad kaebustele võimalikult lühikese aja jooksul, teevad jõupingutusi rahuldavate lahenduste leidmiseks ning teavitavad vaidluste kohtuvälise lahendamise võimalusest. Liikmesriigid peaksid selle teenuseosutajate kohustuse lisama oma rakendusõigusaktidesse.

8.6.2. Finantsgarantiid kohtuvaidluste korral

Artikli 27 lõikes 3 on sätestatud, et kui kohtuvaidluste lahendamiseks on vajalik finantsgarantiid, on liikmesriigid kohustatud samaväärsetena tunnustama teistes liikmesriikides asutatud finantsasutustele esitatud garantiisid. Selle sätte eesmärk on lahendada võimalikud probleemid seoses kohtuotsuste täitmisega. Euroopa Kohus on muus seoses juba tunnistanud, et liikmesriigi kehtestatud nõue, et garantii peab olema andnud krediitiasutus, mille registrijärgne asukoht või peakontor või filiaal asub tema territooriumil, kujutab endast teiste liikmesriikide krediitiasutuste diskrimineerimist ja on seega EÜ asutamislepingu artikli 49 kohaselt keelatud.¹⁵⁶ Teenuste direktiivis on täpsustatud, et sellised krediitiasutused ja kindlustusseltsid peavad kooskõlas asjakohase ühenduse õigusaktiga¹⁵⁷ olema saanud liikmesriigis autoriseeringu.

¹⁵⁶ Euroopa Kohtu 7. veebruari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-279/00: komisjon vs. Itaalia.

¹⁵⁷ 24. juuli 1973. aasta esimene nõukogu direktiiv 73/239/EMÜ otsekindlustustegevuse, välja arvatud elukindlustustegevuse alustamise ja jätkamisega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta, EÜT L 228, 16.8.1973, lk 3; Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. novembri 2002. aasta direktiiv 2002/83/EÜ elukindlustuse kohta, EÜT L 345, 19.12.2002, lk 1; Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. juuni 2006. aasta direktiiv 2006/48/EÜ krediitiasutuste asutamise ja tegevuse kohta (uuestisõnastamine), ELT L 177, 30.6.2006, lk 1.

8.7. Tegevusjuhendid

8.7.1. Ühtsete eeskirjade arendamine ühenduse tasandil

Piiriülese tegevuse mahu kasv ja tõelise teenuste siseturu arendamine nõuab Euroopa tasandil kutse-eeskirjade suuremat lähendamist. Seepärast on oluline, et kutseorganisatsioonid jõuaksid Euroopa tasandil oma kutseala või sektori ühtsetes eeskirjades ise omavahel kokkuleppele, mis tagaks teenuste kasutajatele ühtse kaitse ja kogu ELis teenuste ühtlaselt kõrge kvaliteedi.

Üle-euroopalised tegevusjuhendid võivad ühelt poolt hõlbustada teenuseosutajate vaba liikumist ja teiselt poolt parandada teenuste kasutajate usaldust teiste liikmesriikide teenuseosutajate teenuste vastu. Tegevusjuhendite eesmärk on näha vastaval kutsealal või vastavas valdkonnas ette üle-euroopalised miinimumnõuded. See ei takista aga liikmesriikidel või riikide kutseühingutel kehtestada vastavalt oma õigusaktide või tegevusjuhenditega üksikasjalikumaid eeskirju, mille eesmärk on tagada parem kaitse.

8.7.2. Tegevusjuhendite sisu

Reguleeritud kutsealade tegevusjuhendid peaksid ette nägema kutse-eetika ning ametialase käitumise miinimumnõuded, mille eesmärk on tagada eelkõige kutseala sõltumatus, erapooletus ja ametisaladuse kaitse, aga ka eeskirjad kaubanduslike teadaannete ja – vajaduse korral – kindlustuskohustuste kohta. Sellistes tegevusjuhendites peaksid olema sätestatud põhimõtted, millel reguleeritud kutsealad Euroopas põhinevad, nagu näiteks kutsealane sõltumatus, konfidentsiaalsus, ausus, terviklikkus ja väärikus.

Tegevusjuhendi sätted peaksid harilikult olema kohaldatavad nii teenuste piiriülese kui ka teenuseosutaja asukohaliikmesriigis osutamise korral, mille eesmärk on tagada Euroopa tasandil ühtsed eeskirjad ning mitte eristada teenuste riigisisest ja piiriülest osutamist.

Et tagada tegevusjuhendite kvaliteetsus, vastuvõetavus teenuseosutajatele ja teenuste kasutajatele ning konkurentsieeskirjade ja siseturu põhimõtete täitmine, tuleb kutseühingutel nende koostamisel pidada kinni hõlmavuse, läbipaistvuse, tõhususe ja aruandekohustuse põhimõtetest. Lisaks on selliste tegevusjuhenditega seotud väljakutse ka nende konkreetne rakendamine, mis peab tagama, et neid ka praktikas täidetakse.

9. HALDUSKOOSTÖÖ

9.1. Halduskoostöö vajalikkus

Liikmesriikide halduskoostööd on vaja teenuste siseturu nõuetekohase toimimise tagamiseks. Nagu komisjon on rõhutanud oma aruandes teenuste siseturu seisuga, ¹⁵⁸ on asjaolu tõttu, et teiste liikmesriikide õiguslikku raamistikku ja järelevalvesse ei usuta, tekkinud eeskirjade ja piiriülese tegevuse mitmekordne kontrollimine, mis on üks peamistest põhjustest, miks teenuste siseturg ei ole seni hästi toiminud. Teenuste direktiivi halduskoostööd käsitlevad sätted neid raskusi käsitlevadki ja loovad aluse liikmesriikide asutuste vaheliseks tõhusaks koostööks. Koostöö pädevate asutuste vahel peaks tagama teenuseosutajate tõhusa järelevalve täpse ja täieliku teabe põhjal, mis teeb petturitest ettevõtjatele raskemaks järelevalvest hoidumise või siseriiklikest teenuste osutamise eeskirjadest möödahiilimise. Samas peaks halduskoostöö aitama vältida teenuseosutajate mitmekordset kontrollimist.

Direktiiviga halduskoostöö kohta ette nähtud kohustuste täitmiseks tuleb rakendada asjakohased õigus- ja haldusmeetmed. Liikmesriigid peavad tagama, et nende pädevad asutused, kes teevad teiste liikmesriikide pädevate asutustega igapäevast koostööd, on õiguslikult kohustatud täitma ja täidavad tõhusalt vastastikuse abistamise kohustusi. Ühtlasi peavad nad tagama, et nende territooriumil asutatud teenuseosutajad annavad nende pädevatele asutustele igasugust teavet, mida on vaja liikmesriigi õigusaktidest tulenevate nõuete täitmise kontrollimiseks mõne pädeva asutuse taotlusel. Mõnes liikmesriigis võib selleks vajalikuks osutada nende kohustuste kehtestamine õigusaktis.

9.2. Põhiomadused

9.2.1. Vastastikune abi

Artiklitega 28–36 pannakse liikmesriikidele õiguslik kohustus anda üksteisele vastastikust abi, eelkõige vastata teabenõuetele ning vajaduse korral viia läbi faktilisi kontrollimisi, ülevaatusi ja uurimisi. See tähendab, et liikmesriigid ei või omavahelisest koostööst keelduda. Nii näiteks ei või nad hoiduda kontrollidest või teenuseosutaja kohta teabe andmisest põhjusel, et asjaomased riskid või probleemid ei esine nende, vaid mõne teise liikmesriigi territooriumil.

Vastastikuse abi andmise kohustus on kõikehõlmav ja sisaldab kohustust võtta kõik tõhusa koostöö tagamiseks vajalikud meetmed, näiteks kasutades kõiki võimalusi teabe leidmiseks, kui seda ei ole, ning teatades raskustest, kui need tekivad.

Et liikmesriigid annaksid üksteisele vastastikust abi võimalikult lühikese aja jooksul ja võimalikult tõhusalt, peaksid eri liikmesriikide pädevad asutused halduskoostööd tegema üksteisega otse. Halduskoostöö teiste liikmesriikide pädevate asutustega peakski muutuma levinud haldustavaks. „Koostööpunktid“, mida liikmesriikidel tuleb artikli 28 lõike 2 kohaselt nimetada, peaksid sekkuma üksnes erandkorras ja probleemide tekkimisel (põhjendus 107). Seega peaks neil asjaomastes liikmesriikides olema koordineeriv või järelevalvefunktsioon.

9.2.2. Tehniline tuginemine siseturu infosüsteemile (IMI)

Halduskoostöö puhul on selle nõuetekohaseks toimimiseks vaja tehnilisi vahendeid, mille abil liikmesriikide pädevad asutused võivad kiiresti ja vahetult suhelda. Seepärast on komisjon võtnud endale kohustuse võtta koostöös liikmesriikidega kasutusele elektrooniline süsteem teabe vahetamiseks liikmesriikide vahel (artikli 34 lõige 1 ja põhjendus 112).

See süsteem on mõeldud horisontaalse abivahendina siseturgu käsitlevate õigusaktide toetuseks, mis sisaldavad kohustusi halduskoostöö kohta.¹⁵⁹ Praegu arendamisjärgus olev IMI teeb pädevate asutuste vahelise elektroonilise teabevahetuse võimalikuks. IMI võimaldab pädevatel asutustel teha hõlpsalt kindlaks asjaomased koostööpartnerid teistes liikmesriikides ning suhelda üksteisega kiirelt ja tõhusalt. Võimalike keeleprobleemide lahendamiseks lisatakse süsteemi keeletugi. Lisaks on IMIs täiendavad mehhanismid, mis toetavad halduskoostöö nõuetekohast toimimist, nagu näiteks failide, dokumentide, sertifikaatide jms vahetamine. Samuti sisaldab see funktsioone, mis võimaldavad vajaduse korral kaasata taotlustesse teisi pädevaid asutusi. Lisaks on IMIs funktsioonid, mis tagavad kiire reageerimise, näiteks automaatsed e-posti laekumisteavitused, vastamistähtaegade määratlemine ja osutamine, aga ka mehhanismid pädevate asutuste vahel tekkida võivate lahkarvamuste lahendamiseks (näiteks kui mõni pädev asutus ei anna teisele selle taotletud teavet).

IMI rakendamine nõuab komisjonilt ja liikmesriikidelt suuri jõupingutusi kogu rakendusperioodi jooksul. Kuna teenuste direktiiv hõlmab väga suurt hulka tegevusvaldkondi, on väga palju pädevaid riiklikke, piirkondlikke ja kohalikke asutusi, kes tuleb IMI kasutamiseks selles registreerida. Komisjon ja liikmesriigid peavad IMI teenusterakenduse arendamiseks tegema tihedat koostööd eriti seoses konkreetsete küsimustike ja tehniliste funktsioonidega. Liikmesriigid peaksid komisjoni abil tagama süsteemi lõppkasutajate väljaõppe ning piisavad oskused selle praktiliseks kasutamiseks.

9.3. Teabe vahetamine

9.3.1. Kohustus anda taotluse korral teavet

Enamikul juhtudel seisnevad vastastikuse abi taotlused teabenõuetes. Teabenõudeid võidakse esitada seoses asutamisevabadusega, näiteks kui liikmesriigil on vaja teada, kas teenuseosutaja, kes soovib tema territooriumil tegevust alustada, on juba mõnes teises liikmesriigis seaduslikult asutatud, ja kas näiteks teenuseosutaja kindlustuskatet tõendavad dokumendid on autentset. Palju teabenõudeid esitatakse ka seoses teenuste piiriülese osutamisega, näiteks kui sihtkoha liikmesriigil on vaja teada, kas asjaomasel teenuseosutajal on teatavate teenuste osutamiseks seaduslik õigus või kas ta osutab oma teenuseid asukohaliikmesriigi andmetel kooskõlas kehtiva õigusega või mitte.

9.3.1.1. Teave teenuseosutajate ja nende pakutavate teenuste kohta

Teabevahetus teiste liikmesriikide pädevate asutustega peaks üldjuhul olema väga kiire ja bürokraatiavaba.

Teabenõudes tuleb selgelt ära näidata, mis teavet taotletakse ning see nõuetekohaselt põhjendada, nimetades põhjused, miks on kõnealust teavet nõuetekohase järelevalve tagamisel vaja (artikli 28 lõige 3). Kui pädev asutus saab teabenõude, peab ta sellele vastama võimalikult lühikese aja jooksul ja kasutades elektroonilisi sidevahendeid (artikli 28 lõige 6). Kuna pädev asutus, kellele teabenõue esitatakse, on ka teenuseosutaja järelevalve eest vastutav asutus, on tal taotletav teave harilikult olemas, nii et ta saab seda teabenõude esitanud pädevale asutusele anda väga kiiresti. Kui taotletud teavet pädeval asutusel ei ole näiteks seetõttu, et teenuseosutaja ei ole registrisse kantud või taotletud teavet ei ole kunagi kogutud, peab ta kasutama kõiki liikmesriigi õigusega ette nähtud vahendeid ja võimalusi, et hankida kõnealune teave võimalikult kiiresti, mis

¹⁵⁹ IMI kaudu on edaspidi võimalik täita ka halduskoostöö kohustusi, mis tulenevad Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. septembri 2005. aasta direktiivist 2005/36/EÜ kutsevalifikatsioonide tunnustamise kohta, ELT L 255, 30.9.2005, lk 22.

hõlmab näiteks ühenduse võtmist teiste pädevate asutustega ning teenuseosutajaga, ja vajaduse korral ka kontrollimiste ja ülevaatuste läbiviimist. Kui see teave on käes, tohib seda kasutada üksnes eesmärgil, milleks seda taotleti (artikli 28 lõige 3).

Võib esineda olukordi, kus taotletud teavet ei ole ja seda ei ole ka võimalik hankida või selle hankimine võtab aega. Sellise teabenõude saanud pädev asutus peaks võimalikult kiiresti võtma ühendust teabenõude esitanud pädeva asutusega ja teatama sellele teabe hankimise raskustest, et leida lahendus (artikli 28 lõige 5). Näiteks kui teabe andmine võtab aega sellepärast, et seda teavet tuleb alles teenuseosutajalt hankida, peaks teabenõude saanud pädev asutus sellest viivitusest võimalikult kiiresti teatama teabenõude esitanud pädevale asutusele ja näitama oma vastuses ära, millal see oma taotletud teabe eeldatavasti saab. Samamoodi peaks võimalikult kiiresti reageerima pädev asutus, kes on oma teabenõudele saanud üksnes osalise või sobimatu vastuse, ja selgitama, miks antud teabest ei piisa ning millist täiendavat teavet ta vajab. Sedasi üksteisega konsulteerides leiavad pädevad asutused lahenduse harilikult omavahel. Kui aga pädevad asutused oma raskustega ise toime ei tule, tuleks lahenduse leidmiseks kaasata asjaomaste liikmesriikide koostööpunktid. Vajaduse korral tuleb artikli 28 lõike 8 alusel teavitada komisjoni, kes võib vastastikuse abi kohustuste täitmise tagamiseks võtta asjakohaseid meetmeid, sealhulgas rikkumismenetlused.

9.3.1.2. Teave teenuseosutajate hea maine kohta

Arvestades maineteabe tundlikkust, on artikliga 33 ette nähtud erieeskirjad teabe kohta, mis käsitleb teenuseosutaja suhtes võetud distsiplinaar- või haldusmeetmeid või teenuseosutaja kriminaalkaristusi ning pettusega seotud maksejõuetuse või pankrotiga seoses tehtud otsuseid, mis on otseselt seotud teenuseosutaja pädevuse või tema kutsealase usaldusvärsusega. Eelkõige peab maineteabe vahetamine artikli 33 lõike 3 kohaselt olema kooskõlas isikuandmete kaitset käsitlevate eeskirjadega ning õigustega, mis on asjaomastes liikmesriikides tagatud süüdi mõistetud või karistatud isikutele. Peale selle tohib teavet teenuseosutaja kriminaalkaristuste ning tema suhtes rakendatud distsiplinaar- ja haldusmeetmete kohta, mis on otseselt seotud tema pädevuse või kutsealase usaldusvärsusega, artikli 33 lõike 2 kohaselt anda üksnes juhul, kui on langetatud lõplik otsus, st kui õiguskaitsevahendid selle vastu on ammendatud. Ka selle teabe puhul kehtib põhimõte, et seda tohib kasutada üksnes eesmärgil, milleks seda taotleti (artikli 28 lõige 3).

9.3.2. Kontrollitaotluste rahuldamise kohustus

Mõnikord taotletakse teabenõuetes kontrollimiste, ülevaatuste ja uurimiste läbiviimist. Selliseid faktilisi kontrollimisi võib vaja olla näiteks teenuste piiriülese osutamise korral, kui liikmesriigil, kuhu teenuseosutaja oma teenuse osutamiseks siirdub, kuid kus ta ei ole asutatud, on kahtlusi ses suhtes, et teenuseosutaja täidab oma asukohaliikmesriigi õigusakte.

Faktilisi kontrollimisi tuleks taotleda üksnes juhul, kui neid on vaja järelevalveks ning vastavad taotlused peaksid olema selged, täpsed ja põhjendatud (artikli 28 lõige 3). Taotletud kontrollimiste ja ülevaatuste läbiviimise ning taotletud teabe hankimise viisi valib teabenõude saanud liikmesriigi pädev asutus (artikli 29 lõige 2 ja artikli 31 lõige 3); selleks võib olla näiteks teenuseosutaja ruumide küllastamine, teenuseosutajalt teabe taotlemine vms.

Kui pädeval asutusel on teise liikmesriigi pädevalt asutuselt saadud teabenõude rahuldamisel raskusi, sest näiteks teenuseosutajat ei ole võimalik kindlaks teha või taotletud teavet ei ole võimalik hankida, peab ta sellest kiiresti teatama teabenõude esitanud pädevale asutusele ja püüdma leida sellega koos vastastikku rahuldav lahendus (artikli 28 lõige 5). Vajaduse korral tuleb artikli 28 lõike 8 alusel teavitada komisjoni, kes võib võtta asjakohaseid meetmeid.

9.4. Vastastikune abi teenuste piiriülese osutamise korral

9.4.1. Järelevalveülesannete jaotus liikmesriikide vahel

Artiklitega 30 ja 31 on ette nähtud liikmesriikidevaheline ülesandejaotus. See on kooskõlas sellega, millise liikmesriigi nõudeid kohaldatakse artiklite 16 ja 17 alusel. Artikli 16 kohaselt on olukordi, kus teenuse osutamise koha liikmesriik ei või teiste liikmesriikide teenuseosutajate suhtes kohaldada oma nõudeid. Mõnikord on talle see aga lubatud (tingimusel, et see on kooskõlas ühenduse õigusega). Artiklites 30 ja 31 on sellega arvestatud ning järelevalveülesanded ära jagatud asutamiskoha ja teenuse osutamise koha liikmesriigi vahel. Nende artiklite kohaselt vastutab iga liikmesriik ise oma nõuete täitmise järelevalve ja jõustamise eest. Teised liikmesriigid peavad tõhusa järelevalve tagamiseks tegema koostööd.

Seega on artikli 31 lõikes 1 sätestatud teenuse osutamise koha liikmesriigi eeskirjade kohta, mida artiklite 16 ja 17 ning ühenduse õiguse kohaselt võib kohaldada teiste liikmesriikide teenuseosutajate suhtes, et teenuseosutaja tegevuse üle teeb järelevalvet teenuse osutamise koha liikmesriik, kes võib ka võtta meetmeid näiteks keskkonnakaitse eeskirjade täitmise kontrollimiseks ja jõustamiseks.

Samas peab teenuseosutaja asukohaliikmesriik juhul, kui teenuse osutamise koha liikmesriigil ei ole artiklite 16 ja 17 kohaselt võimalik kohaldada teiste liikmesriikide teenuseosutajate suhtes oma nõudeid, tagama oma siseriiklike nõuete täitmise (artikli 30 lõige 1) ja näiteks selle, et tema territooriumil asutatud teenuseosutajatel on olemas nõutavad autoriseeringud. Nagu eespool öeldud, ei või teenuseosutaja asukohaliikmesriik järelevalvemeetmete võtmisest hoiduda näiteks põhjusel, et teenust osutatakse (ja võimalik kahju on tekitatud) mõnes teises liikmesriigis. Teenuse osutamise koha liikmesriik on omakorda kohustatud andma vajaduse korral abi, kuid artikli 31 lõike 4 alusel võib ta faktilisi kontrollimisi läbi viia ka omal algatusel.

9.4.2. Vastastikune abi üksikjuhtumipõhiste erandite korral

Teenuste osutamise vabaduse erandina antakse artikliga 18¹⁶⁰ liikmesriikidele ainult erandjuhtudel võimalus võtta oma õigusaktide alusel, mis käsitlevad teenuste ohutust, meetmeid üksikute teenuseosutajate suhtes, kes osutavad nende territooriumil teenuseid teisest liikmesriigist. Selliste üksikjuhtumipõhiste erandite puhuks on artikliga 35 ette nähtud spetsiaalne halduskoostöö kord koos menetluslike kaitsemeetmetega, mis tagab, et üksikjuhtumipõhiseid erandeid tehakse üksnes juhul, kui artiklis 18 sätestatud olulised kriteeriumid on täidetud. Eelkõige on artiklis 35 sätestatud, et teenuse osutamise koha liikmesriik võib meetmeid võtta üksnes juhul, kui asukohaliikmesriik ei ole vaatamata sellele, et temaga on ühendust võetud, võtnud piisavaid meetmeid. Kui artikli 18 tingimused on täidetud ja artiklis 35 sätestatud korrast kinni peetud, võib liikmesriik teha üksikjuhtumipõhise erandi näiteks teise liikmesriigi ettevõtja suhtes, kes pakub tema territooriumil keskküttesüsteemide hooldust ja puhastust, kuid ei tee oma tööd nõuetekohaselt ja ohutult.

Nimetatud korras peab liikmesriik, kes kavatses võtta meetmeid artikli 18 alusel, kõigepealt paluma teenuseosutaja asukohaliikmesriigil võtta meetmeid ja anda teavet. Seejärel kontrollib asukohaliikmesriik, kas meetmete võtmine on tema õigusaktide kohaselt võimalik, ja teatab esimesele liikmesriigile võimalikult kiiresti võetud või kavandatud meetmetest või vajaduse korral põhjused, miks ta meetmeid ei võta. Kui teenuse osutamise koha liikmesriik kavatses ka pärast konsulteerimist asukohaliikmesriigiga võtta meetmeid artikli 18 alusel, peab ta järgmiseks oma kavatsusest teatama komisjonile ja asukohaliikmesriigile ning põhjendama, miks asukohaliikmesriigi meetmed ei ole piisavad ja miks vastavad tema kavandatud meetmed artiklis 18 sätestatud tingimustele. Teenuse osutamise koha liikmesriik võib sedasi teatatud meetmed võtta 15 päeva möödudes vastavast teatest, välja arvatud juhul, kui komisjon on selle kohta vastu võtnud vastupidise otsuse.

Kiireloomulistel juhtudel, st kui isikute või vara ohutus on otseses ja tõsisel ohus, võib teenuse osutamise koha liikmesriik võtta meetmeid oma õigusaktide alusel, mis käsitlevad teenuste ohutust, isegi juhul, kui artikli 35 lõigetes 2–4 ette nähtud menetlus ei ole lõpetatud (artikli 35 lõige 5). On aga selge, et selliseid meetmeid tohib võtta üksnes juhul, kui artiklis 18 sätestatud tingimused on täidetud, st kui liikmesriigi sätted, mille alusel meetmeid võetakse, ei kuulu teenuste ohutuse valdkonnas ühenduse õigusega ühtlustamisele, kui meetmed tagavad vastava teenuse kasutajatele parema kaitse, kui asukohaliikmesriik ei ole võtnud piisavaid meetmeid ja kui meetmed on proportsionaalsed. Sellistest meetmetest tuleb teatada komisjonile ja asukohaliikmesriigile võimalikult kiiresti ja kiireloomulisust põhjendada.

9.5. Hoiatusmehhanism

Tõhusa järelevalve ja eelkõige teenuste kasutajate piisava kaitse tagamiseks on tähtis, et liikmesriigid saaksid kiiresti teavet teenuste kohta, mis võivad tõsiselt kahjustada inimeste tervist, turvalisust või keskkonda. Seepärast on artikliga 32 ette nähtud mehhanism, mille eesmärk on tagada, et liikmesriigid teavitavad võimalikult kiiresti kõiki teisi asjaomaseid liikmesriike ja komisjoni teenuseosutaja tegevusest või muudest sellega seotud asjaoludest, mis võivad tekitada inimeste tervisele, turvalisusele või keskkonnale tõsist kahju. Selline teavitamine võimaldab teiste liikmesriikide pädevatel asutustel kiiresti reageerida, kontrollida asjaomast teenuseosutajat ja vajaduse korral võtta kooskõlas teenuste direktiiviga, eelkõige selle artiklitega 16–18 ning 30–31 ennetavaid meetmeid.

10. ÕIGUSAKTIDE LÄBIVAATAMINE JA VASTASTIKUNE HINDAMINE

10.1. Eesmärgid ja põhilähenemisviis

Seoses teenuste direktiiviga peavad liikmesriigid mitmes valdkonnas vaatama läbi oma õigusaktid. Artikli 39 kohaselt tuleb liikmesriikidel komisjonile esitada läbivaatamise kohta aruanne ja osaleda „vastastikusel hindamisel“, mis tagab läbipaistvuse. Selline kord annab liikmesriikidele hea võimaluse moderniseerida oma õigus- ja haldusraamistikku.

¹⁶⁰ Vt käesoleva käsiraamatu punkt 7.1.5.

Õigusaktide läbivaatamine ja hindamine on direktiiviga ette nähtud kahes seoses ja kahel eri eesmärgil. Ühelt poolt on liikmesriikidel kohustus vaadata läbi autoriseerimiskeemid ja teatavad asutamiskoostused (artiklid 9, 15 ja 25). Sellega seoses tuleb liikmesriikidel hinnata oma õigusakte direktiivi valguses ning muuta või tühistada põhjendamatud või ebaproportsionaalsed autoriseerimiskeemid ja muud sarnased nõuded. Teiselt poolt peavad liikmesriigid artikli 39 lõike 5 kohaselt vaatama läbi nõuded, mida nad kohaldavad teiste liikmesriikide teenuseosutajate suhtes, kes osutavad oma teenuseid nende territooriumil. Seda on vaja hindamiseks, kas selliste nõuete kohaldamine vastab artiklis 16 sätestatud tingimustele. Aruandluskord on autoriseerimiskeemide ja muude asutamiskoostuste puhul (artikli 39 lõige 1) ning artikliga 16 seotud nõuete puhul (artikli 39 lõige 5) erinev.

Artikli 39 lõikest 1 tulenev kord on põhimõtteliselt ühekordne ettevõtmine (kuigi sellele lisandub artikli 15 lõikes 7 ette nähtud teavitusmenetlus, mis puudutab võimalikke tulevase õigusakte, mis sisaldavad artikli 15 lõikes 2 kirjeldatud laadi nõudeid), millele järgneb vastastikune hindamine koos komisjoniga, teiste liikmesriikidega, huvitatud isikutega ja artikli 40 lõikes 1 osutatud komiteega. Vastastikuse hindamise lõppedes ja igal juhul hiljemalt üks aasta pärast rakendustähtaaja möödumist esitab komisjon „Euroopa Parlamendile ja nõukogule kokkuvõtva aruande, millele on vajadusel lisatud ettepanekud täiendavate algatuste kohta”.¹⁶¹

Artikli 39 lõikega 5 ette nähtud kord on aga pidev protsess, sest liikmesriigid on kohustatud jooksvalt teavitama oma nõuete muudatustest, sealhulgas uutest nõuetest, mida nad kohaldavad teiste liikmesriikide teenuseosutajate suhtes. Selle eesmärk on tagada teenuste piiriülese osutamise sooviga teenuseosutajate, eriti VKEde jaoks läbipaistvus ja õiguskindlus. Artikli 39 lõikest 5 tulenev esimene aruanne ja selle edasised ajakohastused saadetakse teistele liikmesriikidele ning komisjon koostab igal aastal „analüüsi käesoleva direktiivi raames selliste sätete kohaldamise kohta ning annab vastavad suunised”.¹⁶²

Reguleeriva raamistiku nõuetekohane ja järjepidev läbivaatamine on liikmesriikidele suur väljakutse. See on tingitud asjaolust, et teenuste direktiiviga hõlmatud teenustesektor on väga mitmekesine ja läbivaatamisele kuuluvad nõuded ei ole alati ainult õigusaktides, mis vastavaid valdkondi reguleerivad, vaid ka horisontaalsetes normides (näiteks õigusaktid, mis reguleerivad kaubandust üldiselt, või eeskirjad kaubanduslike teadaannete kohta).

On selge, et selles protsessis peavad riigiasutused omavahel tegema tihedat koostööd nii asjaomaste nõuete väljaselgitamise etapis kui ka nende sisulisel hindamisel. Arvestades selle tegevuse mahukust ning protsessi kaasatavate riigi- ja valitsusasutuste võimalikku hulka, on oluline jõuline koordineerimine asjakohasel tasandil.

Liikmesriigid otsustavad oma tegevuse korralduse üle ise. Sellegipoolest võib olla kasulik määrata protsessi koordineerimise ja juhtimise ülesanne mõnele konkreetsele asutusele, et tagada kõigi asjaomaste nõuete väljaselgitamine ja järjepidev hindamine. Pealegi on liikmesriikidel soovitatav selleks, et tagada nõuete läbivaatamise ja hindamise ühtlus, kaaluda sisekorraeeskirjade ja standardvormide kasutuselevõttu, mille abil oleks võimalik eri liiki autoriseerimiskeeme ja nõudeid välja selgitada ning hinnata. Liikmesriikide abistamiseks aruannete koostamisel nende õigusaktide läbivaatamise ja hindamise kohta töötavad komisjoni talitused lisaks sellele välja vastava meetodika ja aruannete struktuuri ning loovad võimaluse aruannete esitamiseks elektroonilisel teel.¹⁶³

10.2. Artikli 39 lõigetega 1–4 ette nähtud kord

10.2.1. Õigusaktide läbivaatamine ja hindamine

Esmalt tuleb liikmesriikidel vaadata läbi oma õigusaktid, et selgitada neis välja asjaomased nõuded (kõik artikli 9 lõikega 1 hõlmatud autoriseerimiskeemid, kõik artikli 15 lõikes 2 kirjeldatud laadi nõuded ja kõik artikli 25 lõikega 1 hõlmatud multidistsiplinaarse tegevuse suhtes kehtivad piirangud) ning hinnata, kas need on kooskõlas direktiivi asjakohaste sätetega.

Nagu selgitatud põhjenduses 9, ei kohaldata teenuste direktiivi nõuete suhtes, mis konkreetselt ei reguleeri või konkreetselt ei mõjuta teenuste osutamise valdkonnas tegutsemist, kuid mida teenuseosutajad peavad oma majandustegevuse teostamisel järgima samamoodi nagu isiklikes huvides tegutsevad isikud. Liikmesriigid peaksid aga jälgima, et nad ei jäta liiga kergekäeliselt läbi vaatamata nõudeid, mis on küll kehtestatud üldise õigusaktiga, kuid sellegipoolest mõjutavad teenuste valdkonnas tegutsemist.¹⁶⁴ Samamoodi ei pea liikmesriigid vaatama läbi õigusakte, mis kindlasti ei mõjuta juurdepääsu teenuste valdkonnale, nagu näiteks tootemärgistust ja tooteohutust käsitlevad aktid. Sellegipoolest peavad liikmesriigid ka selliste õigusaktide puhul olema tähelepanelikud, sest neis võib olla sätteid, mis käsitlevad teenuste valdkonda (näiteks sätted seadmete kohta, mida teenuseosutajad on kohustatud kasutama).

¹⁶¹ Vt artikli 39 lõige 4.

¹⁶² Vt artikli 39 lõige 5.

¹⁶³ Vt käesoleva käsiraamatu punktid 10.2.2 ja 10.3.

¹⁶⁴ Direktiivi kohaldamisala ja hõlmatud nõuete kohta lähemalt vt käesoleva käsiraamatu 2. peatükk.

Samuti tuleb meeles pidada mõiste „nõue“ määratlust artikli 4 punktis 7,¹⁶⁵ mis hõlmab liikmesriikide õigusnormidega kehtestatud nõudeid. Nõuded on ka kutseühingute eeskirjad või kutseliitide või muude kutseorganisatsioonide kollektiivsed eeskirjad, mis on vastu võetud nende iseseisva õigusvõime teostamise kontekstis¹⁶⁶ ning ka need tuleb läbi vaadata, kui need reguleerivad või mõjutavad teenuste valdkonnas tegutsemist. Sellise olukorraga oleks tegemist näiteks juhul, kui mõnel reguleeritud kutsealal on teenuste osutamise eest kehtestatud miinimum- ja maksimumtasumäärad, mida seda kutseala reguleeriv kutseühing kohaldab kollektiivselt.

Läbivaatamist vajavaid nõudeid võib esineda nii riigi, piirkonna kui ka kohaliku tasandi õigusaktides.

Pärast seda, kui liikmesriigid on asjaomased nõuded välja selgitanud, peavad nad hindama nende vastavust direktiivi asjakohastele sätetele¹⁶⁷ ning vajaduse korral sellised nõuded kõrvaldama või asendama need vähem piiravate nõuetega.

10.2.2. Aruannete esitamine

Liikmesriigid peavad aruande oma õigusaktide läbivaatamise kohta esitama hiljemalt 28. detsembriks 2009. Iga liikmesriik peab selles täpsustama nõuded, mis ta kavatseb alles jätta, ning neid vastavalt artikli 9 lõikes 1,¹⁶⁸ artikli 15 lõikes 3 ja artikli 25 lõikes 1 sätestatud kriteeriumidega põhjendada. Artikli 15 puhul tuleb samuti märkida nõuded, mis on tühistatud või asendatud leebematega.

Komisjon püüab leida praktilisi lahendusi, et liikmesriike nende aruandekohustuste täitmisel abistada ning hõlbustada nende aruannete edasist esitamist ja kasutamist. Selleks võetakse kasutusele kindel aruandestruktuur ning aruannete esitamine elektroonilisel teel. See aitab tagada, et liikmesriikide aruanded on ühtlase tasemega ning nendes esitatud teave ülevaatlik (selge struktuuriga ning hõlpsasti mõistetav) ja võrreldav. Elektroonilisel teel aruannete esitamine peaks samuti aitama lahendada tõlkeprobleeme ja soodustama aruandekohustuste täitmise üldist läbipaistvust.

10.2.3. Vastastikune hindamine

Komisjon teeb esitatud aruanded kättesaadavaks teistele liikmesriikidele, kellel on nende kommenteerimiseks aega kuus kuud, ning konsulteerib nende üle huvitatud isikute ja direktiivi artikli 40 lõikes 1 osutatud komiteega. Aruannete ja teiste liikmesriikide poolt nende kohta tehtud tähelepanekute põhjal koostab komisjon kokkuvõtva aruande ning esitab selle Euroopa Parlamendile ja nõukogule.

10.2.4. Artikli 15 lõikes 2 loetletud nõuete läbivaatamine ja hindamine ning üldist majandushuvi pakkuvad teenused

Üldist majandushuvi pakkuvad teenused jäävad teenuste direktiivi kohaldamisalasse sedavõrd, kuivõrd neid ei ole sõnaselgelt välistatud. Seega peavad liikmesriigid läbi vaatama oma nõuded, mida kohaldatakse üldist majandushuvi pakkuvate teenuste suhtes, ning hindama nende vastavust mittediskrimineerimise, vajalikkuse ja proportsionaalsuse kriteeriumidele.

Artikli 15 lõikes 4 on aga täpsustatud, et artikli 15 lõigete 1–3 kohaldamine ei tohi juriidiliselt ega faktiliselt takistada üldist majandushuvi pakkuvatele teenustele määratud konkreetse ülesande täitmist. Seda kinnitab ka põhjendus 72, kus on selgitatud: „Hindamine ei tohiks mõjutada selliste ülesannete täitmiseks vajalikke nõudeid, kuid samas tuleks käsitleda põhjendamatuid piiranguid asutamisevabadusele.“ Praktikas tähendab see, et liikmesriigid peavad läbi vaatama, kuid võivad säilitada sellised nõuded üldist majandushuvi pakkuvate teenuste kohta, mis on proportsionaalsed ja teenuseosutajale antud konkreetse ülesande täitmiseks vajalikud. Seda tuleb hinnata kooskõlas Euroopa Kohtu poolt üldist majandushuvi pakkuvate teenuste suhtes tehtud otsustega.¹⁶⁹

¹⁶⁵ Vt käesoleva käsiraamatu punkt 2.3.1.

¹⁶⁶ Vt Euroopa Kohtu 12. detsembril 1974. aasta otsus kohtuasjas 36/74: Walrave, punktid 17, 23 ja 24; Euroopa Kohtu 14. juulil 1976. aasta otsus kohtuasjas 13/76: Donà, punktid 17 ja 18; Euroopa Kohtu 15. detsembril 1995. aasta otsus kohtuasjas C-415/93: Bosman, punktid 83 ja 84; Euroopa Kohtu 19. veebruaril 2002. aasta otsus kohtuasjas C-309/99: Wouters, punkt 120.

¹⁶⁷ Vt käesoleva käsiraamatu punkt 6.1 autoriseeringute kohta, punkt 6.3 hindamisele kuuluvate nõuete kohta ja punkt 8.4 multidistsiplinaarse tegevuse kohta.

¹⁶⁸ Liikmesriigid ei pea aruandesse panema iga tingimust, mille põhjal autoriseering antakse. Sellegipoolest peavad nad tagama, et need tingimused on kooskõlas artiklites 10–13 sätestatud kriteeriumidega, ning autoriseerimisskeemide läbivaatamisel veenduma, et autoriseeringute andmise tingimused on direktiiviga kooskõlas.

¹⁶⁹ Euroopa Kohus on oma lahendites seoses EÜ asutamislepingu artikli 86 lõike 2 kohaldamisega selgitanud, et liikmesriigi poolt üldist majandushuvi pakkuvat teenust osutava ettevõtja konkreetse ülesande suhtes võetud meetme põhjendamiseks „ei piisa asjaolust, et riigiasutused on üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamise usaldanud kõnealusele ettevõtjale“ (10. detsembril 1991. aasta otsus kohtuasjas C-179/90: Genova sadam, punkt 26). Lisaks sellele tuleb tõestada, et konkreetse nõude kohaldamine on vajalik selleks, et tagada kõnealusele ettevõtjale antud konkreetsete ülesannete täitmine (näiteks vastavus universaalsuse põhimõttele). Vt 19. mail 1993. aasta otsus kohtuasjas C-320/91: Corbeau, punktid 14 ja 16.

10.2.5. Artikli 15 lõikes 2 loetletud tüüpi uutest nõuetest teavitamine

Artikli 15 lõike 6 kohaselt on liikmesriikidel alates direktiivi jõustumise kuupäevast (28. detsember 2006) keelatud kehtestada artikli 15 lõikes 2 loetletud tüüpi uusi nõudeid, välja arvatud juhul, kui need nõuded ei ole diskrimineerivad, on põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega ning proportsionaalsed.¹⁷⁰ Reguleeriva raamistiku läbipaistvuse suurendamiseks ja teenuseosutajate õiguskindluse parandamiseks tuleb sellistest nõuetest komisjoni teavitada. Kui liikmesriikidel on nende vastavuse suhtes direktiivile kahtlusi, oleks neil soovitatav teavitada neist enne nende ametlikku vastuvõtmist. Igatahes ei välista selline teavitamine kõnealuste sätete vastuvõtmist liikmesriikide poolt. Lisaks on artikli 15 lõikes 7 selgitatud, et nõudest, millest on juba teavitatud direktiivi 98/34/EÜ¹⁷¹ alusel, ei ole teenuste direktiivi alusel enam vaja teavitada.

Kui komisjon on saanud teatise uue nõude vastuvõtmisest, teatab ta sellest teistele liikmesriikidele ning analüüsib kolme kuu jooksul selle vastavust direktiivile. Vajaduse korral võtab komisjon vastu otsuse, millega ta palub asjaomasel liikmesriigil selle nõude vastuvõtmisest loobuda või see tühistada.

10.3. Artikli 39 lõikega 5 ette nähtud kord

Nõuete läbivaatamine ja nendest teatamine artikli 39 lõike 5 alusel on mitmes suhtes samasugune kui artikli 39 lõike 1 alusel. Seega on liikmesriikidel ilmselt kasulik kasutada mõlemal juhul sama meetodikat. See tähendab, et liikmesriigid võivad läbivaatamist vajavate nõuete väljaselgitamisel suuresti tugineda artikli 39 lõike 1 alusel tehtud tööle ja vastupidi.

Liikmesriigid peavad hindama, kas nõuded, mille puhul nad on kindlaks teinud, et neid võib kohaldada teiste liikmesriikide teenuseosutajate suhtes, vastavad artikli 16 lõike 1 kolmandas lõigus ja artikli 16 lõike 3 esimeses lauses sätestatud kriteeriumidele, st need ei ole diskrimineerivad, on põhjendatud olulise avaliku huvi, avaliku julgeoleku, rahvatervise või keskkonnakaitsesega seotud põhjusega ning on proportsionaalsed.¹⁷²

Kui mõni nõue ei vasta artiklis 16 sätestatud kriteeriumidele, peab asjaomane liikmesriik tagama, et seda ei kohaldata teiste liikmesriikide teenuseosutajate suhtes.¹⁷³

Nõuete läbivaatamise ja hindamise kohta peavad liikmesriigid hiljemalt 28. detsembriks 2009 esitama komisjonile aruande, kus tuleb märkida nõuded, mis võivad kuuluda artikli 16 lõike 1 kolmanda lõigu ja artikli 16 lõike 3 esimese lause alla, ning selgitada, miks on selliste nõuete kohaldamine teiste liikmesriikide teenuseosutajate suhtes asjakohane ja kooskõlas artikliga 16. Näiteks kui liikmesriik leiab, et ta peab keskkonnakaitselistel põhjustel teatavate teenuste suhtes kohaldama siseriiklikku mürakaitse-eeskirja, tuleb see eeskiri ära näidata ja selle võimalikku kohaldamist põhjendada. Pärast esimest aruannet peavad liikmesriigid teatama asjaomaste nõuete või nende kohaldamise mis tahes muutmisest, kaasa arvatud uutest nõuetest, ning samuti põhjendada, miks on nende kohaldamine artikli 16 kohaselt põhjendatud.

Nagu artikli 39 lõike 1 alusel esitatavate aruannetegi puhul, töötavad komisjoni talitused liikmesriikide jaoks nende aruandekohustuse täitmise hõlbustamiseks ja teabe struktureerimiseks välja meetodika ja elektroonilisel teel esitamise süsteemi.

Komisjon teeb iga liikmesriigi aruanded ja kõik edaspidised teated uutest või muudetud nõuetest kättesaadavaks teistele liikmesriikidele ning koostab igal aastal analüüsi nende nõuete kohaldamise kohta direktiivi raames ja annab vastavad suunised, et suurendada läbipaistvust ja õiguskindlust teenuseosutajate jaoks.

¹⁷⁰ Kuigi liikmesriigid ei ole kohustatud direktiivi rakendama enne rakendusperioodi lõppemist, on Euroopa Kohus leidnud, et nad peavad sellel ajal hoiduma mis tahes uute meetmete vastuvõtmisest, mis võivad tõsiselt ohustada direktiiviga kavandatavaid tulemusi (vt 18. detsembri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-129/96: Inter-environnement Wallonie, punkt 45). See järeldus põhineb EÜ asutamislepingu artiklil 10, mis kohustab liikmesriike hõlbustama ühenduse ülesannete täitmist ning hoiduma meetmetest, mis võivad ohustada asutamislepinguga seatud eesmärgi.

¹⁷¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 98/34/EÜ, 22. juuni 1998, millega nähakse ette tehnilistest standarditest ja eeskirjadest teatamise kord, EÜT L 204, 21.7.1998, lk 37. Peale 20. juuli 1998. aasta direktiiviga (nn läbipaistvusdirektiiv – EÜT L 217, 5.8.1998, lk 18) tehtud muudatuste kohaldatakse direktiivi 98/34/EÜ teenuste valdkonnas määruste ja eeskirjade suhtes, mis reguleerivad infoühiskonna teenuseid, st elektroonilisi kaugteenuseid.

¹⁷² Nende kriteeriumide kohta lähemalt vt käesoleva käsiraamatu punkt 7.1.3.

¹⁷³ Vt käesoleva käsiraamatu punkt 7.1.2.

Euroopa Komisjon

Teenuste Direktiivi rakendamise käsiraamat

Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus

2007 — 54 lk — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-79-05980-3

ELi trükiste tellimine?

Väljaannete talituse avaldatud trükiseid saab tellida veebipõhisest raamatupoest „EU bookshop“ <http://bookshop.europa.eu>. Trükised väljastatakse Teie valitud müügiesindusest.

Kõikide müügiesinduste nimekirja tellimiseks saatke kiri faksinumbril (352) 2929 42758.

