EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 30.08.1996
KOM(96) 392 lopull.

96/0220 (COD)

KOMISSION TIEDONANTO

NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE
JA TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE

Tietoyhteiskunnan palveluja koskevien määräysten avoimuus sisämarkkinoilla

---

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI

teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annetun direktiivin 83/189/ETY muuttamisesta kolmannen kerran

(komission esittämä)

Tiivistelmä

Yhteenveto

Johdanto

I. Tietoyhteiskunnan palvelut sisämarkkinoilla

A. Kohti eurooppalaisia palvelumarkkinoita

B. Sisämarkkinoiden nykyinen sääntely

II. Avoimuuden järjestelmän välttämättömyys

A. Sääntelyn näkymät jäsenvaltioiden tasolla

B. Sisämarkkinoiden toimintaan kohdistuvat vaarat

III. Avoimuuden järjestelmän esittely

A. Tavoitteet

B. Yleinen lähestymistapa

C. Oikeudellinen väline

D. Soveltamisala

E. Oikeusperusta

F. Toissijaisuus

IV. Ehdotus direktiiviksi

Sisällysluettelo

YHTEENVETO

JOHDANTO

1. TIETOYHTEISKUNNAN PALVELUT SISÄMARKKINOILLA

A. Kohti eurooppalaisia palvelumarkkinoita

1. Palvelujen moninaisuus
2. Markkinoiden asteittainen kehittyminen
3. Alueittain vaihteleva kehitys
4. Rajat ylittävien palvelujen välttämätön kehitys

B. Sisämarkkinoiden nykyinen oikeudellinen viitekehys

II. AVOIMUUDEN JÄRJESTELMÄN VÄLTTÄMÄTTÖMYYS

A. Sääntelyn näkymät jäsenvaltioissa

1. Sääntelyä edeltävä toiminta jäsenvaltioissa
2. Uudet sääntelytarpeet
   a) Uudet suojelutarpeet
   b) Olemassa olevan suojan vähentämistarpeet
3. Suuntana laaja-alaiset määräykset
   a) Laaja määräysvalikoima
   b) Epämääräinen ja pitkälle ulottuva aikataulu

B. Sisämarkkinoiden toimintaan kohdistuvat vaarat

1. Sisämarkkinoiden uuteen jakaantumiseen liittyvät vaarat
2. Liialliseen sääntelyyn liittyvät vaarat
3. Epäyhtenäisyyteen liittyvät vaarat

III. AVOIMUUDEN JÄRJESTELMÄN ESITTELY

A. Tavoitteet

B. Yleinen lähestymistapa

1. Kokemukset olemassa olevista avoimuuden järjestelmistä
2. Ehdotettu avoimuuden järjestelmä

C. Oikeudellinen väline

D. Soveltamisala

1. Ilmoitettavia palveluja koskevat määräykset
2. Poikkeukset

E. Oikeusperusta

F. Toissijaisuus

IV. EHDOTUS DIREKTIIVIKSI

Yhteenveto

1. Tämä tiedonannon ja sen liitteenä olevan neuvoston direktiiviehdotuksen tavoitteena on luoda yhteisön tasolla tiedottamis- ja kuulemismenettely, jota sovelletaan mahdollisissa tulevissa tietoyhteiskunnan palveluihin liittyvissä sääntelyehdotuksissa.

2. Yleisen tietoyhteiskuntaa koskevan politiikkansa yhteydessä komissio pyrkii kehittämään sääntelyn, jonka ansiosta muun muassa uudet tietoyhteiskunnassa välitetyt palvelut voivat hyötyä sisämarkkinoiden tarjoamista eduista kunnioittaen samalla yleisen edun mukaisia perusperiaatteita ja ottaen asianmukaisesti huomioon asiaan vaikuttavat sosiaaliset, yhteiskunnalliset ja kulttuuriset tekijät. Näiden palvelujen valikoima on jo moninainen ja laaja, sillä se käsittää muun muassa sähköisessä muodossa olevat lehdet, etäopetukseen ja -hoitoon liittyvät palvelut, matkailualan etäpalvelut, vuorovaikutteiset pelit ja ajanvietemuodot sekä vapaa-ajan palvelut. Yleisesti niille on ominaista, että niitä tarjotaan sähköisiä välineitä käyttäen, että ne ovat etäpalveluja ja että ne vastaavat yksittäisen palvelun saajan yhteen tai useampaan erityistarpeeseen. Viimeksi mainitun ominaisuutensa takia palvelut ovat "vuorovaikutteisia", koska palvelun tarjoaja vastaa vastaanottajan erityisvaatimuksiin ja päinvastoin.

3. Alue, jolla ei ole sisäisiä rajoja, muodostaa ratkaisevan haasteen näiden palvelujen kehittämiselle, koska palvelut voivat sen ansiosta ylittää rajoja ja tarjota kansalaisille uusia mahdollisuuksia yhteydenpitoon ja tiedon vastaanottamiseen, kuluttajille uusia luotettavia muotoja tavaroiden ja palveluiden hankkimiseen sekä Euroopan palveluteollisuudelle uusia mahdollisuuksia parantaa kilpailukykyään.

4. Näitä palveluja ei nykyisinkään kehitetä oikeudellisessa tyhjiössä, koska sisämarkkinaoikeus, erityisesti perustamissopimuksen 52 artikla (sijoittautumisvapaus) ja 59 artikla (palvelujen vapaa liikkuvuus) ja olemassa oleva johdettu oikeus jo muodostavat oikeudellisen perusviitekehyksen. Kuitenkin kansallisella tai yhteisön tasolla käynnistetty moninainen toiminta (tutkimukset, kertomukset ja työryhmät) tällä alalla osoittaa, että nykyisiin palveluihin sovellettavia kansallisia määräyksiä on välttämätöntä sopeuttaa, jotta voitaisiin vastata tietoyhteiskunnan uusien palvelujen erityispiirteisiin ja antaa tässä suhteessa sääntelylle suuntaa. Nämä palvelut voivatkin aiheuttaa erilaisia vaaroja kuin nykyisten, perinteisiä palveluja sekä yleisradiointiin ja televiestintään liittyviä palveluja koskevien määräysten kattamat palvelut. Nykyisiä määräyksiä on sen vuoksi tarpeen muuttaa joko yleisen edun turvaamiseksi aiempaa paremmin tai vastaavasti lieventää määräyksiä silloin, kun niiden soveltamiselle ei ole perusteita. Lisäksi voimakas tietoyhteiskuntaa koskeva liikehdintä osoittaa, että sääntely voi olla merkittävien muutosten edessä.

5. Ilman yhteisön tasolla tapahtuvaa yhteistoimintaa on odotettavissa, että uusissa määräyksissä tulee olemaan suuria eroja eri jäsenvaltioiden välillä, koska

määräysten taustalla on kullekin valtiolle ominaisia huolen aiheita, joiden vuoksi yleistä etua palvelevat tavoitteet nähdään eri tavalla. Siksi tuleva sääntelytoiminta aiheuttaa vakavan sisämarkkinoiden jakaantumisen vaaran, toisin sanoen uusia perusteettomia tai kohtuuttomia esteitä palvelujen vapaalle liikkuvuudelle jäsenvaltioiden välillä ja palvelujen tarjoajien sijoittautumisvapaudelle, mikä voi muun muassa heijastua yhteisön tasolla liiallisina ja keskenään epäjohdonmukaisina määräyksinä.

Koska uudet palvelut ulottuvat rajojen yli, yksittäiset kansalliset aloitteet, joita ei ole yhteensovitettu keskenään, voivat osoittautua tehottomiksi oikeutettujen yleisten etujen turvaamisen kannalta ja vaarana saattaa olla, että toimijat kiertävät määräyksiä erityisesti vaihtamalla sijoittautumispaikkaa ja turvautumalla omalta kannaltaan edullisimpaan lainsäädäntöön ("forum-shopping").

6. On selvää, että tätä tulevaa sääntelytoiminnan suuntaa on sovitettava yhteen yhteisön tasolla sisämarkkinoiden jakaantumisen välttämiseksi sekä suojaamisen arvoisten yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteuttamiseksi entistä tinkimättömämmin. Yhteensovittamisen toteuttamiseksi olisi ennenaikaista ehdottaa yhteisön tasolla tietoyhteiskunnan palveluihin sovellettavien perussääntöjen laaja-alaista ja perinpohjaista yhdenmukaistamista, lukuun ottamatta aloja (esimerkiksi televiestintäala), joihin jo kohdistetaan erityismääräyksiä yhteisön tasolla. Tämä johtuu siitä, ettei uusien palvelumarkkinoiden muotoa, luonnetta ja kehitystä yleensä tunneta riittävästi, jotta voitaisiin määritellä tällaisen yhdenmukaistamisen välttämättömyys ja sisältö sisämarkkinoihin nähden. Näin ollen komissio ehdottaa tulevien määräysten yhteensovittamista tiedottamista, kuulemista ja hallinnollista yhteistyötä koskevalla menettelyllä.

Tämä ei luonnollisesti sulje pois sitä mahdollisuutta, että tietyillä erityisaloilla aletaan tutkia, onko tarpeen toteuttaa yhteisön tasolla toimia tiettyjen yleisen edun mukaisten tavoitteiden turvaamiseksi.

7. Direktiivissä 83/189/ETY säädetyn menettelyn, joka liittyy tavaroita koskeviin määräyshankkeisiin, tavoitteena on nimenomaan mahdollistaa yhteensovittamis-menettelyn toteuttaminen. Yli kymmenen vuoden kokemus tämän direktiivin soveltamisesta on osoittanut sen tehokkaaksi, koska se on edelleenkin pisimmälle viety määräysten avoimuutta koskeva järjestelmä. Siinä säädetty hallinnollinen yhteistyö sekä menettelyt vastaavat täysin tietoyhteiskunnan palvelujen tämänhetkisiä tarpeita. Sen tähden komissio ehdottaa tämän direktiivin soveltamisalaa laajennettavaksi niin, että sitä sovellettaisiin tietoyhteiskunnan palveluja koskeviin määräyshankkeisiin.

8. Ehdotuksella direktiivin soveltamisalan laajentamisesta on monta tavoitetta:

- *sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan mahdollistaminen estämällä erityisesti uusien esteiden luominen* jäsenvaltioiden keskinäisellä sekä jäsenvaltioiden ja komission välisellä tiedottamisella. Tämän tiedottamisen

ansiosta voidaan tapauksesta riippuen estää sellaisten kansallisten määräysten laatiminen, jotka ovat yhteensopimattomia palvelujen vapaan liikkuvuuden periaatteen ja sijoittautumisvapauden kanssa, tai jos on todennäköistä, että kaavaillut kansalliset määräykset aiheuttavat suojaamisen arvoisen yleisen edun turvaamisella perusteltuja oikeudellisia esteitä, selvittää sellaisten uusien määräysten tarvetta yhteisön tasolla, joilla kyseiset esteet pyritään poistamaan;

- *yleisten etujen tehokkaampi turvaaminen* ennakoimalla sellaisten yhteisön toimenpiteiden tarve, joilla pyritään turvaamaan riittävä ja yhtäläinen suoja eri jäsenvaltioissa. Kansallisen tason huolenaiheet, jotka ajavat jäsenvaltion haluamaan määräyksiä, voivat olla yhteisiä muille jäsenvaltioille ja niihin voidaan vastata tehokkaammin yhteisön tasolla yhteensovitetulla suojalla;

- *uusien yhteisön määräysten laatiminen paremmin ja niiden tarpeen vähentäminen* mahdollistamalla perustamissopimuksen, erityisesti sen 52 ja 59 artiklan, ja yhteisön oikeuden tehokkaampi soveltaminen sekä jäsenvaltioiden tiiviimpi yhteistyö. Tässä tarkoituksessa avoimuuden järjestelmä olisi todellinen edistysaskel, sillä sen ansiosta olisi mahdollista etukäteen estää tai rajoittaa sellaisen kansallisen lainsäädännön hyväksyminen, joka voisi jatkossa johtaa yhteisön tason sääntelyyn, jolla pyrittäisiin vahvistamaan kyseiset kansalliset määräykset, ilman että siihen olisi varsinaista tarvetta;

- *hallinnollisen yhteistyön helpottaminen* määräysten laatimisvaiheessa ohjaamalla kansallinen lainsäätäjä hankkimaan tietoja muiden jäsenvaltioiden viranomaisilta muualla vallitsevasta tilanteesta; tällä pyritään välttämään, ettei lakeja säädetä erikseen ja ottamatta huomioon muualla saatuja kokemuksia ja vaikutuksia palvelujen tarjoajiin ja palvelujen vastaanottajiin muissa maissa;

- *sääntelyn vakauden edistäminen* ensinnäkin rajoittamalla ennalta arvaamattoman sääntelytoiminnan mahdollisuutta ja toiseksi välttämällä sellaisia mahdollisia epävarmuuden jaksoja, jotka aiheutuvat jäsenvaltioihin kohdistuvista rikkomusmenettelyistä sen seurauksena, että ne ovat jättäneet täyttämättä yhteisölliset velvoitteensa, ja lopulta antamalla toimijoille, toimivaltaisille kansallisille viranomaisille ja kuluttajille enemmän tietoa sellaisista määräysehdotuksista, joiden vaikutukset voivat ulottua heihin, ja antamalla heidän vaikuttaa niihin.

9. Avoimuuden järjestelmä koskisi palvelujen saatavuuteen ja palvelutoiminnan harjoittamiseen liittyviä kansallisia määräysehdotuksia silloin, kun palvelut ovat sähköisessä muodossa olevia etäpalveluja, jotka tuotetaan palvelun vastaanottajan erityisestä pyynnöstä (vuorovaikutteisuus), lukuun ottamatta kansallisia määräysehdotuksia, jotka on tehty nykyisen tai tulevan direktiivin täytäntöönpanemiseksi.

10. Avoimuuden järjestelmää on mahdollisuuksien mukaan täydennettävä kansainvälisen tason lainsäädäntö- tai hallinnollisella yhteistyöllä vakaan ja johdonmukaisen sääntelyn luomiseksi laajemmalla tasolla.

11. Ehdotetussa avoimuuden järjestelmässä toistetaan menettelyyn liittyvät toimenpiteet, joista on määrätty direktiivissä 83/189/ETY:

- *tietojen toimittamisessa noudatettava menettely*, joka koskee edellä määriteltyihin palveluihin liittyviä määräysehdotuksia: jäsenvaltioiden olisi ilmoitettava komissiolle kaikki määräysehdotukset, joita sovelletaan tietoyhteiskuntaan. Komissio toimittaa nämä tiedot kaikille muille jäsenvaltioille, jotta ne voivat tutustua kansallisiin aloitteisiin;

- *kuulemismenettely*: määräysehdotusta koskevaa tietojen toimittamista seuraa alunperin 3 kuukauden odotusaika, jonka aikana jäsenvaltiot ja komissio voivat esittää huomautuksensa tai yksityiskohtaisen lausuntonsa (tällöin odotusaika pidennetään kaiken kaikkiaan 6 kuukauteen), taikka komissio voi ilmoittaa joko esittävänsä tulevaisuudessa yhdenmukaistamista koskevan ehdotuksensa tai jo ehdottancensa yhdenmukaistamiseen tähtääviä toimenpiteitä asianomaisella alalla (tällöin odotusaika pidennetään 12 kuukauteen, ja se voi jatkua jopa 18 kuukautta).

- *komitea*: jäsenvaltioiden edustajista koostuva komitea, josta säädettiin jo direktiivissä 83/189/ETY, antaa mahdollisuuden kannustaa jäsenvaltioiden lainsäätäjien välistä vuoropuhelua ja edistää hallinnollista yhteistyötä. Ajankohtana, jolloin monissa jäsenvaltioissa aloitetaan palvelujen oikeudellista sääntelyä koskevat valmistelutyöt, komitea voisi toimia erityisen hyödyllisenä viranomaisten välisenä foorumina.

KOMISSION TIEDONANTO

NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE
JA TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE

Tietoyhteiskunnan palveluja koskevien määräysten avoimuus sisämarkkinoilla

JOHDANTO

Komissio on toimintasuunnitelmassaan "Kohti Euroopan tietoyhteiskuntaa: toimintasuunnitelma"[1] määritellyt tietoyhteiskuntaa koskevan politiikkansa. Osana tätä tietoyhteiskuntaa koskevaa yleistä politiikkansa puitteissa komissio määritteli maaliskuussa 1995[2] tietoyhteiskunnan palveluja, toisin sanoen tiedon valtatiellä välitettäviä eri palvelumuotoja, koskevan sääntelypolitiikkansa. Kuluttajille onkin tarjolla täydellinen valikoima vuorovaikutteisia palveluja, kuten sähköisiä lehtiä, koulutuspalveluja, asianajajien ja lääkäreiden etäpalveluja, matkailun etäpalveluja, tavaroiden ja palvelujen etämyyntiä sähköisesti, vedonlyönnin etäpalveluja, vuorovaikutteisia pelejä, vapaa-ajan palveluja, jne.

Näille palveluille on yleisesti tunnusomaista, että ne ovat sähköisessä muodossa välitettäviä etäpalveluja ja että niillä vastataan yhteen tai useampaan yksittäisen palvelun ostajan erityispyyntöön. Viimeksimainitun ominaisuutensa takia ne ovat vuorovaikutteisia palveluja, koska tarjoaja voi vastata vastaanottajan erityisvaatimuksiin ja päinvastoin. Nämä palvelut, joita kutsumme tässä tietoyhteiskunnan palveluiksi, ovat siis erilaisia kuin yleisradioinnin palvelut sikäli, että kuluttajalla on mahdollisuus käsitellä, valita ja ohjata niiden sisältöä vuorovaikutteisesti, jotta ne vastaavat hänen omia vaatimuksiaan. Sähköisinä etäpalveluina ne kuitenkin eroavat perinteisistä ammatillisista palveluista, jotka tuotetaan niin, että palvelun tarjoaja tai vastaanottaja siirtyy paikasta toiseen (esimerkiksi lääkäri-, asianajo- tai opetuspalvelut).Tämän palvelujen moninaisuuden sosiaaliset, yhteiskunnalliset, kulttuuriset ja taloudelliset vaikutukset ovat ilmeisiä: niiden avulla kansalaisille voidaan tarjota uusia mahdollisuuksia lähettää ja vastaanottaa tietoa rajoista tai etäisyyksistä välittämättä. Ne muodostavat vireän talouden alan ja ovat verkkojen ja tietotekniikan kehityksen tärkein asia (varsinaisten televiestintäpalvelujen kehityksen lisäksi) Euroopan unionissa. Myös vaikutus Euroopan rakentamiseen on ilmeinen, koska nämä palvelut kurovat etäisyyksiä umpeen ja ovat näin ollen keino tiivistää unionia ja lähentää suhteita niiden maiden välillä, jotka unioni yhdistää toisiinsa.

Tätä taustaa vasten rajaton sisämarkkina-alue on tietoyhteiskunnassa avainasemassa, sillä näiden palvelujen kehittämisen edellyttämiä suuria sijoituksia tehdään ainoastaan, jos niiden ansiosta voidaan saavuttaa suurtuotannon etuja, saattaa tuotteet kohdemarkkinoille ja ulottaa palvelujen jakelu koko Eurooppaan. Näin sellaiset markkinat, jotka ovat yhden

---

[1] *Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle, KOM (94) 347 lopullinen, annettu Brysselissä 19 päivänä heinäkuuta 1994. Tämä toimintasuunnitelma oli jatkoa Eurooppa-neuvoston Korfun kokoukselle (24-25 päivänä kesäkuuta 1994), jossa korostettiin, että on välttämätöntä luoda "selkeä ja vakaa viitekehys" tietoyhteiskuntaa koskeville määräyksille, ja jossa komissiota kehotettiin mahdollisimman nopeasti laatimaan ohjelma, jossa se määrittelisi ne toimenpiteet, jotka yhteisön tasolla ovat välttämättömiä määräysviitekehyksen täydentämiseksi. Bangemannin johtama tietoyhteiskuntaa käsittelevä korkean tason työryhmä oli aiemmin korostanut kertomuksessaan, kuinka tärkeää on ottaa käyttöön yhteinen lainsäädännöllinen lähestymistapa, joka olisi samanaikaisesti sekä yhtenäinen ja asianmukainen että. riittävän joustava voidakseen kehittyä rinnan uusien teknologioiden ja markkinoiden kanssa.*

[2] *"Tietopalvelut - sääntelyn laatiminen". Bangemannin, Orejan ja Montin 22 päivänä maaliskuuta 1995 antama tiedonanto. Katso myös perustelut ehdotuksessa direktiiviksi, direktiivin 89/552/ETY muuttamisesta, KOM(95) 86 lopullinen, 31.5.1995, s. 27.*

maan mittakaavassa liian pienet ollakseen kannattavia, voivat muodostua mielenkiintoisiksi, jos niitä voidaan hyödyntää kaikissa jäsenvaltioissa.

Komission on pyrittävä tietoyhteiskunnan palveluja koskevissa määräyksissä nimenomaan vastaamaan näihin haasteisiin varmistamalla selvä, luotettava ja johdonmukainen sääntely. Komissio arvioi, että olisi ennenaikaista ja vaarallista tässä vaiheessa vakiinnuttaa laaja-alaisia ja yksityiskohtaisia yhteisön määräyksiä näiden uusien palvelujen osalta. Koska niiden muoto, luonne ja kehitys markkinoilla ovat toistaiseksi epämääräisiä, niitä tarpeita ja ongelmia, jotka voisivat oikeuttaa toimiin yhteisön tasolla, ei vielä tunneta riittävästi. Koska nykyinen yhteisön oikeus ja erityisesti sisämarkkinoita koskevat säännöt muodostavat jo perussääntelyn, oikeudellista tyhjiötä ei ole.

Tämä ei missään nimessä kuitenkaan tarkoita sitä, että olisi jäätävä toimettomaksi. On selvää, että tietoyhteiskunnan kehitykseen liittyy tulevaisuudessa uusia kansallisen tason määräyksiä, joilla muutetaan nykyistä sääntelyä. Ellei sääntelytoiminnan suuntaa soviteta yhteen yhteisön tasolla, seurauksena voi olla sisämarkkina-alueen uudelleen jakaantuminen sekä liiallinen ja epäyhtenäinen sääntely, jotka haittaavat tietoyhteiskunnan palvelujen kehitystä ja yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin pyrkimistä ja näiden tavoitteiden tehokasta turvaamista.

Näiden vaarojen välttämiseksi komissio on päättänyt, että yksi yhteisön tason ensisijaisista toimista on tässä vaiheessa järjestää tuleva sääntely ehdottamalla määräysten avoimuuden järjestelmää, jonka tarkoituksena on turvata tulevien kansallisten määräysehdotusten avoimuus ja niiden yhteensopivuus sisämarkkina-alueen, periaatteiden ja muiden tavoitteiden kanssa.

Tämä ei tarkoita, etteikö komissio esittäisi muita erityisaloitteita. Komissio on jo selvästi ottanut huomioon tämän mahdollisuuden toisaalta päättämällä, että tulevat määräyksiä koskevat yhteisön aloitteet on sidottava sisämarkkinoiden oikeudelliseen viitekehykseen ja että niissä on noudatettava määräysten yhtenäisyyden periaatetta, ja toisaalta käynnistämällä valmistelevia analyysi- tai kuulemistoimia sellaisista erityiskysymyksistä, jotka on jo voitu määritellä riittävän yksityiskohtaisesti. Siten komissio on antanut hiljattain kolme vihreää kirjaa - *vihreän kirjan tekijänoikeuksista ja lähioikeuksista tietoyhteiskunnassa*[3], vihreän kirjan suojattujen palvelujen oikeussuojasta sekä lisäksi vihreän kirjan kaupallisesta viestinnästä sisämarkkinoilla - jotka ovat tai tulevat olemaan perusteellisen kuulemisen kohteena. Lisäksi valmisteilla on kaksi muuta vihreää kirjaa: *vihreä kirja elämisestä ja työskentelystä tietoyhteiskunnassa sekä inhimillisestä ulottuvuudesta* ja *vihreä kirja uusien audiovisuaalisten palvelujen kehityksestä*, jossa käsitellään tiettyjen yleisen edun mukaisten tavoitteiden turvaamista, erityisesti alaikäisten suojaamista ja kulttuurisen ja kielellisen moninaisuuden edistämistä, sekä kysymystä uusien palvelujen kehittämisestä.

Jäljempänä esiteltävä määräysten avoimuuden järjestelmä on näin ollen tärkeä virstanpylväs tietoyhteiskunnan lainsäädännön laatimisessa ja järjestämisessä, ja sen

[3] *KOM(95) 382 lopullinen, 19 päivänä heinäkuuta 1995.*

taustalla on halu taata, että palveluala voisi asianmukaisesti hyötyä sisämarkkinoista. Se on näin ollen osa johdonmukaista politiikkaa, jolla pyritään turvaamaan tietoyhteiskunnan sopusointuinen kehitys ottaen huomioon yleisen edun mukaiset tavoitteet sekä asiaan liittyvät sosiaaliset, yhteiskunnalliset ja kulttuuriset kysymykset.

Se on myös olennainen keino, joka antaa yhteisölle mahdollisuuden osallistua tehokkaammin ja johdonmukaisemmin sellaisista kysymyksistä käytävään keskusteluun, jotka koskevat tietoyhteiskuntaan liittyviä sääntelynäkökohtia kansainvälisen yhteistyön yhteydessä.

I. TIETOYHTEISKUNNAN PALVELUT SISÄMARKKINOILLA

Tietoyhteiskuntaa koskeva lainsäädäntö liittyy läheisesti palvelumarkkinoiden kehitykseen. Tässä suhteessa näyttää siltä, että näillä markkinoilla voidaan odottaa merkittävää kehitystä Euroopassa (A) ja että oikeudellinen perusviitekehys on jo olemassa (B).

A. Kohti eurooppalaisia palvelumarkkinoita

Uudet kansalliset määräykset riippuvat pitkälti tietoyhteiskunnan palvelumarkkinoiden kehityksestä. Sitä mukaa kun palvelut tulevat markkinoille, tai palvelujen odotuksen vaikutuksesta yleiseen mielipiteeseen, ilmenee tarvetta sääntelyyn. Ensisijaisesti on siis välttämätöntä tunnistaa ne piirteet uusien palvelumarkkinoiden kehityksessä, joiden vaikutukset voivat ulottua sääntelyyn.

1. Palvelujen moninaisuus

Kaikki nykyisin tunnetut ja kehitteillä olevat palvelut sekä monet uudet palvelut, joissa hyödynnetään uusia mahdollisuuksia, voivat kuulua tietoyhteiskuntaan. Kaikkien tietoyhteiskunnan palvelujen yhteisenä nimittäjänä on lopullisen kuluttajan erityisasema palveluketjussa ja tarkemmin sanottuna se, että näiden palvelujen markkinointi, myynti ja/tai jakelu kuluttajalle tapahtuu etäpalveluina sähköisessä muodossa ja kuluttajan erityisestä pyynnöstään.

Näiden avaintekijöiden perusteella tietoyhteiskunnan tarjoama palveluvalikoima näyttää valtavalta. Jo nyt tarjotut ja markkinoille tulossa olevat online-palvelut kattavat suuren määrän alueita. Niin innovatiivisimmilla kuin perinteisemmilläkin alueilla (terveys, koulutus, julkaisut, kulutustavarat, ym.) toimijat ovat jo alkaneet arvioida ja hyödyntää niitä mahdollisuuksia, joita sähköinen suora vuorovaikutteisuus heidän ja kuluttajan välisessä suhteessa tuo mukanaan. Mitä nykyisiin analyyseihin[4] tulee, esimerkkeinä tänään saatavilla olevista tai tulevaisuutta varten kaavailluista palveluista voidaan mainita seuraavat:

---

[4] *Katso esimerkiksi:*
EUROPEAN INFORMATION TECHNOLOGY OBSERVATORY (OETI), "European Information Technology Observatory 95", Saksa, 1995; ABRIL, LAURENT ET AL., "Développement d'un environnement multimédia en Europe: Besoins pour le développement d'un Environnement Multimédia fondé sur les Infrastructures de Télécommunications et les Réseaux de Télévision par Cable", lopullinen kertomus Euroopan komission POXIII:lle, DEVOTECH Conseil et ANALYSIS, tammikuu 1995; EUROPEAN IT INDUSTRY ROUND TABLE, "Multimedia in the Fourth Framework Programme", työryhmän kertomus, Bryssel 1.6.1994; MINISTRY OF POSTS AND TELECOMMUNICATIONS, "Reforms toward the Intellectually Creative Society of the 21st Century, Program for the Establishment of High-Performance Info-Communications Infrastructure", Japani, 31.5.1993; ZENITH MEDIA, "New Interactive Media: The Practical Guide", Zenith Media, huhtikuu 1995; AFTEL, "La télématique francaise en marche vers les autoroutes de l'information", Les éditions du téléphone, Pariisi, 1994; BRETON, THIERRY, "Les téléservices en France. Quels marchés pour les autoroutes de l'information?, Rapport officiel au Ministre d'Etat, Ministre de l'intérieur et de l'Aménagement du Territoire et au Ministre des Entreprises et du Développement économique", JOUVE, Pariisi 1994; INSTITUT MULTIMÉDIAS, "Multimedias made in USA", multimediaseminaari, Pariisi, maalis-huhtikuu 1995..

- *Sähköinen etämyynti*: tätä kutsutaan joskus virheellisesti nimellä "teleshopping" tai se kuvataan sähköiseksi ostotavaksi, ja siinä kuluttaja voi tilata tuotteita suoraan television/tietokoneen välityksellä.
- *Etäopetus*: etäopetusta annettaisiin vuorovaikutteisesti; siinä käytettäisiin audiovisuaalisia apuvälineitä, ja annettaisiin opiskelijalle mahdollisuus vastata kysymyksiin, tehdä valintoja ja saada arvio omasta työskentelystään välittömästi.
- *Sähköiset julkaisut/tietopalvelut*: käsite kattaa laajan valikoiman palveluja, kuten uutiset, säätiedotukset, online-tietokannat jne. Matkustamiseen liittyvien tietopalvelujen tai erilaisten tapahtumakalenterien tapaisissa palveluissa sähköinen etämyynti mahdollistaa usein suorat varaukset.
- *Asiantuntijoiden tarjoamat etäpalvelut*: näitä ovat esimerkiksi terveydenhoidon etäpalvelut ja oikeusneuvonta, joissa asiantuntija voi työpaikaltaan antaa neuvoja asiakkaalle, joka on kotonaan, siten, että heidän välillään on täydellinen vuorovaikutus.
- *Kotipankki*: asiakkaat voivat saada tilitietoja ja suorittaa maksuja suoraan verkon välityksellä.
- *Online-viihde*: kyse on online-videopelien tai tilausvideoiden tapaisista palveluista, joissa kuluttaja voi tilata ohjelman ja elokuvan koska tahansa ja katsoa sitä omalla näytöllään ja käsitellä sen sisältöä (kelauksesta tai pikakelauksesta täydellisiin muutoksiin).

Nykyinen palvelutarjonta on kuitenkin vasta jäävuoren huippu. Näille palveluille yhteiset ominaispiirteet ovatkin etuja, jotka ovat läsnä kaikkialla, ja joista toisin sanoen voi olla hyötyä lähes kaikille olemassa oleville palveluille:

1. *Yhä lähempänä kuluttajaa*: mahdollisuus tavoittaa kuluttaja tämän olinpaikasta riippumatta ja tarjota hänelle mahdollisuus vastaanottaa tietoa, ostaa ja/tai saada tuote/palvelu välittömästi sekä säästää kuluttajan aikaa ja vaivannäköä perinteisiin palveluihin verrattuna.
2. *Kuluttajan välitön vastaus*: ottaen huomioon että palvelun vastaanottajan ja tarjoajan välinen yhteys ja tiedonvaihto voivat olla huomattavasti tiiviimpiä, palvelun tarjoaja voi oppia paremmin tuntemaan asiakkaansa henkilökuvan ja siten tehdä tarjouksestaan henkilökohtaisemman.
3. *Välitön maailmanlaajuinen ulottuvuus ja maantieteellisten markkinoiden kansainvälistyminen*: koska maantieteellisellä etäisyydellä ei online-yhteydessä enää ole merkitystä, palvelujen tarjoaja voi yhtä lailla tavoittaa viereisellä kuin toisella mantereella olevan asiakkaan.

Kaikki yritykset nimetä tai ryhmitellä palvelut ovat määritelmän mukaan keinotekoisia, epätäydellisiä ja erittäin väliaikaisia, koska ne perustuvat väistämättä nykyisiin markkinoihin, tuotteisiin, palveluihin ja taloudellisiin tosiasioihin, jotka voivat muuttua jo huomenna. Ennusteita, joissa luetellaan erilaisia tietoyhteiskunnassa tulevaisuudessa tarjottavia palveluita, päivitetään sitä paitsi jatkuvasti. Palvelujen tarkoituksen perusteella laaditaan luokkia, jotka perustuvat esimerkiksi sovelluksen ominaisuuksiin (esim. ammatillinen tai kulutukseen, opetukseen tai terveyteen liittyvä), välineeseen (henkilökohtainen tietokone, televisio tai muu) tai jakeluverkostoon (esim. satelliitti, kaapeli, puhelin, langaton, maakaapelit, kupari/kuitu, CD-ROM, vuorovaikutteiset

palvelupisteet[5], Internet[6]). Mikään niistä ei kuitenkaan ole täysin tyydyttävä ja kestävä ottaen huomioon, ettei huomisen tietoyhteiskunnan mahdollisuuksia millään pystytä tällä hetkellä rajaamaan riittävän selkeästi.

Määräysten tasolla ensimmäinen johtopäätös on, että määräysten soveltamisalat ovat vääjäämättä yhtä laajoja kuin niitä vastaavat talouden alatkin.

2. *Markkinoiden asteittainen kehittyminen*

Tietoyhteiskunta ei synny kertaheitolla. Vaikka mahdollisuuksia näyttääkin olevan paljon, tietoyhteiskunnan palvelut ilmaantuvat asteittain. Uusia sovelluksia kehitetään ja testataan nykyisin jatkuvasti (kuten online-ostokset, telepankki, etäopetus, tilausvideo, jne.), ja yksityisesti ja julkisesti rahoitettuja koehankkeita käynnistetään kaikkialla maailmassa. Syy tähän asteittaiseen kehitykseen on aika, jonka palvelujen tarjoajat tarvitsevat voidakseen vastata moniin uusiin haasteisiin, erityisesti:

- *Kuluttajan houkuttteleminen*: on pystyttävä ylittämään muutosvastarinta, etenkin niille kuluttajaryhmille suunnattujen palvelujen osalta, joille uusi teknologia on vierainta (esimerkiksi vanhemmat sukupolvet verrattuna nuoriin, yksityiset kuluttajat verrattuna yritysasiakkaisiin).
- *Maksutapojen löytäminen*: palvelut eivät voi kehittyä, ennen kuin kehitetään maksujärjestelmiä, joiden avulla sähköinen maksu voidaan suorittaa helposti ja suoraan. Näin ollen ne palvelut, joiden maksaminen on helpointa (esimerkiksi suljetussa verkossa tarjotut palvelut), kehittyvät nopeimmin.
- *Kaupallisesti hyödynnettävien teknologiasovellutusten löytäminen ja kehittäminen*: kehittyneimpään teknologiaan perustuvat palvelut eivät laajene, ennen kuin teknologiasovelluksista tulee kaupallisesti kannattavia ja/tai riittävän laajalti saatavia, jotta kuluttaja olisi valmis maksamaan uuden palvelun käyttämisestä veloitettavan hinnan.
- *Jakelun uudistaminen*: jos tuote edellyttää fyysistä kuljetusta tai käsin tuotettavaa lisäpalvelua, on laadittava aivan uusi jakelujärjestelmä, joka vastaa tietoyhteiskunnan palvelujen nopeuteen ja läheisyyteen liittyviä etuja.
- *Määräyksiin liittyvien esteiden ylittäminen*: kansallisen lainsäädännön soveltumattomuuden takia (katso jäljempänä) palvelujen kehittäminen tulee monissa tapauksissa kalliiksi oikeudellisen epävarmuuden vuoksi tai siksi, että on löydettävä määräysten kannalta suotuisia osa-alueita; joissakin tapauksissa se tekee palvelujen kehittämisen mahdottomaksi.
- *Toimijoiden vastuun määritteleminen*: on tärkeää erottaa online-palveluverkkojen tai kaapeliverkkojen toimittajien velvoitteet palveluiden toimittajien ja palveluiden sisällöstä vastaavien julkaisijoiden velvoitteista sekä määritellä eettiset ja moraaliset säännöt, joita viimeksi mainittujen on noudatettava.

---

[5] *Tietokoneita, joihin on yleinen pääsy ja jotka kuuluvat yleensä tietylle yritykselle; tietoihin pääsee valikon kautta, jota käyttäjä voi ohjata. Mahdollisuus videokonferenssiin palvelupisteen asiantuntijan kanssa.*

[6] *Yhdysvaltain puolustusministeriön vuonna 1969 tilaamaan ARPANET-verkkoon perustuva avoin järjestelmä, jolla ei ole omistajaa. Runkoa ylläpitää tällä hetkellä Advanced Network & Services (ANS) ja järjestelmä on luotu palvelemaan yli 4 miljoonaa käyttäjää. Se tarjoaa 30-40 miljoonalle henkilölle yli 160 maassa pääsyn ainakin sähköpostiin. Tietyissä osissa Eurooppaa verkon käyttäjämäärä on kasvanut yli 1000 prosentilla viimeisen kolmen vuoden aikana.*

Mahdollisuudet ja haasteet muuttuvat, ja talouden eri alojen toimijat näkevät ne eri tavoin, minkä takia tässä vaiheessa on mahdotonta tarkalleen määritellä, millä sovellusten ja teknologian yhdistelmillä päästään kannattaville markkinoille ja miten kannattavia ne ovat. Ensimmäiset sovellukset ovat niitä, joissa tarvittavat sopeuttamistoimet ovat yksinkertaisimpia ja halvimpia (esimerkiksi sähköinen julkaisutoiminta, vuorovaikutteiset ja räätälöidyt uutiset ja online-markkinointi) ja/tai joissa kuluttajalle koituva hyöty on suurin (esimerkiksi sähköinen etämyynti, online-rahoituspalvelut, etäopetus, terveydenhoidon etäpalvelut ja tilausvideo). Ajan myötä yhä kasvavaa määrää "perinteisiä" palveluja uudenaikaistetaan ja uudistetaan, ja kehitetään täysin uusia palveluja.

Määräysten tasolla markkinoiden kehityksen asteittainen luonne merkitsee, että uudet määräykset eivät toteudu kerralla, vaan on todennäköistä, että nekin toteutuvat vähän kerrallaan.

3. *Alueittain vaihteleva kehitys*

Euroopan unionin tasolla on monestakin syystä odotettavissa eri tasoja tietoyhteiskunnan uusien palvelujen kehityksessä jäsenvaltion mukaan:

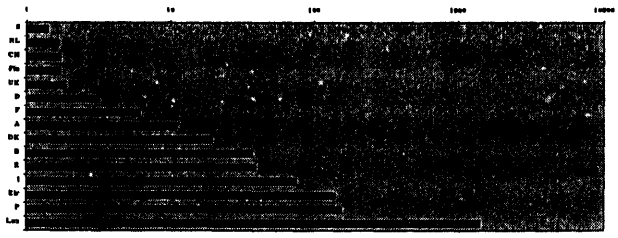
- *Jäsenvaltioiden väliset erot tietotekniikan levinneisyydessä*, mikä esitetään jäljempänä IT-asteena[7] (joka osoittaa, että maassa, jolla on alhaisin IT-aste, on teoriassa suurin tietokoneiden ja televiestintälaitteiden levinneisyys sekä eniten taloudellista toimintaa).
- *Jäsenvaltioiden väliset erot tietotekniikkamarkkinoiden kehityksessä.* Koska kansalliset markkinat eivät kehity samaan tahtiin, jäsenvaltioiden väliset erot pienenevät tietyissä tapauksissa ja kasvavat toisissa[8].
- *Jäsenvaltioiden väliset erot siinä, millaisia palveluja kehitetään, johtuvat* sellaisista nykyisten markkinoiden ominaispiirteiden välisistä eroista, jotka liittyvät historiallisiin, yhteiskunnallis-poliittisiin, väestöllisiin, maantieteellisiin ja teknologisiin tekijöihin. Tämä markkinoiden peruserilaisuus on jo nähtävissä (esimerkiksi kiinnostus Minitel-palveluja kohtaan Ranskassa ja kehittyneitä satelliittitelevisiopalveluja kohtaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa), myös tiedonvälitykseen käytettävissä olevassa perusrakenteessa (esimerkiksi erot kaapelijakelun ja televiestintäverkon käytössä, kuten se on jäljempänä kuvattu Internet-yhteyksien osalta).

---

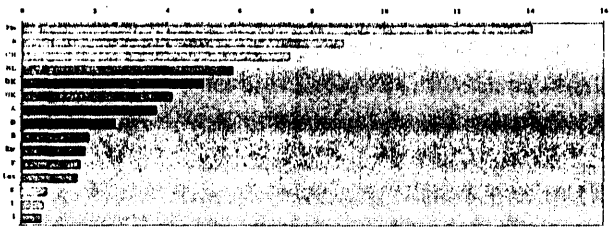
[7] *IT = (OE + PM + CP + PC + TP + FM + PG)/(GDP*Host*NSF), jossa OE vastaa toimistolaitteistojen kokonaiskustannuksia vuonna 1990 (Yhdysvaltain dollareissa); PM vastaa postitusten määrää vuonna 1990; CP vastaa uusien matkapuhelintilaajien määrää vuonna 1994; PC vastaa käytössä olevien tietokoneiden määrää vuonna 1993; TP vastaa käytössä olevien puhelimien määrää vuonna 1993; FM vastaa käytössä olevien telekopiolaitteiden määrää vuonna 1992; PG vastaa käytössä olevien henkilöhakulaitteiden määrää vuonna 1992; GDP vastaa bruttokansantuotetta kansalaista kohti vuonna 1995 (arviot Yhdysvaltain dollareissa); Host vastaa Internetiin kytkettyjen tietokoneiden määrää lokakuussa 1994; NSF vastaa NSF:n (National Science Foundation Network) yhteenlaskettuja nettotuloja ja nettomenoja vuonna 1994, luvut miljoonia.*

[8] *Katso tietotekniikan kasvua alueittain vuosina 1990-1994 kuvaava taulukko jo mainitussa OETI:ssa, sivu 357.*

IT-aste[9]



Internet-liityntöjen määrä /1 000 henkeä[10]



Määräysten tasolla tämä alueittain vaihteleva palvelukehitys heijastuu mitä todennäköisimmin erilaisina kansallisina määräyksinä.

4. Rajat ylittävien palvelujen välttämätön kehitys

Tietoyhteiskunnan palvelut eroavat perinteisistä palveluista, sillä niitä voidaan tuottaa kuluttajan ja tuottajan välisestä etäisyydestä riippumatta. Tämän rajat ylittävän piirteen hyödyntäminen on oleellista tietoyhteiskunnan palvelujen kehittymistä ajatellen, ja se johtuu seuraavien tekijöiden yhteisvaikutuksesta:

- *kriittisen massan saavuttaminen ja markkinoille saattamisesta aiheutuvien kustannusten pienentäminen*: kun perinteisissä palveluissa sellaiset edut, jotka liittyvät rajat ylittävään palvelujen tarjoamiseen ja tavaroiden kauppaan maantieteellisesti laajemmilla markkinoilla, jätetään usein hyödyntämättä johtuen hyödyntämiseen liittyvien kustannusten takia (aika, kuljetus, jakelu, tiedonhankinta, jne.), tietoyhteiskunnan palvelut vähentävät kustannuksia huomattavasti (missä määrin, riippuu siitä, onko tuotteet toimitettava vai ei, tulkkaukseen liittyvistä kuluista, jne.), koska etäisyyden vaikutus poistuu.
- *erityiskysyntään vastaaminen ja markkinarakoihin suuntautuminen*: palvelun tarjoajan ja yksittäisen kuluttajan välisen vuorovaikutuksen ansiosta tarjoaja saa

[9] *ARNUM, ERIC, "Internet Cross-Subsidisation: Traffic, Spending and Government Spending on the Internet. A close-up study of the commercialisation of the Internet and the growth of the NSF net Backbone Service from January 1993 to January 1995", Kertomus Euroopan yhteisöjen komissiolle, 1995.*

[10] *Lähde: Société Internet, Observatoire Européen de l'Audiovisuel*

kilpailuedun pyrkimällä mahdollisimman tarkkaan vastaamaan yksittäisten kuluttajien tarpeisiin. Tuloksena on, että kuluttaja odottaa yhä enemmän voivansa löytää täsmälleen omia tarpeitaan vastaavia tuotteita/palveluja. Palvelun tarjoajan kannalta tämä tarkoittaa, että erikoistuminen ja palvelun räätälöiminen muodostuvat yhä tärkeämmiksi. Yleensä pienten palvelujen tarjoajien on hyödynnettävä laajoja markkinoita voidakseen kehittää taloudellisesti kannattavia markkinarakoja. Standardoidummilla tuote-/palvelumarkkinoilla toimivat suuremmat tarjoajat voivat tarjota räätälöidympiä palveluja, jos itse palvelua voidaan sopeuttaa (esimerkiksi tieto- ja opetuspalvelut); ominaisuuksiltaan suhteellisen pysyvien palvelujen osalta (esimerkiksi tilausvideo, online-ostokset, jne.), palveluvalikoiman on oltava suurempi, jos tarjoaja haluaa antaa kuluttajalle hyvän syyn tilata niitä; silloin tarjoajan on tarjottava "palvelupaketteja". Joka tapauksessa mahdollisuus maantieteellisesti laajempien markkinoiden kattamiseen muodostuu ratkaisevaksi edellytykseksi.

- *rajojen ulkopuolella sijaitsevien markkinasegmenttien hallinta*: tietoyhteiskunta on alkanut kehittyä kaikissa jäsenvaltioissa, mutta se koskee enemmän tiettyjä väestöryhmiä kuin toisia (esimerkiksi nuoremmat sukupolvet verrattuna vanhempiin, ammattikäyttäjät verrattuna yksityisiin käyttäjiin, jne.). Tästä seuraa, että markkinoiden kansallisuudella on vähemmän merkitystä kuin markkinasegmentillä, ja että on pysyttävä ylittämään kansallisia rajoja ja yhdistämään markkinasegmenttejä, jotta voi päästä markkinoille, jotka ovat riittävän laajat, jotta palvelujen tuottaminen on taloudellisesti kannattavaa.

Kuluttaja on ensimmäisenä vaatimassa näitä rajat ylittäviä palveluja niiden myönteisten vaikutusten takia:

- *Kaikkien Euroopan unionissa tarjolla olevien palvelujen/tuotteiden huomattavasti helpompi ja laajempi saatavuus*: tuotteisiin ja palveluihin liittyvien tutkimuskustannusten huomattava pieneneminen unionin sisällä on johtanut siihen, että markkinat, joihin ei maantieteellisen etäisyyden takia aikaisemmin ollut pääsyä, ovat yhtä helppopääsyisiä kuin kansalliset markkinat.
- *Tuotetun palvelun alhaisempi hinta*: palvelujen tuottajien välisen kilpailun lisääntyminen helpottaa hintavertailua, mikä aiheuttaa painetta hintojen alentamiseen.
- *Uusia erikoistuneempia/räätälöidympiä palveluja*: maantieteellisesti laajempien markkinoiden ansiosta kuluttajilla on mahdollisuus kytkeytyä erikoistuneempiin ja räätälöidympiin palveluihin (esimerkiksi yksittäisen kuluttajan tarpeisiin mukautetut tieto- ja opetuspalvelut) ja valita laajemmasta valikoimasta uusia tuotteita/palveluja.

Määräysten tasolla tarve kehittää rajat ylittäviä palveluja tuo mukanaan olennaisen vaatimuksen: on voitava taata alue, jolla ei ole sisäisiä rajoja.

B. Sisämarkkinoiden nykyinen lainsäädäntö

Euroopan palvelumarkkinoiden kehittyminen ei tapahdu oikeudellisessa tyhjiössä. Olemassa oleva sisämarkkinaoikeus muodostaa peruslainsäädännön. Jo

sijoittautumisvapauden (perustamissopimuksen 52 artikla ja sitä seuraavat artiklat) ja palvelujen vapaan liikkuvuuden (perustamissopimuksen 59 artikla ja sitä seuraavat artiklat) sekä voimassaolevan johdetun oikeuden täydellinen ja tehokas soveltaminen antaa tietoyhteiskunnan palveluille mahdollisuuden hyötyä alueesta, jolla ei ole sisäisiä rajoja.

Perustamissopimuksen 59 artikla, jossa määrätään palvelujen vapaan tarjoamisen periaatteesta[11], on olennainen pyrittäessä helpottamaan ja edistämään kriittisen massa saavuttamista niiden rajat ylittävien palvelujen alalla, joita välitetään tiedon valtateiden kautta. Kuten komission tiedonannossa palvelujen vapaasta liikkuvuudesta rajojen yli[12] selostetaan, tämä periaate estää jäsenvaltioita toteuttamasta toisista jäsenvaltioista peräisin olevien palvelujen vapaata tarjoamista rajoittavia toimenpiteitä. Perustamissopimuksen 59 artiklan ja tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti palvelu kuuluu alkuperäisen jäsenvaltion, toisin sanoen sen jäsenvaltion, johon tarjoaja alunperin on sijoittautunut, lainsäädännön ja valvonnan piiriin. Tästä alkuperämaahan perustuvasta järjestelmästä ja siitä seuraavasta vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmästä johtuu, että tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajia ei periaatteessa velvoiteta soveltamaan eri määräyksiä palvelujen kohdemaan mukaan, mikä viidentoista jäsenvaltion unionissa tarkoittaisi yksinkertaisesti sisämarkkinoiden kieltämistä. Yhdenmukaistaminen tulee kuitenkin tarpeelliseksi, kun vastaanottajamaan lainsäädännön soveltamista perustellaan yleiseen etuun liittyvillä syillä[13]. Tässä tapauksessa kaikkien jäsenvaltioiden välille on yleisen edun nimissä asetettava tasoltaan vastaava suoja, jotta tällainen oikeudellinen este voidaan poistaa.

On myös huomattava, että lähestymistapa, joka perustuu 59 artiklan ja alkuperämaan määräysten tehokkaaseen soveltamiseen (vastavuoroinen tunnustaminen), vähentää vastaavasti tarvittavan johdetun oikeuden säännösten määrää. Monissa tapauksissa 59 artiklan tehokas soveltaminen riittääkin estämään jäsenvaltioita haittaamasta tietoyhteiskunnan palvelujen vapaata tarjoamista. Ainoastaan silloin, kun rajoitus on tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella oikeutettu, on tarvetta johdetun oikeuden säännöksen laatimiseen. Toisin sanoen mitä ankarammin 59 artiklaa sovelletaan, sitä vähemmän yhteisön määräyksiä tarvitaan.

Myös ***perustamissopimuksen 52 artikla*** on tietoyhteiskunnan palveluja ajatellen tärkeä, sillä se takaa näiden palvelujen tarjoajille hyödyn, jonka sijoittautumisvapaus tuo mukanaan. Tämä tarkoittaa, että tietoyhteiskunnan palveluja tarjoavaan toimijaan, joka

---

[11] *Palvelun käsite on määritelty perustamissopimuksen 60 artiklassa: "... palveluilla tarkoitetaan suorituksia, joista tavallisesti maksetaan korvaus ja joita määräykset tavaroiden, pääomien tai henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta eivät koske". Lisäksi 59 artiklassa tarkennetaan, että vapaan liikkuvuuden periaate koskee rajan yli tarjottavia palveluja: "... poistetaan asteittain rajoitukset, jotka koskevat muuhun yhteisön valtioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja yhteisössä".*

[12] *EYVL C 334, 9.12.1993*

[13] *Palvelujen vapaata tarjoamista koskevia rajoituksia voidaan näin ollen oikeuttaa tietyin ehdoin: syrjiviä rajoituksia ei voida perustella kuin perustamissopimuksen 56 artiklassa määrätyillä syillä ja suhteellisuuden periaatteeseen kohdistuvan valvonnan varauksin; syrjimättömiä rajoituksia voidaan perustella välttämättömillä yleiseen etuun perustuvilla syillä. Muutoin kaikki rajoittavat toimenpiteet on suhteutettava asetettuun tavoitteeseen (toimenpiteen on oltava tarkoituksenmukainen, eikä se saa ulottua pidemmälle kuin mitä asetetun tavoitteen saavuttamiseksi on välttämätöntä).*

on sijoittautunut yhteen jäsenvaltioon ja haluaa sijoittautua muihin, ei tulisi soveltaa syrjiviä rajoituksia, naamioituja syrjiviä rajoituksia eikä, tietyissä tapauksissa, rajoituksia, joihin ei liity syrjintää.

Johdettu sisämarkkinaoikeus käsittää jo nyt tietyn määrän direktiivejä, jotka ovat tärkeässä asemassa tietoyhteiskunnan palveluja kehitettäessä. Niiden, kuten kaikkien sisämarkkinoita koskevien direktiivien, tavoitteena on yleisen edun suojaaminen siinä määrin, kuin se sisämarkkinoiden esteiden poistamiseksi on tarpeen, asettamalla tietyn suojan tason, joka on kaikissa jäsenvaltioissa vastaava.

Erityisesti voidaan mainita hiljattain annettu *direktiivi yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 95/46/ETY*[14], joka osoittaa sisämarkkinaoikeuden lisäarvon suojattaessa tietoyhteiskunnan perusoikeuksia, tässä tapauksessa oikeutta yksityiselämään. Vaikka tämä direktiivi ulottuukin selvästi tietoyhteiskuntaa laajemmalle, se edustaa kuitenkin tärkeää virstanpylvästä tietoyhteiskunnan lainsäädännön kehityksessä, sillä luonteeltaan henkilökohtaisten tietojen suojaa pidetään tietoyhteiskunnan palvelujen kehityksessä elintärkeänä. Se edustaa myös olennaista edistysaskelta pyrittäessä herättämään kansalaisten luottamus uusiin palveluihin. Tietotekniikan kehittyessä komissio tutkii ja ehdottaa tarpeen vaatiessa uusia välttämättömiä toimenpiteitä. On myös syytä mainita ehdotus direktiiviksi henkilötietojen ja yksityisyyden suojasta digitaalisten televerkkojen, erityisesti digitaalisten monipalveluverkkojen sekä matkaviestinverkkojen yhteydessä[15], jossa ratkaistaan digitaalisiin televerkkoihin liittyviä erityisongelmia.

Henkisen omaisuuden osalta avaindirektiivejä on useampia; erityisesti mainittakoon *direktiivi tietokoneohjelmien oikeudellisesta suojasta 91/250/ETY*[16], *direktiivi vuokraus- ja lainausoikeudesta sekä tietyistä tekijänoikeutta lähellä olevista oikeuksista henkisen omaisuuden alalla 92/100/ETY*[17], *direktiivi tiettyjen satelliitin välityksellä tapahtuvaan yleisradiointiin ja kaapeleitse tapahtuvaan edelleen lähettämiseen sovellettavien tekijänoikeutta sekä lähioikeuksia koskevien sääntöjen yhteensovittamisesta 93/83/ETY*[18], *direktiivi tekijänoikeuden ja tiettyjen lähioikeuksien suojan voimassaoloajan yhdenmukaistamisesta 93/98/ETY*[19]. *Direktiivi 96/6/ETY tietokantojen oikeudellisesta suojasta*[20] on myös olennainen ja voi toimia perustana kaikille tuleville täydentäville

---

[14] *Annettu 24 päivänä heinäkuuta 1995.*

[15] *Muutettu ehdotus KOM (94) 128 lopullinen, 13.6.1994. Katso myös 22 artiklan 4 kohdan d alakohta ehdotuksessa direktiiviksi avoimen verkon tarjoamisen (ONP) soveltamisesta puhelintoimintaan, yhteinen kanta 12 päivänä heinäkuuta 1995 (EYVL C 281, 25.10.95, s. 19).*

[16] *EYVL N:o L 122, 17.5.1991, s. 42. Direktiivi on erityisen tärkeä, koska tietokoneohjelmat ovat tiedon valtateiden olennainen osa. Tässä direktiivissä tekijänoikeussuoja ulotetaan koskemaan tietokoneohjelmia kirjallisten tuotteiden tavoin.*

[17] *EYVL N:o L 346, 27.11.1992, s. 71*

[18] *EYVL N:o L 248, 6.10.1993, s. 15. Direktiivissä määritellään tekijänoikeuksia koskevista yhteisistä määräyksistä, erityisesti oikeuksien yhteisvalvonnasta, ja joillakin sen osa-alueilla voi olla merkitystä tietoyhteiskuntaa koskevissa lainsäädäntöehdotuksissa.*

[19] *EYVL N:o L 290, 24.11.1993, s. 9. Direktivii on tiedon valtatien kautta välitettävien teosten ja suoritusten suojaamisen edellyttämän lainsäädännön perusta.*

[20] *EYVL N:o L 77, 27.3.1996, s. 20. Tässä 11 päivänä maaliskuuta annetussa direktiivissä pyritään yhdenmukaistamaan sekä online- että offline-tietokantoihin sovellettavat tekijänoikeudet sekä ottamaan käyttöön uusi taloudellinen oikeus, joka suojaa tietokannan valmistajan huomattavan sijoituksen.*

aloitteille, jotka koskevat tekijänoikeuksien ja lähioikeuksien tietoyhteiskuntaan liittyviä näkökohtia.
Vihreä kirja tekijänoikeuksia ja lähioikeuksia tietoyhteiskunnassa[21] on ensimmäinen osavastaus niihin analyyseihin, joissa henkisen omaisuuden alue on määritelty yhdeksi tietoyhteiskunnan kehittymisen vuoksi laadittavien määräysten avainalueista. Itse asiassa digitaalitekniikkaan, joka mahdollistaa suuren tietomäärän lähettämisen ja jäljentämisen huomattavasti helpommin kuin perinteisessä ympäristössä, liittyy erityisiä vaaroja. Ilman asianmukaista suojaa on vaikea varmistaa, ettei teosta tai suoritusta jäljennetä, muuteta tai hyödynnetä tekijänoikeuden haltijoiden tietämättä ja heidän vahingokseen. Vihreän kirjan tavoitteena on käynnistää laajat kuulemismenettelyt tulevaisuuden politiikan määrittämiseksi tällä alalla.

Vihreässä kirjassa suojattujen palvelujen oikeussuojasta sisämarkkinoilla"[22] luodaan katsaus ongelmin jotka johtuvat eroista jäsenvaltioiden lainsäädännössä, joka on annettu näiden palveluiden suojaamiseksi laitonta jäljentämistä ja sisämarkkinoiden toiminnan vaarantumisen, erityisesti tietoyhteiskuntaan liittyvien vaarojen vuoksi. Vihreässä kirjassa mainitaan mahdollisuus yhteiseen toimintaan nimenomaan kansallisten lainsäädäntöjen yhdenmukaistamiseksi tällä alalla.

Vihreässä kirjassa kaupallisesta viestinnästä sisämarkkinoilla[23] otetaan huomioon mainonta, suoramarkkinointi, sponsorointi, myynninedistäminen ja pr-toiminta, joiden tarkoituksena on tuotteiden ja palvelujen sekä niiden myöhemmän kehityksen edistäminen tietoyhteiskunnan kehityksen yhteydessä. Vihreässä kirjassa tutkitaan, millä tavoin kansalliset säännökset, vaikka ne eivät olisikaan syrjiviä, kuitenkin haittaavat tällaisten palvelujen, ja erityisesti verkkojen, toimintaa rajojen yli. Vihreässä kirjassa ehdotetaan menetelmää tällaisten toimenpiteiden suhteellisuuden arvioimiseksi ja mahdollisten yhteisön tason toimenpiteiden yhteensovittamisen parantamiseksi.

Ehdotus direktiiviksi kuluttajansuojasta etäsopimuksissa[24] muodostuu kuluttajansuojaa ajatellen tärkeäksi tiettyjen uusien palvelujen, erityisesti sähköisen myynnin osalta.

Lopuksi *direktiivi 89/552/ETY televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja kansallisten määräysten yhteensovittamisesta*[25] takaa televisiolähetysten vapaan liikkuvuuden; kyseiset palvelut hyötyvät myös tietoyhteiskunnan uuden teknologian tarjoamista rajat ylittävistä lähetysmahdollisuuksista. Kyseinen direktiivi kattaa myös niin kutsutut normaalit televisiopalvelut ja muita palveluja, esimerkiksi maksutelevisio ja "near-video-on-demand"-palvelut. Tämä aloite ei vaikuta Euroopan parlamentin ja neuvoston keskusteluihin direktiivin ja erityisesti sen soveltamisalan tarkistamisesta. Avoimuuden järjestelmä ei koske uusia direktiivin soveltamisalaan sisällytettäviä palveluja ja niihin liittyviä säädösehdotuksia, koska

---

[21] *KOM(95) 382 lopullinen, 19.7.1995.*
[22] *KOM(96) 76 lopullinen, 6.3.1996*
[23] *KOM(96) 192 lopullinen, 8.5.1996.*
[24] *Tarkistettu ehdotus, EYVL N:o C 308, 15.11.1993, s. 18 ja EYVL N:o C 185, 19.7.1995, s. 4.*
[25] *EYVL N:o L 298, 17.10.1989. Tarkistettu ehdotus 31.5.1995 KOM(95)86 lopullinen; muutettu ehdotus KOM(96)200, 7.5.1996; yhteinen kanta, 8.7.1996 ja komissio tiedonanto yhteisestä kannasta Euroopan parlamentille SEK(96) 1292.*

ennaltailmoitusmenettely ei koske kansallista lainsäädäntöä, jolla direktiivi pannaan täytäntöön.

II. AVOIMUUDEN JÄRJESTELMÄN VÄLTTÄMÄTTÖMYYS

Avoimuuden järjestelmän luominen on tarpeen, koska kansallisella tasolla säännellään tulevina vuosina tietoyhteiskunnan palveluja; yhteensovittamattomana tämä sääntely voisi saattaa sisämarkkinat kyseenalaisiksi ennen kaikkea niiden jakaantumisen takia.

Lisäksi syntyy yhteensopimattomuusongelma kansallisten säännösten rajoitetun soveltamisalan ja uusien vuorovaikutteisten palvelujen rajat ylittävän ulottuvuuden välillä, mikä vaatii perusteellisia keskusteluja ja yhteistyötä yhteisön tasolla.

A. Sääntelyn näkymät jäsenvaltioissa

Tietoyhteiskunnan palvelujen kehitys heijastuu oikeudellisella tasolla uusina sääntelytarpeina. Työryhmien tai komiteoiden perustaminen jäsenvaltioissa sekä lukuisat kansallisella tai yhteisön tasolla tuotetut viralliset kertomukset ja tutkimukset johtavat samaan päätelmään: tietoyhteiskunta edellyttää laaja-alaista sääntelyä, jonka tarkoituksena on sopeuttaa nykyistä lainsäädäntöä.

1. Sääntelyä edeltävä toiminta jäsenvaltioissa

Useissa jäsenvaltioissa on käynnissä toimintaa tietoyhteiskunnan tulevien sääntelytarpeiden analysoimiseksi ja arvioimiseksi[26]. Tällaisen toiminnan määrä kertoo sääntelytoiminnan alkamisesta. Komission käytettävissä olevan tiedon perusteella käynnissä olevasta toiminnasta voidaan esittää seuraava yhteenveto:

---

[26] *Esimerkkeinä voidaan mainita seuraavat tutkimukset: Thierry Breton: Les télé-services en France. Quels marchés pour les autoroutes de l'information? Salkuttoman ministerin, sisäasiista ja alueiden käytöstä vastaavan ministerin sekä yrityksistä ja taloudellisesta kehityksestä vastaavan ministerin virallinen kertomus (Ranska, joulukuu 1994); Jean-Marc Detailleur: Evolution de la presse écrite dans la perspective des nouvelles technologies multimédias. Kertomus viestintäministerille (Ranska, joulukuu 1994); Gérard Théry: Les autoroutes de l'information. Kertomus pääministerille (Ranska, heinäkuu 1994); "Industries culturelles et nouvelles techniques". Sirinellin johtaman komitean kertomus, kulttuurin ja ranskankielisyyden ministeriö; "Prognos A.G.: Digitales Fernsehen-Marktchancen und ordnungspolitischer Regelungsbedarf, erstellt im Auftrag der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (München, tammikuu 1995); Coudert Brothers: An overview and analysis of the legal and regulatory barriers to the take off of multimedia applications in preparation for the infrastructure Green Paper (Kertomus Euroopan komissiolle, joulukuu 1994); The Danish Government report on the Information Society year 2000; Actieprogramma Electronische Snelwegen "van metafoor naar actie" (Alankomaiden hallituksen virallinen asiakirja, joulukuu 1994); "Wings to human ability" (Virallinen kertomus Ruotsin hallitukselle, elokuu 1994); Titan: Etude du cadre réglementaire de la Communauté francaise pour le lancement d'expérienxes multimédia et workshop "Le controle des accès et des droit" (Belgia, marraskuu 1994 ja tammikuu 1995); "Creating the superhighways of the future: Developing Broadband Communications in the UK" (presented to Parliament by the President of the Board of Trade by command of Her Majesty, marraskuu 1994); "The Waterloo Report on "Trans Atlantic Dialogue on Broadcasting and the Information Society", 19-21 päivänä toukokuuta 1995; myös ICRT (International Communications Round Table) on useissa hiljattain antamissaan päätöslauselmissa korostanut tiettyjä sääntelyyn liittyviä tarpeita.*

- ***Belgia***

Viitisenkymmentä henkeä viestinnän eri aloilta tekee yhteistyötä *TITAN*-hankkeessa, jonka päämääränä on uuden teknologian käyttöönotto ranskankielisessä yhteisössä. "Oikeudellinen" alaryhmä tutkii tiettyjä kysymyksiä, kuten henkistä omaisuutta, tietosuojaa, todistustaakkaa sekä kuluttajansuojaa ja yksityisyyden suojaa. Marraskuussa 1994 laaditussa TITAN-ryhmän ensimmäisessä lainsäädäntöä koskevassa kertomuksessa arvioidaan, että olemassa olevaa lainsäädäntöä olisi kokonaisuudessaan muokattava, ja toivotaan, että perusteellisen tarkistuksen avulla voitaisiin taata näitä uusia palveluja koskevien määräysten yhtenäisyys. Koska suunnitelmissa on laatia vuorovaikutteisia palveluja koskevia määräyksiä, televiestintäasioita käsittelevälle Conseil Supérieur de l'audiovisuelille on annettu tehtäväksi analysoida kysymystä ja tehdä asiaa koskevia ehdotuksia. Flaamilaisessa yhteisössä keskustellaan myös muutosehdotuksista 4 päivänä toukokuuta 1994 *"TELENET VLAANDEREN"*-hankkeen yhteydessä annettuun, radio- ja televisiolähetyksiä koskevaan asetukseen. Hanke on hallituksen, muun julkishallinnon ja yksityisen alan yhteinen, ja se liittyy uusiin kaapelilähetyspalveluihin.

- ***Saksa***

Sekä osavaltioiden että liittovaltion tasolla on muodostettu useita työryhmiä[27]. Ne tutkivat muun muassa tietoyhteiskunnan lainsäädäntöä koskevaa erityiskysymystä ja kysymyksiä, jotka liittyvät tietosuojaan, rikollisuuden ehkäisemiseen, alaikäisten suojaan, henkiseen omaisuuteen, kuluttajansuojaan, suojaukseen ja viestimien omistukseen. Saksan kristillisdemokraattinen puolue sekä sosiaalidemokraatit/Bündnis 90/Die Grünen ovat perustaneet työryhmiä[28] tutkimaan lainsäädännön ongelmia ja määräysten sopeuttamistarpeita. Liittopäivät ovat päättäneet asettaa tutkintavaliokunnan tarkastelemaan muun muassa määräyksiin liittyviä kysymyksiä[29]. Yksi edelleen avoimista kysymyksistä on se, kuuluvatko uudet palvelut osavaltioiden vai liittohallituksen toimivaltaan. Osavaltiot sopivat äskettäin online-palveluja koskevasta sopimusluonnoksesta (On-line Staatsvertrag), joka perustuu osavaltioiden väliseen yleisradiotoimintaa koskevaan sopimukseen (Rundfunkstaatvertrag). Kyseinen luonnos[30] sisältää määräyksiä toiminnan aloittamisesta, palvelujen tuottajan tunnistamisesta, toimituksellisesta vastuusta, alaikäisten suojasta, mainonnasta, sponsoroinnista, vastausoikeudesta, tietosuojasta, valvonnasta jne. Liittohallitus puolestaan on julkaissut suuntaviivat uudeksi viestintälaiksi[31], jossa käsitellään vapaata pääsyä markkinoille ilman lupamenettelyä, kuluttajansuojaa, tarjousehtojen ja hintojen julkaisemista, vastuuta,

---

[27] *Esimerkiksi liittohallituksen "Forschungs- und Technologierat", joka on 16 osavaltion ja liittovaltion edustajista koostuva ryhmä; "Petersberger Kreis", johon kuuluu hallituksen ja talouselämän edustajia. Näiden ryhmien ensimmäisiä kertomuksia odotetaan ensi syksyksi.*

[28] *Katso esimerkiksi 9 ja 10 päivänä syyskuuta 1995 päivätyt Bündnis 90- ja Die Grünen -puolueiden 12 viestintäpoliittista vaatimusta, joissa vaaditaan uusia palveluja koskevia määräyksiä tietosuojan, yksityisyyden suojan, alaikäisten suojan ja henkisen omaisuuden suojan sekä kuluttajansuojan alalla.*

[29] *Tässä yhteydessä on kiinnitetty huomiota siihen, että olemassa olevia määräyksiä olisi vähennettävä, jotta voitaisiin vastata uusiin tarpeisiin.*

[30] *Staatvertrag über Mediendienste.*

[31] *Statement von Bundesminister Dr. Jürgen Rüttgers zu den Rechtlichen Rahmenbedigungen für neue Informations- und Kommunikationsdienste Multimedia Gesetz - 2/5/1996.*

alaikäisten suojaa, sopimusoikeutta digitaalinen nimikirjoitus mukaan lukien, teollis- ja tekijänoikeuksia jne.

• ***Tanska***

Valtiovarainministeriö, joka vastaa "*Vuoden 2000 tietoyhteiskunta*"-hankkeesta, esitti lokakuussa 1994 hallitukselle kertomuksensa. Yksi kertomuksen johtopäätöksistä oli, että Tanskan henkilökohtaista tietosuojaa koskeva laki olisi uudistettava ja että sitä olisi yksinkertaistettava, jotta se vastaisi tietoyhteiskunnan mukanaan tuomia muutoksia. Kertomuksessa vaaditaan eduskuntaa ja paikallisia viranomaisia kiireellisesti käsittelemään tietoyhteiskuntaan liittyviä näkökohtia ja vaaditaan laatimaan tulevia aloitteita koskeva toimintasuunnitelma.

• ***Ranska***

"Minitelin" ja telematiikan kehittymisen ansiosta on saatu arvokasta kokemusta etäpalveluista. Pyrkimyksenään herättää keskustelua tarvittavasta uudesta politiikasta Ranskan hallitus tilasi vuonna 1994 kertomuksia, joissa käsiteltiin tietoyhteiskunnan näkymien mukanaan tuomia ongelmia. Niin kutsutussa *Bretonin kertomuksessa*, jonka otsikkona on "Ranskan telepalvelut" ja joka luovutettiin pääministerille 11 päivänä heinäkuuta 1994, tarkastellaan erityisemmin kysymystä tietoyhteiskunnan uusien palvelujen kehityksestä ja arvioidaan, että määräyksiä on sopeutettava, koska nykyiset välineet eivät sovi yhteen, koska nykyiset välineet eivät sovi yhteen uuden teknologian mahdollistamiin organisaatiomuotojen kanssa. Pääministerille 24 päivänä tammikuuta 1995 luovutetussa niin sanotussa *Detailleurin kertomuksessa* tarkastellaan uuden teknologiaympäristön lehdistölle asettamia haasteita. Siinä korostetaan, että tietyt uusiin palveluihin liittyvät uudet tilanteet tuovat esiin oikeudellisia tyhjiöitä. Sopeuttaminen olisi toteutettava asteittain ja sen olisi perustuttava sekä kokeilujen arviointiin että jatkuvaan oikeudellisten vaikutusten tutkimiseen. Niin kutsutussa *Sirinellin kertomuksessa*, jonka otsikkona on "Kulttuuriteollisuuden alat ja uudet tekniikat", tarkastellaan uuden teknologian vaikutuksia tekijänoikeuksiin. Pääministerille 31 päivänä heinäkuuta 1994 jätetyssä *Théryn kertomuksessa*, nimeltään "Tiedon valtatiet", tarkastellaan tiedon valtateiden Ranskalle asettamia strategisia haasteita. Kaikissa näissä kertomuksissa korostetaan, että tunnetuilla aloilla tarvitaan sääntelyä. Niissä ei kuitenkaan täsmennetä tämän sääntelyn sisältöä eikä aikataulua. Parlamentti hyväksyi lisäksi 26 päivänä maaliskuuta 1996 välittömästi sovellettavan lain uusien palvelukokeilujen aloittamiseksi.

• ***Italia***

Senaatin pysyvä komissio hyväksyi helmikuussa 1995 asiakirjan "*in materia di multimedialità*", jossa kuvataan yksityiskohtaisesti Italian tilannetta tällä alalla. Kertomuksessa arvioidaan ranskalaisia Bretonin ja Théryn kertomuksia, ja siinä valotetaan muutamia määräyksiin liittyviä ongelmia (esimerkiksi tietosuojaa, viestimien keskittymistä, mainontaa) ja pohditaan, onko olemassa olevien lakien sopeuttaminen välttämätöntä.

- ***Luxemburg***

Pääministeri ilmoitti 4 päivänä toukokuuta 1995 eduskunnalle "Cabinet de l'information"-nimisen elimen perustamisesta, jossa toimivaltaiset ministerit sovittavat yhteen, kanavoivat ja keskittävät aloitteita. Tämän elimen rinnalla toimii nk. lisäkomitea, johon osallistuu talouselämän sekä joukkoviestimien ja viestintäalan edustajia ja joka tekee ehdotuksia ja keskustelee tietoyhteiskunnan toteuttamiseen tähtäävistä strategioista. Pääministerin mukaan monia kysymyksiä on vielä selvittämättä: tietosuoja, yhteiskunnalliset seuraukset, tekijänoikeus jne. Eduskunta on suunnitellut laajan keskustelun aloittamista. Joka tapauksessa vaikuttaa siltä, että joko laaditaan uudet vuorovaikutteisia palveluja koskevat määräykset tai voimassa olevia määräyksiä mukautetaan kyseisten palvelujen erityisluonteen huomioon ottamiseksi.

- ***Alankomaat***

Hallitus julkisti joulukuussa 1994 toimintaohjelmansa ("Actieprogramma") nopeuttaakseen tietoyhteiskunnan toteutumista. Vaikka asiakirjassa keskitytäänkin perusrakenteisiin liittyviin näkökohtiin, joitakin palveluja koskevaan lainsäädäntöön liittyviä ongelmia on tunnistettu. Ne liittyvät esimerkiksi henkilökohtaisten tietojen suojaamiseen, suojattuihin palveluihin, henkiseen omaisuuteen ja yleiseen järjestykseen (rikollisuuteen ja etiikkaan). Määräysten tarkistaminen on televiestinnän lainsäädännön lisäksi suuntautunut niin sanottuihin lisämääräyksiin näillä aloilla. Huomiota kiinnitetään erityisesti itsesääntelyn mahdollisuuteen palvelualalla, sillä hallitus arvelee sen voivan nopeuttaa käytännön sovelluksia. Toimivaltaiset ministeriöt ovat perustaneet keskinäisiä työryhmiä toimintaohjelman toimeenpanemiseksi. Alankomaiden joukkoviestimistä vastaava viranomainen ("het Kommissariaat voor de Media") on äskettäin myöntänyt televisioyhtiöille luvan käyttää hyväkseen uusien sähköisten viestimien tarjoamia mahdollisuuksia. Tämä lupa kattaa muun muassa television vuorovaikutteisen käytön, sähköisten ohjelmaoppaiden julkaisun, ohjelmien levittämisen internetin välityksellä, tietojen vaihdon ja suoramarkkinoinnin. Lupa voisi myös koskea tilausvideoita ja maksutelevisiopalveluja. Lopuksi on perustettu useiden ministeriöiden edustajista koostuva valmisteleva komitea käsittelemään voimassa olevista määräyksistä johtuvia ongelmia ja yhteensovittamaan sähköisiä palveluja koskevaa uutta lainsäädäntöä.

- ***Ruotsi***

Hallitus on nimittänyt toimikunnan, joka vastaa tietotekniikan edistämisestä. Se jätti ensimmäisen kertomuksensa, "*Wings to Human Ability*", elokuussa 1994. Nykyistä oikeudellista tilannetta pidetään epätyydyttävänä. Kertomuksessa todetaan, että tietotekniikan kehitykselle on olennaista, että tekijänoikeuden, sopimusoikeuden, siviilioikeuden, mainonnan ja henkilökohtaisten tietojen suojaamisen alueilla on vakaa lainsäädäntö. Jotta saataisiin aikaan riittävästi kannattavia palveluja, erityistä huomiota olisi kiinnitettävä muun muassa sopimuksia ja henkistä omaisuutta koskevaan lainsäädäntöön. Määräysten sopeuttamiselle asetettava tavoite olisi tuotava käytännön tasolle seuraavan kolmen vuoden aikana. Muun muassa televisioviestimiä koskevia uusia palveluja ja lehdistön vapautta koskevan lainsäädännön tutkimista varten on asetettu virallinen komitea. Tämän vuoden aikana olisi tehtävä käytännön ehdotuksia.

- ***Suomi***

Hallitus julkaisi vuoden 1995 alussa kertomuksen, jonka otsikkona on "*Suomalaisen tietoyhteiskunnan kehittäminen*". Jo olemassa olevat ryhmät, kuten audiovisuaalisia oikeuksia, tekijänoikeuksia ja multimediaoikeuksia käsittelevä työryhmä, voisivat keskustella uusiin palveluihin liittyvistä ongelmista. On oletettavaa, että Suomessa, jossa viestimiä koskevat määräykset ovat jo hyvin liberaaleja, myös uusia palveluja koskevat määräykset perustuvat itsesääntelyyn, lukuun ottamatta rikoksia, jotka kuuluvat rikoslain piiriin. Yleinen lähestymistapa vaikuttaa olevan se, että määräyksiä pyritään mahdollisuuksien mukaan välttämään.

Yhdistynyt kuningaskunta

Valmistelemassaan ja parlamentille marraskuussa 1994 esittelemässään kertomuksessa "*Creating the Superhighways of the Future: Developing Broadband Communications in the UK*" D.T.I. määritteli keskeiseksi tarpeen luoda vakaa, tehokas ja kehittyvä lainsäädäntö, jonka avulla vahvistettaisiin teollisuuden luottamusta sijoituksiin, ja totesi, että erityistä huomiota tulisi kiinnittää verkoissa olevien henkilökohtaisten tietojen ja teollisuutta koskevien tietojen suojaamiseen sekä henkisen omaisuuden asianmukaiseen suojaamiseen. Asiakirjassa ilmoitettiin multimediateollisuuden neuvoa-antavan ryhmän (MMIAG) asettamisesta. Ryhmä koostuu merkittävistä teollisuuden edustajista, ja se toimii toimivaltaisen ministerin neuvonantajana kysymyksissä, jotka liittyvät multimedian kehityksen mahdollisuuksiin ja esteisiin. Alaryhmille on annettu tehtäväksi tutkia muun muassa lainsäädäntöön liittyviä kysymyksiä näillä aloilla sekä lääketieteellisten sovellusten alalla. Henkistä omaisuutta käsittelevä alaryhmä on arvioinut, että multimedioita koskevien lupien myöntämismenettelyjä olisi yksinkertaistettava, ja se suosittelee, että kunnianloukkausta ja siveettömyyttä koskevia lakeja muutetaan ja että Yhdysvalloissa käynnistettyjen hankkeiden tapaan otettaisiin käyttöön lähetysoikeus tekijänoikeuksien suojaamiseksi. Toinen ministeriöiden välinen työryhmä perustettiin pääministerin kanslian yhteyteen keskustelemaan muun muassa henkistä omaisuutta ja tietojen suojaamista koskevan voimassa olevan lainsäädännön sopeuttamisesta. Heinäkuussa 1995 annettiin lakiesitys, kunnianloukkauksiin liittyvän lainsäädännön ja menettelyn muuttamisesta (Lakiesitys: "An act to amend the law of defamation and to amend the law of limitation with respect to actions for defamation and malicious falsehood"). Tämän lakiesityksen soveltamisalaan kuuluu sähköinen julkaisutoiminta (ensimmäinen artikla). Poliittisista puolueista Yhdistyneen kuningaskunnan työväenpuolue esitti heinäkuussa 1995 kertomuksen "*Labour's Policy Forum on the Information Superhighway*", jossa mainitaan muun muassa kuluttajansuoja, tekijänoikeus, alaikäisten suoja, yleinen järjestys, laiton jäljentäminen, tietosuoja, markkinointi, etätyötä koskeva työ- ja sosiaalilainsäädäntö ja vaaditaan sääntelyä kansallisella tasolla.

2. Uudet sääntelytarpeet

Tämän moninaisen toiminnan arviointi osoittaa, että tarvitaan lainsäädännöllistä sopeuttamista tai uusia määräyksiä, jotka koskevat muitakin erityisaloja kuin esimerkiksi

televiestintää, johon jo kohdistuu erityismääräyksiä yhteisön tasolla, sillä olemassa olevia määräyksiä ei sellaisenaan ole laadittu tietoyhteiskunnan palveluja silmällä pitäen. Määräykset on laadittu vastaamaan tiettyihin vaaroihin, joita olemassa olevat palvelut voivat aiheuttaa tietyille yleisen edun mukaisille tavoitteille (esimerkiksi kansanterveyden suojeleminen terveydenhuollossa, kuluttajansuoja tai televisiopalveluiden monipuolisuuden turvaaminen, kilpailun turvaaminen tai televiestintäpalvelujen kuluttajansuoja televiestintäpalvelujen jne.). Tietoyhteiskunnan palvelujen erilaiset ominaisuudet muuttavat joko myönteisellä tai kielteisellä tavalla nykyisten määräysten kattamien vaarojen luonnetta. Verrattuna *perinteisiin asiantuntijapalveluihin*, jotka edellyttävät palvelun tarjoajan tai sen vastaanottajan siirtymistä, sähköisessä muodossa suoritettavat etäpalvelut voivat muuttaa kuluttajaan kohdistuvien vaarojen luonnetta. *Yleisradiointiin verrattuna* vastaanottajan erityistarpeisiin vastaavissa palveluissa (vuorovaikutteiset palvelut) ei tule esiin samanlaisia yleiseen etuun liittyviä ongelmia. Toisin kuin vuorovaikutteisten palvelujen kohdalla, esimerkiksi televisiolähetyksiin liittyy nimenomaan sille ominaisia vaaroja, jotka aiheutuvat joko siitä, että ohjelmaa lähetettäessä on mahdotonta tietää tarkalleen, ketkä sitä tosiasiallisesti katsovat, taikka siitä, että kuluttaja on entistäkin passiivisempi tai lähetyksen "uhri" (koska hän ei voi vaikuttaa sen sisältöön), taikka siksi, että kyse on joukkotiedotusvälineestä. Toisaalta vuorovaikutteisista palveluista aiheutuu muita vaaroja, jotka johtuvat palvelun vastaanottajan ja sen tarjoajan erikoislaatuisen suhteen henkilökohtaisesta luonteesta (esim. yksityiselämä ja kuluttajansuoja).

Näiden vaarojen välttämiseksi tarvitaan sääntelyn mukauttamista tapauksesta riippuen joko paremman suojan takaamiseksi tai olemassa olevien rajoitusten lieventämiseksi. Joissakin tapauksissa eräs kansallisille viranomaisille tarjoutuva lyhyen aikavälin ratkaisu on niiden oman tulkintavallan käyttäminen ratkaisujen löytämiseksi. Nämä ratkaisut voivat kuitenkin olla erilaisia ja ne voidaan asettaa kyseenalaisiksi ja ne voivat siten itsessään laukaista lainsäädäntötoimenpiteitä. Lisäksi nykyiset määräykset jättävät usein liian vähän liikkumavaraa, jotta voitaisiin välttää tarve puuttua asiaan lainsäädännön keinoin.

a. *Uudet suojelutarpeet*

Nykyiset määräykset on sopeutettu olemassa oleviin palvelutoiminnan muotoihin (esimerkiksi ammatilliset palvelut, televiestintäpalvelut ja televisiolähetyspalvelut), mutta ei välttämättä uusiin palveluihin, minkä vuoksi niitä voidaan joutua vahvistamaan tai täydentämään.

Olemassa olevan suojan parantaminen. On mahdollista, että sellaisia voimassa olevia määräyksiä, joiden tavoite palvelee yleistä etua, on sopeutettava, jotta voidaan varmistaa tämän yleisen edun tehokkaampi turvaaminen tietoyhteiskunnan palvelujen synnyttämien uusien vaarojen edessä. Tällöin kyse ei ole siitä, että olisi vastattava uuteen yleistä etua palvelevaan tavoitteeseen, vaan siitä, että pyritään paremmin turvaamaan jo tunnustettu tavoite.

Tätä suojaa voitaisiin parantaa *sopeuttamalla* sovellettavaa lainsäädäntöä vahvistaen olemassa olevaa suojaa. Koska tietoyhteiskunnan palveluissa on kyse jo olemassa olevien

ja säänneltyjen palvelujen tarjoamisesta uudessa muodossa, onkin todennäköistä, että on tarpeen sopeuttaa monia määräyksiä. Kun palvelut ovat etäpalveluja, nykyiset ammatillisia palveluja koskevat määräykset (esim. terveydenhuolto) voivat osoittautua riittämättömiksi palvelun tarjoajan tunnistamisen ja pätevyyden osalta (ero sairaalavastaanoton ja etävastaanoton välillä).

Lisäksi suojan parantaminen voisi perustua tiettyyn toimintamuotoon sovellettava *lainsäädännön soveltamisalan laajentamiseen.* Muita aloja koskevan lainsäädännön soveltamisala voidaan laajentaa koskemaan sellaisia palveluja, joita on aiemmin koskenut selvästi rajattu lainsäädäntö, kattavamman suojan varmistamiseksi. Esimerkiksi audiovisuaalisten palvelujen, kuten tilausvideon, osalta voitaisiin tarvittaessa määrätä tietosuojaa koskevien erityismääräysten noudattamisesta (ottaen huomioon, että käyttäjä voidaan vuorovaikutteisuuden ansiosta tunnistaa, ja että vuorovaikutteisuus siten aiheuttaa yksityisyyden suojaan liittyviä vaaroja), kun televisiota koskevat määräykset eivät perinteisesti kata näitä vaaroja.

Uusien yleisten etujen suojaaminen. Sen lisäksi, että määräyksiä sopeutetaan siten, että ne täyttävät tavoitteensa tehokkaammin, voi olla tarpeen vastata uusiin yleistä etuja palveleviin tavoitteisiin. Näin ollen esimerkiksi nykyiset tietoyhteiskunnan keinotodellisuudesta käytävät keskustelut voivat mahdollisesti johtaa sääntelyyn, jolla pyritään takaamaan tietty totuudellisuus.

b. *Olemassa olevan suojan vähentämistarpeet*

Toisaalta tietyt nykyiset määräykset voivat osoittautua tarpeettomiksi tai suhteettomiksi, ja voi esiintyä joko tarvetta olla soveltamatta niitä uusiin palveluihin tai lieventää niitä.

Väärin perustein sovellettujen määräysten poistaminen. Koska palveluihin sovelletaan monenlaista lainsäädäntöä, on mahdollista, että niihin sovelletaan määräyksiä, joita ei selvästikään ole laadittu tällaista toimintaa varten. Näin ollen on välttämätöntä siirtää kyseessä olevat palvelut lainsäädännöllä kyseisen määräyksen soveltamisalan ulkopuolelle. Olisi esimerkiksi aiheellista pohtia, missä määrin televisiolähetyksiä koskevaa lainsäädäntöä on syytä soveltaa tietoyhteiskunnan palveluihin.

Suhteettomien määräysten sopeuttaminen. Joihinkin palveluihin voidaan soveltaa rajoituksia, jotka ovat suhteettomia niiden tavoitteeseen nähden. Kyse voi olla joko sellaisesta velvoitteesta, joka on tietoyhteiskunnan palvelujen kannalta epätarkoituksenmukainen, tai toimenpiteistä, joissa mennään pidemmälle kuin tavoitteen saavuttamisen kannalta olisi tarpeen. Vaikka esimerkiksi alaikäisten suoja on ilman muuta olennainen tavoite, voisi olla epätarkoituksenmukaista (ja mahdollisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen 10 artiklan vastaista) kieltää televisiolähetystoiminnassa (jossa ei millään tavalla voida taata "kuka mitäkin katsoo"), aikuisille tarkoitetut palvelut[32].

[32] *On mahdollista, että vuorovaikutteisuus ja tekniset ratkaisut, joiden kautta käyttäjällä on pääsy uusiin palveluihin, parantavat vanhempien mahdollisuuksia valvoa alaikäisten mahdollisuuksia katsoa väkivaltaisia*

Toisena esimerkkinä voidaan mainita ennen myyntiä tehtäviä kirjallisia sopimuksia koskevat velvoitteet, jotka eivät ole tarkoituksenmukaisia sähköistä myyntiä ajatellen. Samaten televiestintään tai lähetystoimintaan sovellettavat ennakkolupa- tai ennakkolisenssijärjestelmät voivat olla epätarkoituksenmukaisia tietoyhteiskunnan palveluja ajatellen (erityisesti kun otetaan huomioon, että toinen, esimerkiksi lehdistöön sovellettavaa muistuttava, järjestelmä voisi taata tehokkaamman suojan).

3. Suuntana laaja-alaiset määräykset

Jäsenvaltioissa tietoyhteiskunnan ja palvelumarkkinoiden kehityksen ympärillä tapahtuva poliittinen liikehdintä heijastuu väistämättä lainsäädäntötoiminnan laajuuteen kansallisella tasolla.

a) Laaja määräysvalikoima

Useat oikeuden alat koskevat palveluja niiden moninaisuuden vuoksi, erityisesti *lehdistöä koskeva oikeus* (onko esimerkiksi sovellettava lehdistöä koskevaa erityislainsäädäntöä, kuten toimituksellista vastuuta), *televiestintää koskeva oikeus*, *siviilioikeus*[33], sopimusoikeus[34], *audiovisuaalista alaa koskeva oikeus*[35] (tarvitaanko esimerkiksi ennakkolupajärjestelmää, tai onko perinteisiä moninaisuutta koskevia sääntöjä noudatettava?), *sosiaali- ja työoikeus*[36] (esimerkiksi mitä järjestelmää etätyössä olisi sovellettava?), *vero-oikeus*[37] (esimerkiksi mille uusille palveluille olisi hyötyä verohelpotuksista?), *rikosoikeus*[38] (esimerkiksi millaisista järjestelmistä ja menettelyistä olisi määrättävä rikkomusten osalta?), *pankki- ja rahoitusalaa koskeva oikeus*[39] (esimerkiksi mitä järjestelmää pankkien, vakuutuslaitosten ja pörssien etäpalveluissa olisi noudatettava?), *kaupallista viestintää koskeva oikeus*[40] ja lopuksi *ammatilliset määräykset,* erityisesti itsenäisiin ammatinharjoittajiin sovellettavat määräykset (esimerkiksi mitä järjestelmää sovelletaan asianajajien tai lääkäreiden etäpalveluihin?).

Näillä määräyksillä pyritään moniin yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin: *ilmaisun vapauteen*, *yksityisyyden suojaan* (kaikki palvelut), *alaikäisten suojaan, kuluttajansuojaan* (esimerkiksi sähköinen myynti), *henkisen omaisuuden suojaan,*

---

tai pornografisia ohjelmia. Yleisradiointia koskevat alaikäisten suojaamiseen liittyvät määräykset eivät näin ollen välttämättä ole riittäviä, sillä alaikäisten valvomattoman katselun vaara on paljon suurempi yleisradioinnin kohdalla.

[33] *Katso ruotsalainen kertomus "Wings to Human Ability".*

[34] *Tietyissä jäsenvaltioissa notaarit tutkivat jo tätä ongelmanasettelua. Katso Revue de l'Assemblée de Liaison des Notaires de France n:o 6, 1995, ja Bundesnotarkammer, Elektronischer Rechtsverkehr, Köln 1995.*

[35] *Katso Prognos-tutkimus; Detailleurin kertomus; "The Waterloo Report"; Coudert Brothersien kertomus; tutkimus "Information Society: Access and Pluralism", International Federation of Journalists, March 1995.*

[36] *Katso Thierry Bretonin tutkimus "Le télé-travail en France: Situation actuelle, perspectives de développement et aspects juridiques".*

[37] *Thierry Breton: "Le télé-travail en France: Situation actuelle, perspectives de développement et aspects juridiques"; Thierry Breton: "Les télé-services en France. Quels marchés pour les autoroutes de l'information?"; Jean-Marc Detailleur: "Evaluation de la presse écrite dans la perspective des nouvelles technologies multimédias."*

[38] *Katso muun muassa Alankomaiden hallituksen kertomus: Actieprogramma Electronische Snelwegen "van metafoor naar actie".*

[39] *Katso Thierry Breton: "Les télé-services en France" ja Gérard Théry: "Les autoroutes de l'information".*

[40] *Katso Prognos-tutkimus, Détailleurin kertomus ja Coudert Brothersin kertomus.*

terveyden suojaan (esimerkiksi terveydenhoidon etäpalvelut), *kulttuurin ja kielien suojaan* (esimerkiksi opetuspalvelut) jne.

Tietyt erityiskysymykset on monissa hallitusten tutkimuksissa ja kertomuksissa jo määritelty ensimmäisenä käsiteltäviksi. Niitä ovat *tietosuoja, henkisen omaisuuden suoja, kuluttajansuoja* ja *alaikäisten suoja*, sekä palvelujen *salauksen* suoja ja siihen sovellettava järjestelmä.

b) Epämääräinen ja pitkälle ulottuva aikataulu

Palvelumarkkinoiden analyysi on osoittanut, ettei niitä synny alkuvaiheessakaan erityisen nopeaan tahtiin, ja että palvelut kehittyvät asteittain. Siten myös sääntelytoiminta on vähittäistä, jotta pystyttäisiin seuraamaan markkinoiden kehitystä ja käsittelemään erilaiset ajan myötä esille tulevat kysymykset. Tietoyhteiskunnan palveluja koskevalle kansallinen lainsäädäntö siis kehittyy koko ajan.

Tarkkaa aikataulua ei ole asetettu. Yleisesti tutkimukset ja kertomukset vahvistavat, että suurimmassa osassa jäsenvaltioita, Saksaa lukuun ottamatta, ajatukset eivät ole vielä käytännön tasolla eivätkä yksityiskohtaisia, ja niissä korostetaan, että lainsäädäntöjen sopeuttamiselle on vaikea asettaa aikataulua. Joissakin kertomuksissa käsitellään ainoastaan ensimmäisten määräyksiä koskevien erityistarkistusten toteuttamista[41]. Esimerkiksi Alankomaissa halutaan tarkistaa tietoa koskeviin rikkomuksiin liittyvä lainsäädäntö ennen vuoden 1996 loppua, ja Ruotsi haluaa tarkistaa lainsäädäntönsä seuraavan kolmen vuoden aikana. Lisäksi talousanalyysit osoittavat, että markkinoille voisi tulevaisuudessa, teknologian kehityksen ja markkinoiden kehittymisen myötä, tulla uusia palveluja, joita ei vielä nykyisin osata kuvitella. Sitä suuremmalla syyllä on tällä hetkellä vielä vaikea määritellä, mitä määräystarpeita niihin liittyy.

Tulevaisuudessa mahdollisesti tarpeellisten määräysten *sisällön osalta esiintyy paljon epävarmuutta*. Kansalliset tai kansainväliset asiantuntijat ovat kyllä tunnistaneet oikeat alat, mutta he eivät yleisesti ottaen useinkaan puutu siihen, miten asiassa olisi edettävä ja mitä käytännön määräyksiä olisi asetettava. Kun otetaan huomioon ne yhteiskunnalliset ja poliittiset tekijät, joiden olemassaolon poliittisen liikehdinnän voimakkuus on osoittanut, ja lukuun ottamatta kiireellisiä määräyksiä vastauksena vallitsevaan tilanteeseen, sääntelyratkaisujen kehittäminen on erityisen monimutkaista, ja ne voivat tietyissä tapauksissa käynnistää pitkiä keskusteluja, jotka saattavat ulottua ensi vuosituhannen puolelle.

Lisäksi koehankkeet ovat erityisesti Saksassa ja Ranskassa käytettyjä sääntelymenetelmiä[42]. Tällöin sääntely koskee aluksi ainoastaan sellaisen väliaikaisen tai tilapäisen poikkeusjärjestelyn toteuttamista, jonka tarkoituksena on mahdollistaa tietoyhteiskunnan palveluihin liittyvien koehankkeiden kehittäminen. Näistä koehankkeista saatujen kokemusten seurannan ja analyysin ansiosta lainsäätäjä oppii

---

[41] *Katso erityisesti Ruotsin "Wings to Ability ja Alankomaiden "Actieprogramma Electronische Snelwegen" sekä "The Danish Government Report on the Information Society Year 2000".*

[42] *Valmisteilla on lakiesitys, jossa määrätään 5 vuoden poikkeusjärjestelystä, jonka tarkoituksena on mahdollistaa 170 koehankkeen toteutus.*

paremmin tuntemaan ongelmat ja myöhemmässä vaiheessa laatimaan uusia palveluja koskevia määräyksiä. Näin ollen varsinaista lainsäädäntöä ei otettaisi käyttöön ennen kuin melko myöhäisessä vaiheessa[43] sen mukaan, kuinka pitkän ajan luotettavien johtopäätösten tekeminen koehankkeista vaatii. Tästä käytännöllisestä "poikkeus/koehanke/seuranta/uudet määräykset"-menetelmästä voisi tulla yksi lyhyen aikavälin sääntelyratkaisuista, jonka avulla voidaan välttää hätiköidyt määräykset ja samalla pysyä ajan tasalla sääntelytyössä sekä tarpeen tullen puuttua asioihin asiantuntemuksella.

Lopuksi tutkitaan myös määräysten jatkuvaan tarkistamiseen perustuvaa vaihtoehtoa, jossa otetaan huomioon teknologian kehitys ja yhteiskunnalliset arvot, joissa voi olla tiettyä häilyvyyttä[44].

B. Sisämarkkinoiden toimintaan kohdistuvat vaarat

Jäsenvaltioissa valmisteilla olevat määräykset voivat, ellei niitä valvota, vaarantaa sisämarkkinoiden toteutumisen.

1. Sisämarkkinoiden uuteen jakaantumiseen liittyvät vaarat

Ellei uusien, tietoyhteiskunnan palveluihin sovellettavien kansallisten määräysten kehittämistyötä millään tavoin yhdenmukaisteta, määräyksistä tulee hyvin todennäköisesti keskenään erilaisia, jopa erisuuntaisia. Tällainen tilanne aiheuttaisi uusia rajoituksia tietoyhteiskunnan palvelujen vapaalle liikkuvuudelle, koska jokin jäsenvaltio voisi rajoittaa tai kieltää toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevan palvelun tarjoamisen alistamalla sen omille kansallisille määräyksilleen. Sisämarkkinaoikeuden ja erityisesti 59 artiklan perusteella osa näistä toimenpiteistä ei ole oikeutettuja, osa taas on. Ensimmäisessä tapauksessa komission on puututtava asiaan, jotta asianomainen jäsenvaltio poistaisi tämän oikeudellisen esteen, ja jälkimmäisessä tapauksessa sen on tarpeen tullen ehdotettava kyseisten lainsäädäntöjen yhdenmukaistamista vapaan liikkuvuuden takaamiseksi. Tietoyhteiskunnan palveluja tuottava Euroopan teollisuus ei pääse hyötymään sisämarkkinoista ennen kuin näiden aloitteiden vaikutukset alkavat näkyä, ja käy niin, että teollisuus jättää kilpailukykynsä kannalta välttämättömät sijoitukset tekemättä. Moni asia tukee tätä uhkakuvaa.

Markkinoiden kehitykseen liittyvät syyt. Uusien palvelumarkkinoiden analyysi osoittaa, että kehitys on asteittainen ja että siinä on alueellisia vaihteluita, toisin sanoen jäsenvaltioiden välisiä eroja. Tämä tarkoittaa, että eri jäsenvaltiot reagoivat määräyksiin eri aikaan ja että reaktiot kohdistuvat eri palveluihin. Näin ollen esimerkiksi jäsenvaltio, jossa terveydenhoidon etäpalvelut kehittyvät nopeasti, voi olla altis hyväksymään niitä koskevia määräyksiä, kun toinen jäsenvaltio samanaikaisesti laatii määräyksiä, jotka koskevat sähköiseen etämyyntiin ja vedonlyöntiin liittyviä etäpalveluja, koska kansallisilla markkinoilla toimiva palvelujen tarjoaja on kehittänyt toimintaansa erityisen pitkälle.

---

[43] *Ranskassa kaavaillaan 5 vuoden ajanjaksoa.*

[44] *Katso esimerkiksi Prognos-tutkimus, sivu 143 ja sitä seuraavat sivut.*

Kansallisiin perinteisiin ja kulttuureihin liittyvät syyt. Kansalliset lainsäädännöt tukevat taloudellisia, kulttuurisia, sosiaalisia ja poliittisia arvoja ja perinteitä, jotka vaihtelevat jäsenvaltioiden välillä. Kokemus on osoittanut, että nämä erilaiset olosuhteet vaikuttavat lainsääntötyössä noudatettavaan lähestymistapaan alasta riippumatta, ja että ne voivat jopa johtaa lainsäädännön laatimiseen. Tämä tarkoittaa toisaalta, että ne asiat, joita ensisijaisesti säännellään, vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen (tietyt jäsenvaltiot voivat esimerkiksi korostaa kansallisen kulttuurin suojelemista, kun toiset taas painottavat kuluttajansuojaa ja kolmannet vuorostaan alaikäisten suojaa ja hyvien tapojen säilyttämistä), ja toisaalta, että myös samaa asiaa koskevien eri määräysten sisältö vaihtelee (nykyisinkin esimerkiksi kansallinen suhtautuminen alaikäisten suojaan, tietosuojaan ja kuluttajansuojaan vaihtelee suuresti ja heijastaa eroja maiden asenteissa ja tavoitteissa).

Lähtökohtana olevaan oikeusjärjestelmään liittyvät syyt. Eri jäsenvaltioiden kansalliset oikeusjärjestelmät, joita on mukautettu, poikkeavat myös nykyisin toisistaan. Tästä seuraa, että mukautuksissa noudatetaan omaa logiikkaansa, mikä voi yhä kasvattaa nykyisiä eroja. Näin ollen esimerkiksi Saksan oikeusjärjestelmän "yleisradioinnin" käsite (joka mahdollistaa toimivallan jakamisen osavaltioiden ja liittohallituksen välillä), tai Ranskan oikeusjärjestelmän jälkikäteen toteutettava Minitel-palvelujen valvonta, tai Yhdistyneen kuningaskunnan kevennetty oikeusjärjestelmä, jota voidaan jo soveltaa televisiolähetystoiminnan harjoittajiin, edustavat erilaisia lähtökohtia uutta palvelutoimintaa koskeville järjestelmille (ennakkovalvonta tai jälkikäteen tapahtuva valvonta). Muita esimerkkejä ovat erilaiset lähestymistavat henkiseen omaisuuteen tai salausjärjestelmiin (tietyt jäsenvaltiot edellyttävät ennakkolupaa, toiset eivät).

Tietoyhteiskunnan palvelujen monimuotoisuuteen liittyvät syyt. Koska palvelut ovat keskenään hyvin erilaisia, myös niitä koskevia oikeuden aloja on paljon. Tästä seuraa, että erilaisiin sääntelylähtökohtiin liittyvä vaara moninkertaistuu ja heijastuu sisämarkkinoiden toimintaan niin, että palvelujen vapaan liikkuvuuden esteiden määrä moninkertaistuu. Tilanne on erityisen huolestuttava, kun otetaan huomioon, että tarjoajat yleensä toimittavat useammasta palvelusta koostuvan paketin, jolloin vaara kohdata uusia oikeudellisia esteitä moninkertaistuu. Siten palvelun tarjoaja, joka toimittaa vuorovaikutteisista peleistä, etäopetuksesta, tilausvideosta ja etäostoksista koostuvan palvelupaketin, voi joutua toteamaan, että yhtä palvelua rajoitetaan yhdessä jäsenvaltiossa, kun rajoitukset toisessa jäsenvaltiossa taas kohdistuvat toiseen palveluun. Tällaiset yhdistelmät aiheuttavat mahdollisten esteiden moninkertaistumisen.

Ensimmäiset havainnot erisuuntaisista lähestymistavoista osoittavat vaaran todelliseksi. Käynnissä olevien töiden tarkastelu osoittaa esimerkiksi, että keskustelut ja suhtautuminen siihen, tarvitaanko ennakkolupaa vai tarvitaanko pikemminkin järjestelmä, joka muistuttaa lehdistöön sovellettavaa järjestelmää, ovat erisuuntaisia. Toinen esimerkki on, että tärkeinä pidetyt, määräyksiä koskevat kysymykset eivät aina ole samat (muun muassa työoikeutta, alaikäisten suojaa ja vastuuoikeutta ei aina mainita tutkimuksissa ja kertomuksissa).

2. Liialliseen sääntelyyn liittyvät vaarat

On mahdollista, että tietoyhteiskuntaan liittyvä poliittinen liikehdintä ja toteutettu toiminta heijastuu kansallisella tasolla uusina määräyksinä, jotka vuorostaan aiheuttavat Euroopan tasolla yhteisön sääntelyä, vaikka sen välttämättömyyttä ei aina olisikaan osoitettu.

Sisämarkkinoihin liittyviin tavoitteisiin liittyviä määräyksiä ei tarvita kuin tilanteissa, joissa kansallisten toimenpiteiden rajoittavia vaikutuksia perustamissopimuksessa lueteltuihin vapauksiin ei voida ratkaista suoraan perustamissopimusta tai olemassa olevaa johdettua oikeutta soveltamalla. Näiden rajoittavien toimenpiteiden arviointi on toisinaan monimutkaista, koska kyse on useissa tapauksissa sen arvioimisesta, olivatko näiden rajoittavien vaikutusten taustalla olevat kansalliset toimenpiteet suhteellisia verrattuna siihen yleisen edun mukaiseen palvelevaan tavoitteeseen, johon niillä on pyritty. On olemassa vaara, että tietyt tahot pitävät tällaisia ongelmia aiheuttavien kansallisten määräysten vuoksi parempana, että määräykset ulotettaisiin yhdenmukaistamisen keinoin koskemaan koko yhteisöä sen sijaan, että ryhdyttäisiin arvioimaan niitä, mikä mahdollistaisi uusien esteiden poistamisen suoraan perustamissopimusta soveltamalla. Tämä tarkoittaa, että yhteisön tasolla toteutettavat toimenpiteet edellyttävät tilanteita, joissa tapahtuneet tosiasiat todetaan. Näitä liialliseen sääntelyyn liittyviä vaaroja ei pidä väheksyä, koska tietyt tahot, kuten toimijat, ammattijärjestöt, kuluttajajärjestöt ja muut vastaavat[45] harjoittavat jo painostusta.

Komission kanta on, ettei yhteisön tasolla tule asettaa liikaa määräyksiä pelkästään siksi, että niitä sinnikkäästi vaaditaan, vaan että on päinvastoin tukeuduttava sisämarkkinoiden hyviksi todettuihin periaatteisiin, erityisesti vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen.

3. Epäyhtenäisyyteen liittyvät vaarat

On mahdollista, että tulevina vuosina tapahtuva kansallinen sääntely vaikuttaa yhteisön tasolla, paitsi liiallisena sääntelynä, myös keskenään epäyhtenäisinä toimenpiteinä. Moninaiset yleisen edun mukaiset tavoitteet, joihin kansallisella tasolla pyritään (kuluttajansuoja, kulttuurin ja terveyden suojeleminen, jne.), voidaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen salliessa ulottaa yhteisön tasolle erikseen kuhunkin tavoitteeseen tähtäävillä toimenpiteillä ilman yhtenäistä kokonaisuutta.

Komissio on tämän asian osalta sitä mieltä, että kaikissa kansallisissa toimenpiteissä olisi noudatettava näiden palvelujen tulevan kehityksen kannalta välttämätöntä määräysten

---

[45] *Brysselissä 24-26 päivänä helmikuuta 1995 pidetyn G-7 huippukokouksen yhteydessä useat toimijoiden edustajat ilmaisivat kantansa. Euroopan teollisuuden edustajien pyöreän pöydän keskustelujen seurauksena laadittiin asiakirja "Building a global Information Society" - A call for Government Action, May 1995, jossa vaaditaan kansallisten ja kansainvälisten määräysten sopeuttamista tietosuojan, henkistä omaisuutta koskevan oikeuden, siviilioikeuden ja rikosoikeuden aloilla paremman suojan saavuttamiseksi laitonta jäljentämistä vastaan (suojatut palvelut), vastuuoikeuden alueella jne. Audiovisuaalisen teollisuuden, kaapelioperaattoreiden ja televiestintäyhtiöiden edustajat ovat tunnistaneet tärkeiksi samat alueet Belgiassa 19-21 päivänä toukokuuta 1995 pidetyssä seminaarissa (The Waterloo Report on "Trans Atlantic Dialogue on Broadcasting and the Information Society"); myös ICRT on kolmessa hiljattain antamassaan päätöslauselmassa korostanut tiettyjä sääntelytarpeita.*

yhtenäisyyttä ja kaikin tavoin otettava huomioon kaikki yleisen edun mukaiset tavoitteet. Koska johdetun sisämarkkinaoikeuden tavoitteena on samanlaisen suojan takaaminen kaikissa jäsenvaltioissa yleisen edun mukaisille tavoitteille, komissio on päättänyt, että kaikkien lainsäädäntötoimenpiteiden on tapahduttava osana tutkittua sisämarkkinajärjestelmää.

III. AVOIMUUDEN JÄRJESTELMÄN ESITTELY

Komissio ehdottaa teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annettuun direktiiviin 83/189/ETY[46] perustuvan sääntelyä koskevan avoimuuden järjestelmän käyttöönottoa. Komissio esittää tätä tarkoitusta varten ehdotuksen neuvoston direktiiviksi direktiivin 83/189/ETY muuttamisesta kolmannen kerran, direktiivissä tarkoitettujen tiedon vaihtoa koskevien menettelyjen ulottamiseksi jäsenvaltioiden tuleviin, tietoyhteiskunnan palveluja koskeviin lainsäädäntöehdotuksiin.

A. Tavoitteet

Komission ehdottaman avoimuuden järjestelmän yleistavoitteena on mahdollistaa sisämarkkinoiden parempi toiminta tietoyhteiskunnan palvelujen alalla. Järjestelmällä pyritään tarkemmin seuraaviin tavoitteisiin:

1.• **Sisämarkkinoiden moitteeton toiminta erityisesti välttämällä uusien esteiden luomista**

Jäsenvaltioiden välisen sekä jäsenvaltioiden ja komission välisen vastavuoroisen tietojen toimittamisen avulla on mahdollisuus tunnistaa ajoissa sisämarkkinoiden toiminnassa ilmenevät ongelmat ja puuttua niihin, jotta voidaan ehkäistä sekä palvelujen vapaan liikkuvuuden ja sijoittautumisvapauden periaatteiden kanssa yhteensopimattomien kansallisten määräysten laatiminen (muut jäsenvaltiot tai komissio pyrkivät saamaan asianomaisen jäsenvaltion jättämään hankkeen toteuttamatta tai muuttamaan sitä) että oikeudellisten esteiden luominen (jos nämä määräykset ovat yhteisön oikeuden perusteella oikeutettuja) ehdottamalla tarvittaessa yhteisön määräyksiä. Komissio ei missään tapauksessa halua yleisen edun suojaamiseen tähtäävien, kansallisen tason lakien säätämiseen liittyvää toimivaltaa, vaan se pyrkii ainoastaan ehkäisemään sisämarkkinoiden uudelleen jakaantumisen.

2.• **Yleisten etujen tehokkaamman suojan takaaminen**

On välttämätöntä ennakoida ja tunnistaa ajoissa tarve toteuttaa sellaisia yhteisön toimenpiteitä, joilla pyritään varmistamaan, että yleisen edun suoja eri jäsenvaltioissa on samantasoinen. Kansallisen tason huolenaiheet, jotka voivat saada jäsenvaltion laatimaan määräyksiä, voivat olla yhteisiä muiden jäsenvaltioiden kanssa, ja niihin voidaan vastata tehokkaammin yhteisön tasolla toteutettavalla suojalla. Viimeksi mainittu näkökohta on tietoyhteiskunnassa olennainen, koska teknologiaympäristö lisää mahdollisuuksia kiertää ainoastaan yhden jäsenvaltion tasolla kehitetyt suojatoimenpiteet. Lisäksi teknologiaympäristö pahentaa toimijoihin tai palveluihin sovellettavan oikeuden

[46] *Neuvoston direktiivi, annettu 28 päivänä maaliskuuta 1983, teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä (EYVL N:o L 109, 26.4.1983), jota on muutettu neuvoston direktiivillä 88/182/ETY, annettu 22 päivänä maaliskuuta 1988 (EYVL N:o L 81, 26.3.1988) ja neuvoston direktiivillä 94/10/EY, annettu 23 päivänä maaliskuuta 1994 (EYVL N:o L 100, 19.4.1994).*

määrittämiseen liittyviä ongelmia, vaikeuttaa syyllisten löytämistä ja sääntöjen tehokkaaseen soveltamiseen tai rikkomusten estämiseen liittyviä ongelmia jne.

3.• ***Uusien yhteisön määräysten laatiminen paremmin ja niiden tarpeen vähentäminen***

Jotta määräysten tarve vähenisi yhteisön tasolla ehdottoman välttämättömälle tasolle, perustamissopimusta ja erityisesti sen 52 ja 59 artiklaa on voitava soveltaa tehokkaammin. Avoimuuden järjestelmä edistäisi tämän tavoitteen saavuttamista tosiasiallisesti, sillä sen avulla voitaisiin ennakoida tai estää sellaisen kansallisen lainsäädännön hyväksyminen, joka voisi jatkossa johtaa yhteisön tason sääntelyyn, jolla pyrittäisiin vahvistamaan kyseiset kansalliset määräykset. Kansallisen lainsäätäjän olisi erityisesti harkittava, onko mahdollista soveltaa vastavuoroista tunnustamista sen sijaan, että sallitaan sellaisten tilanteiden kehittyminen, joissa joudutaan toteamaan tapahtuneet tosiasiat, jotka puolestaan voivat johtaa yhteisön tason yhdenmukaistamista koskeviin ehdotuksiin. Koska on kyse tiedonvaihtoa koskevasta menettelystä, joka ei vaikuta mahdollisesti tulevaisuudessa yhteisön tasolla toteutettavien yhdenmukaistamistoimenpiteiden tarpeellisuuden arviointiin, avoimuuden järjestelmän avulla tehtäisiin mahdolliseksi nopeampi yhdenmukaistaminen laajempaan tietämykseen perustuen, jos on tarpeen turvata yleisen edun mukainen tavoite tehokkaasti yhteisön tason toiminnalla.

4.• ***Hallinnollisen yhteistyön helpottaminen***

Jäsenvaltioiden välisen tiedonvaihtojärjestelmän on määräysten laatimisvaiheessa ohjattava kansallinen lainsäätäjä hankkimaan muilta kansallisilta viranomaisilta tietoja muissa jäsenvaltioissa vallitsevasta tilanteesta. Tavoitteena ei ole kiistää muiden jäsenvaltioiden lainsäädäntövaltaa, vaan saattaa ne tietoisiksi vaaroista, jotka kohdistuvat sisämarkkinoihin sekä yleisen edun mukaisten tavoitteiden tehokkaaseen turvaamiseen silloin, kun lakeja säädetään erikseen ottamatta huomioon muualla saatuja kokemuksia sekä vaikutuksia muihin maihin sijoittautuneiden palvelujen tarjoajien kannalta. Avoimuuden järjestelmä vaikuttaa erityisen tehokkaalta hallinnollisen yhteistyön välineeltä, joka voi johtaa todelliseen yhteisölliseen vaikutukseen Euroopassa.

5.• ***Lainsäädännön vakauden edistäminen***

Selkeää ja vakaata lainsäädäntöä pidetään edellytyksenä tietoyhteiskunnan kehityksen edistämiselle. Avoimuuden järjestelmän tavoitteena on nimenomaan lainsäädännön vakauden ja sen käyttökelpoisuuden edistäminen ensinnäkin rajoittamalla ennalta arvaamattomia reaktioita lainsäädännön alalla, välttämällä rikkomusmenettelyjen aikaisia epävarmuuden kausia, ja lopuksi antamalla toimijoille ja kuluttajille mahdollisuus saada enemmän tietoa niistä määräysehdotuksista, joiden vaikutukset voivat ulottua heihin.

6.• ***Yhteisön osallistuminen kansainvälisen tason keskusteluihin***

Yhteisön lainsäädännön vakaa ja johdonmukainen määritteleminen on perusedellytys Euroopan yhteisön tehokkaalle ja yhdenmukaiselle osallistumiselle tietoyhteiskunnan palveluja koskevaan sääntelytyöhön, joka on osa kansainvälistä yhteistyötä ja kansainvälisiä neuvotteluja.

B. Yleinen lähestymistapa

1. Kokemukset jo olemassa olevista avoimuuden järjestelmistä

Ajatus sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamisesta lainsäädäntöä koskevan avoimuuden järjestelmän avulla ei ole uusi. Teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 28 päivänä maaliskuuta 1983 annettu direktiivi 83/189/ETY on tähän mennessä kehittynein lainsäädännön avoimuutta edistävä väline. Tämä direktiivi, jota on jo kahteen otteeseen muutettu muun muassa sen soveltamisalan laajentamiseksi[47], on noussut avainasemaan sisämarkkinoita koskevassa politiikassa. On huomattava, että on olemassa myös muita avoimuuden järjestelmiä, joissa on vaikutteita direktiivistä 83/189/ETY. Ne eroavat kuitenkin direktiivistä joko siksi, että kyseiset järjestelmät eivät koske lainsäädäntöehdotuksia, vaan kansallisia toimenpiteitä, jotka ovat voimassa, vaikka ne estävätkin tavaroiden vapaata liikkuvuutta (Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteesta yhteisössä poikkeavia kansallisia toimenpiteitä koskevan tietojenvaihtomenettelyn luomisesta)[48], tai siksi, että avoimuus on niissä ainoastaan täydentävänä näkökohtana niihin yleisiin päämääriin nähden, joihin asianomaisilla välineillä pyritään[49].

a) Direktiivin 83/189/ETY toimintatapa

Direktiivillä varmistetaan teknisiä määräyksiä ja standardointia koskeva tiedonvaihto jäsenvaltioiden välillä. Jäsenvaltiot velvoitetaan antamaan komissiolle[50] ja muille

---

[47] *Neuvoston direktiivi 88/182/ETY, annettu 22 päivänä maaliskuuta 1988 (EYVL N:o L 81, 26.3.1988) ja neuvoston direktiivi 94/10/EY, 23.3.1994 (EYVL N:o L 100, 19.4.1994).*

[48] *EYVL N:o C 18, 21.1.1994, s. 13. Neuvosto on ilmoittanut yhteisen kannan 29 päivänä kesäkuuta 1995 (EYVL N:o C 216, 21.8.1995, s. 41); päätöksessä määrätään toimittamaan tiedot komissiolle 45 päivän kuluessa toimenpiteen käynnistämisestä. Komissio välittää tämän tiedon muille jäsenvaltioille.*

[49] *Korkean teknologian, erityisesti bioteknologisesti tuotettujen, lääkkeiden markkinoille saattamista koskevien toimenpiteiden lähentämisestä 22 päivänä joulukuuta 1986 annettu direktiivi 87/22/ETY (5 artikla) (EYVL N:o L 15, 22.12.1986, s. 38); tekijänoikeuden ja tiettyjen lähioikeuksien suojan voimassaoloajan yhdenmukaistamisesta 29 päivänä lokakuuta 1993 annettu direktiivi 93/98/ETY (12 artikla) (EYVL N:o L 290, 24.11.1993, s. 9); pakkauksista ja pakkausjätteistä 20 päivänä joulukuuta 1994 annettu direktiivi 94/62/EY (16 artikla) (EYVL N:o L 365, 31.12.1994, s. 10). Direktiivissä 87/22/ETY viitataan nimenomaisesti niihin direktiivin 83/189/ETY artikloihin, joissa määrätään ilmoituksen lykkäävästä vaikutuksesta, kun taas kahdessa muussa direktiivissä ei määrätä tällaisesta vaikutuksesta, vaan pelkästään lainsäädäntöehdotusten ilmoittamisesta.*

[50] *Jäsenvaltiot velvoitetaan 8 artiklan 1 kohdan nojalla antamaan komissiolle tiedoksi kaikki teknisiä määräyksiä koskevat ehdotukset sellaisessa valmistelutyön vaiheessa, jossa oleellisia muutoksia voidaan vielä tehdä. Komissio välittää nämä tiedot jäsenvaltioille, jotta ne voivat tutustua kansallisiin aloitteisiin.*

jäsenvaltioille tiedoksi kansallisia teknisiä määräyksiä koskevat ehdotukset[51], jotka ne aikovat hyväksyä. Direktiivissä säädetään kolmen kuukauden odotusaika, jotta komissiolla ja jäsenvaltioilla on tilaisuus tutkia kyseistä toimenpidehanketta ja ilmaista mielipiteensä.

Tämän jälkeen on neljä mahdollista toimintavaihtoehtoa:

1. Jäsenvaltioilla ja/tai komissiolla *ei ole huomautuksia.* Tällöin asianomainen jäsenvaltio voi hyväksyä ehdotuksen heti kolmen kuukauden odotusajan päätyttyä.

2. Komissiolla tai jäsenvaltioilla on *huomautuksia*, jotka koskevat suunniteltujen toimenpiteiden mahdollisia vaikutuksia sisämarkkinoihin, jos ne hyväksyttäisiin ja niitä sovellettaisiin muista jäsenvaltioista lähtöisin oleviin tavaroihin, sekä muutospyyntöjä[52]. Asianomainen jäsenvaltio velvoitetaan mahdollisuuksien mukaan ottamaan huomioon nämä huomautukset lopullista versiota laadittaessa. Usein nämä huomautukset johtavat vastavuoroista tunnustamista koskevan lausekkeen sisällyttämiseen lakiesitykseen.

3. Komissio tai jäsenvaltio esittää *yksityiskohtaisen lausunnon,* jos ne katsovat, että toimenpide on tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevan yhteisön oikeuden vastainen, jos sitä sovelletaan muista jäsenvaltioista lähtöisin oleviin tavaroihin[53]. Yksityiskohtaisen lausunnon esittämisen seurauksena odotusaika pitenee 6 kuukaudeksi (tai 4 kuukaudeksi vapaaehtoisten sopimusten osalta). Tänä aikana kysymystä on mahdollista tarkastella uudelleen, jotta voidaan välttyä yhteisön oikeuden rikkomiselta.

4. *Ilmoitus, jonka mukaan komissio ehdottaa*[54] *tai on ehdottanut*[55] yhteisön toimenpiteitä kyseisellä alalla. Tämän ilmoituksen seurauksena odotusaika pitenee 12 kuukaudeksi tai 18 kuukaudeksi, jos neuvosto omaksuu ennen jakson päättymistä ehdotusta koskevan yhteisen kannan. Odotusajan pidentämisellä yhteisölle halutaan antaa mahdollisuus tutkia kysymystä ilman, että aikaisemmat toimenpiteet vääristävät tai vaikeuttavat keskustelua. Odotusaikaa ei kuitenkaan voida pidentää vapaaehtoisten sopimusten osalta.

Jos jäsenvaltio haluaa hyväksyä teknisen määräyksen kiireellisistä syistä, jotka liittyvät kansanterveyden ja turvallisuuden suojelemiseen taikka eläinten ja kasvien terveyden ja

---

[51] *Tekniset määräykset määritellään teknisiksi eritelmiksi tai muiksi vaatimuksiksi, joiden noudattaminen on lain nojalla tai käytännössä pakollista saatettaessa tuote markkinoille tai käytettäessä sitä jäsenvaltion alueella (1 artikla). Käytännössä pakollisiin teknisiin määräyksiin kuuluvat vapaaehtoiset sopimukset, joiden osapuolina on julkisia viranomaisia, sekä ammattietiikkaa koskevat säännöt, joiden noudattaminen takaa, että ne toimivat tiettyjen määräysten mukaisesti.*

[52] *Jäsenvaltiot ja/tai komissio tekevät huomautuksia direktiivin 8 artiklan 2 kohdan nojalla. Jäsenvaltion on toisen jäsenvaltion tai komission pyynnöstä toimitettava niille teknistä määräyksen lopullinen teksti.*

[53] *Direktiivin 9 artiklan 2 kohta. Komission esittämä yksityiskohtainen lausunto on virallinen asiakirja, joka vastaa virallista huomautusta, jos ehdotus hyväksytään sellaisenaan.*

[54] *Direktiivin 9 artiklan 3 kohta*

[55] *Direktiivin 9 artiklan 4 kohta*

elämän suojelemiseen, sille voidaan myöntää tähän lupa ja vapauttaa se odotusajan noudattamista koskevasta velvoitteesta[56].

Jäsenvaltioiden edustajista koostuva neuvoa-antava komitea[57] kokoontuu noin kuusi kertaa vuodessa, ja sillä on tärkeä tehtävä menettelyn kulun valvonnassa ja ilmoitusten taustalla olevien poliittisten kysymysten tarkastelussa.

Komitean käyttöön ottamassa käsikirjassa selostetaan yksityiskohtaisesti toiminnallisia näkökohtia sekä noudatettavia menettelyjä (esim. tietotyypit, ja ilmoituksen muoto ja sisältö)[58].

Välineen oikeudellisen merkityksen osalta komissio on ottanut huomioon, että on olemassa vaara, että jäsenvaltion tuomitseminen sen jätettyä täyttämättä direktiivissä 83/189/ETY asetetut ilmoitusmenettelyn noudattamista koskevat velvoitteensa jää vaille todellista merkitystä, jos kansallinen lakiteksti jää voimaan. Siksi se vahvisti 1 päivänä lokakuuta 1986 antamassaan tiedonannossa, ettei ilmoittamatta jätettyjä teknisiä määräyksiä voida käyttää kolmansia osapuolia vastaan[59].

b) Soveltaminen ja arviointi

Viimeisimpien tilastojen perusteella on todettava, että direktiivi 83/189/ETY on saavutettujen tulosten perusteella osoittanut sekä avainasemansa välineenä että osuvuutensa ja tehokkuutensa. Vuosien 1992, 1993 ja 1994 aikana komissio käsitteli 1136 kansallista teknisiä määräyksiä koskevaa ehdotusta kaikilta aloilta. Se esitti jäsenvaltioille 355 yksityiskohtaista lausuntoa, 532 huomautusta ja hyväksyi 62 aloitetta, joilla pyrittiin yhdenmukaistamiseen yhteisön tasolla. Jäsenvaltioiden reagointi ilmoitettuihin ehdotuksiin yksityiskohtaisin lausunnoin (226) tai huomautuksin (473) lisääntyy jatkuvasti, mikä vahvistaa niiden osallistumista ilmoitusmenettelyyn avoimuuden hengessä.

Se, että komissio ja muut jäsenvaltiot tarkastelevat ehdotuksia, on vaikuttanut *jäsenvaltioihin* hillitsevästi, ja saattanut ne tietoisiksi vastuustaan Eurooppaa kohtaan. Komissio tunnustaa, että yhteistyö jäsenvaltioiden kanssa on toiminut hyvin, ja että ne osoittavat olevansa valmiita tarpeen vaatiessa muuttamaan vielä ehdotuksen tasolla olevia asiakirjojaan erityisesti sisällyttämällä niihin vastavuoroista tunnustamista koskevan lausekkeen.

Toimijoiden kannalta tämä avoimuus on hyödyksi, sillä ne voivat vaikuttaa välillisesti asioihin, kun jäsenvaltiot kuulevat niitä saadakseen tietoonsa kyseisten toimijoiden arviot

---

[56] *Direktiivin 9 artiklan 7 kohta*

[57] *Direktiivin 6 artikla*

[58] *Lisäksi direktiivissä (2-7 artiklat) määrätään teknisten määräysten osalta kansallisten ja eurooppalaisten standardointielimien sekä komission välisestä tietojen toimittamista koskevasta menettelystä. Komissio on antanut tämän menettelyn täytäntöönpanon eurooppalaisten standardointielinten tehtäväksi.*

[59] *Komission tiedonanto teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 28 päivänä maaliskuuta annetun direktiivin 83/189/ETY tiettyjen määräysten noudattamatta jättämisestä, EYVL N:o C 245, 1.10.1986, s. 4. Tähän mennessä tuomioistuin on tuominnut yhden jäsenvaltion sen jätettyä tekemättä ilmoituksen neljässä tapauksessa.*

erilaisista kansallisista lainsäädäntöehdotuksista, jotka vaikuttavat niihin sisämarkkinoilla. Tässä suhteessa direktiivissä 94/10/ETY tehty muutos, jolla lakkautettiin luottamuksellisuutta koskeva velvollisuus, antaa asianomaisille talouden toimijoille, joita tekniset esteet pääasiassa koskevat, mahdollisuuden varjella paremmin etujaan ilmoitusmenettelyn yhteydessä, sen sijaan, että ne tekisivät sen valitusteitse jälkikäteen. Tätä toimijoiden asemaa on korostettava, sillä järjestelmä voi hallinnollisen yhteistyövälineen lisäksi olla väline, hallinnon ja niiden, joita asia koskee, välisessä yhteistyössä ja sen avulla voidaan parantaa määräysten laatua.

2. Ehdotettu avoimuuden järjestelmä

Voidakseen vastata tunnistettuihin tarpeisiin ja saavuttaa määritellyt tavoitteet komissio katsoo, että tietoyhteiskunnan palveluja koskeviin määräyksiin sovellettavalla avoimuuden järjestelmällä olisi oltava seuraavat neljä ominaisuutta:

a) Pakottava oikeudellinen väline

Komissio on vakuuttunut siitä, että yhteisön on määräysten avoimuuden takaamiseksi turvauduttava pakottavaan oikeudelliseen välineeseen. Itse asiassa millään muulla aloitteella ei voida vastata tarpeisiin ja tavoitteisiin. Jos tietoyhteiskunnan palveluja koskeviin määräysehdotuksiin liittyvä tiedottaminen jätetään jäsenvaltioiden harkinnan varaan, avoimuuden merkitystä ja tehokkuutta rajoitetaan ja hallinnollisen yhteistyön henkeä vahingoitetaan.

b) Ennakkotietoihin perustuva menettely

Ainoastaan etukäteen tehtäviin ilmoituksiin perustuvan järjestelmän avulla voidaan hyvissä ajoin ehkäistä ja estää sisämarkkinoiden vapauksia koskevien esteiden muodostuminen. Jälkikäteen (kansallisten määräysten hyväksymisen jälkeen) tehtävällä ilmoituksella olisi useita haittoja:

- se johtaisi ainoastaan uusiin jäsenvaltioiden välisiin oikeudellisiin esteisiin, joiden poistaminen edellyttää pitkiä menettelyjä (perustamissopimuksen 169 artiklassa tarkoitettu jäsenvaltiolle asetetun velvollisuuden täyttämättä jättäminen) tai asianomaisten määräysten yhdenmukaistamista. Kummassakin tapauksessa tämä merkitsee sitä, että toimijat ja kuluttajat joutuvat maksamaan kyseisten toimenpiteiden ajan todellisten sisämarkkinoiden puuttumisesta aiheutuvia kustannuksia;

- se edistäisi tilanteita, joissa joudutaan toteamaan tapahtunut tosiasia, toisin sanoen tilanteita, joissa kansallisen määräyksen hyväksyminen pakottaa puuttumaan asiaan yhteisön tasolla;

- se ei voisi edistää eurooppalaiseen hallinnolliseen yhteistyöhön perustuvaa toimintaa, koska yhteistyö kutistuisi puhtaasti muodolliseksi menettelyksi (asiakirjan välittämiseen) sen sijaan, että arvioitaisiin yhdessä mahdollisen

lainsäädännön vaikutuksia yhteisöön. Joka tapauksessa asianomaisten viranomaisten liikkumavara on hyvin kapea, koska määräys on jo hyväksytty.

Näin ollen komissio ehdottaa samaa lähestymistapaa kuin direktiivissä 83/189/ETY: jäsenvaltioiden olisi annettava komissiolle tiedoksi kaikki tietoyhteiskunnan palveluihin sovellettavat määräysehdotukset valmisteluvaiheessa, jolloin niihin on vielä mahdollista tehdä olennaisia muutoksia. Tämä ilmoittamista koskeva velvoite koskee vapaaehtoisia sopimuksia, joiden osapuolina on julkisia viranomaisia, sekä ammatillisia sääntöjä tai menettelyohjeita, joiden noudattaminen antaa edellyttää tietyissä määräyksissä vahvistettujen vaatimusten mukaisuutta[60]. Komissio toimittaa nämä tiedot kaikille muille jäsenvaltioille, jotta ne voivat perehtyä kansallisiin aloitteisiin.

c) Kuulemismenettely:

Pelkkä ehdotusten välittämistä koskeva velvoite, ilman sitä seuraavia toimenpiteitä, olisi tehoton:

- se ei antaisi mitään takeita siitä, että asianomainen kansallinen viranomainen ottaa huomioon komission tai muiden jäsenvaltioiden mahdolliset huomautukset ja välttää luomasta esteitä perustamissopimuksen vapauksille. Ainoa keino näiden oikeuksien takaamiseksi on asettaa määräaika, jonka aikana jäsenvaltio ei voi hyväksyä ehdotettua määräystä. Tämän jakson aikana hallinnollinen yhteistyö voi toimia täydellä teholla, ja jäsenvaltiot ja komissio voivat arvioida kyseessä olevaa ehdotusta ja tarpeen vaatiessa ehdottaa muutosta suunniteltuun toimenpiteeseen vapaan liikkuvuuden esteiden poistamiseksi tai vähentämiseksi.

- se pienentäisi mahdollisuuksia edetä nopeasti sellaisen yhdenmukaistamisehdotuksen hyväksymiseen, jolla pyritään suojaamaan yleistä etua yhteisön tasolla (tarpeen vaatiessa), koska asianomainen jäsenvaltio voisi pitää parempana oman lainsäädäntönsä hyväksymistä ja asettaa näin mahdollisesti kyseenalaiseksi yhteisön tasolla tapahtuvan työn tarpeellisuuden tai sen suunnan. Odotusaika, jona ehdotusta ei voida hyväksyä, on ainoa keino välttää mahdollisten yhteisön aloitteiden vaarantaminen.

Tästä seuraa, että komissio ehdottaa myös tämän asian osalta direktiivissä 83/189/ETY määrättyjen menettelyjen soveltamista: määräysehdotusta koskevan ilmoituksen jälkeen alkaa alunperin 3 kuukauden pituinen odotusaika, jonka aikana jäsenvaltiot ja komissio voivat puuttua asiaan esittääkseen huomautuksia tai esittääkseen yksityiskohtaisen lausuntonsa (odotusaikaa voidaan pidentää kaiken kaikkiaan 6 kuukauteen, tai 4 kuukauteen vapaaehtoisten sopimusten osalta), tai komissio voi ilmoittaa esittävänsä tulevaa yhdenmukaistamista koskevan ehdotuksen, tai ehdottaneensa jo yhdenmukaistamista koskevia toimenpiteitä (odotusaika pitenee kaiken kaikkiaan 12 kuukauteen, tai 18 kuukauteen, jos on päästy yhteiseen kantaan).

---

[60] *Komission kanta on, että ammattietikkaa koskevista säännöistä on ilmoitettava, jos yhteys valtioon voidaan todeta. Näin ollen ehdotuksista muutoksiksi ammattietiikkaa koskeviin sääntöihin on ilmoitettava, jos ammatillisen järjestön toimivalta perustuu lainsäädännössä olevaan määräykseen.*

d) Komitea

Komitean avulla mahdollistetaan menettelyn sujuminen tehokkasti. Kuten jo edellä mainittiin, yksi avoimuuden järjestelmän päätavoitteista on jäsenvaltioiden lainsäätäjien välisen vuoropuhelun sekä hallinnollisen yhteistyön edistäminen. Jäsenvaltioiden välinen hallinnollinen yhteistyö on perusteltua, varsinkin, kun tietoyhteiskunnan palvelut todennäköisesti kehittyvät nopeasti ja arvaamattomalla tavalla. Kokemusten vaihtoon tarkoitetun keskustelufoorumin perustaminen voi vain rikastuttaa ja parantaa aiottuja määräyksiä ja saattaa kansalliset viranomaiset tietoisiksi siitä, että niiden lainsäädäntöehdotukset voivat haitata sisämarkkinoiden tarkoituksenmukaista toimintaa. Lyhyellä tähtäyksellä komitea voisi esimerkiksi tarkastella tiettyjä kysymyksiä, jotka liittyvät nykyisten määräysten tulkintaan muun muassa sen vuoropuhelun valossa, jota olisi käytävä viranomaisten ja niiden, joita asia koskee, välillä.

Komitea, josta määrätään direktiivissä 83/189/ETY, voi vastata tästä tehtävästä ja siis toimia määräyksiä koskevan avoimuuden järjestelmän mallina.

C. Oikeudellinen väline

Komissio ehdottaa, että direktiivin 83/189/ETY soveltamisalaa laajennetaan. Tällä järjestelyllä on seuraavia etuja:

- se on tarkalleen tarpeiden mukainen, sillä pyritään samoihin tavoitteisiin kuin tietoyhteiskunnassa (sisämarkkinoiden uudelleen jakaantumisen välttäminen, yleisen edun tehokkaampi turvaaminen yhteisön tasolla, liiallisten ja epäyhtenäisten määräysten välttäminen, hallinnollisen yhteistyön takaaminen) ja se on määräysten avoimuuden kannalta kehittynein väline. Muut avoimuuden välineet on sitä vastoin esitelty itsenäisinä välineinä[61], koska ne vastaavat eri tarpeisiin ja koska niissä määrätään eri velvoitteista kuin direktiivissä 83/189/ETY;

- sen ansiosta voidaan hyödyntää direktiivin 83/189/ETY täytäntöönpanosta usean vuoden aikana saatuja kokemuksia ja tietoa koskien erityisesti komission täytäntöönpanopolitiikkaa, tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jäsenvaltioiden tasolla jo useiden vuosien ajan toteutettuja hallinnollisia järjestelyjä direktiivin soveltamiseksi, olemassa olevaa komiteaa, jäsenvaltioiden asianmukaista ilmoitusvelvollisuuden noudattamista koskevaa komission asettamaa valvontajärjestelyä, sekä käsikirjaa, jossa selostetaan, mitä käytännön menettelyjä komission yksiköiden ja jäsenvaltioiden on noudatettava;

---

[61] *joko siksi, että ne ovat vain yksittäinen osa yhtä direktiiviä, tai siksi, että ne ovat jo itsessään väline (ehdotus päätökseksi vastavuoroista tietojen toimittamista koskevasta menettelystä).*

- siinä vältytään käyttämästä kahta eri välinettä, joista toista sovellettaisiin "tavaroita" ja toista "palveluja" koskeviin määräysehdotuksiin. Kahden erillisen välineen olemassaolo tekisi järjestelmän täytäntöönpanon mutkikkaaksi kansallisille hallinnoille, ja tämä olisi ristiriidassa oikeudellisen selkeyden ja varsinaisen avoimuuden periaatteen kanssa. Näiden kahden välineen yhteneväisyyden puute johtaisi erityisesti epäyhtenäisiin oikeudellisiin tilanteisiin, kun kyse on samanaikaisesti palveluja ja tavaroita koskevista määräyksistä. Tämä tilanne voi olla melko tavallinen, koska palvelutoiminta on yhteydessä tavaroiden jakeluun, kuten taloudellinen analyysi on osoittanut;

- lopuksi järjestelyssä on kyse jo kahdesti menestyksekkäästi käytetyn menetelmän soveltamisesta: direktiivin ensimmäinen muutos perustui siihen, että teknisen määräyksen käsitettä laajennettiin kattamaan kaikki teolliset tuotteet, jotka eivät vielä kuuluneet direktiivin alkuperäiseen soveltamisalaan, toisin sanoen lääkkeet, kosmetiikka ja kaikki maataloustuotteet[62]. Toisella muutoksella käsitettä laajennettiin sisällyttämällä siihen teollisten tuotteiden tuotantomenetelmät sekä tuotteelle asetettujen "muiden vaatimusten" käsite (1 artiklan 2 ja 3 kohdat)[63].

D. Soveltamisala

1. Ilmoitettavia palveluja koskevat määräykset

Koska kyse on välineestä, jonka tavoitteena on sisämarkkinoiden moitteeton toiminta, olisi periaatteessa ilmoitettava kaikki määräysehdotukset, jotka voivat synnyttää esteitä tietoyhteiskunnan palvelujen vapaalle liikkuvuudelle jäsenvaltioiden välillä sekä palvelujen tarjoajien sijoittautumisvapaudelle. Välineen soveltaminen käytännössä edellyttää kuitenkin, että ilmoitettavat määräykset osoitetaan mahdollisimman selkeästi ensinnäkin siksi, että kansalliset viranomaiset voivat helposti määritellä, mitkä ehdotukset on ilmoitettava, ja toiseksi siksi, ettei jäsenvaltioita ja komissiota ylikuormiteta tarpeettomilla ilmoituksilla. Tätä tarkoitusta varten voidaan suunnitella useita menetelmiä.

- Menetelmä, joka perustuu "tietoyhteiskunnan palvelujen tarkkaan määrittelyyn", ei olisi tarkoituksenmukainen:

  (i) ensinnäkin olisi erittäin vaikea laatia yksityiskohtainen ja tarkka määritelmä, koska näitä palveluita on paljon, ne ovat monimuotoisia ja rakenteeltaan monimutkaisia. Näiden ominaisuuksien takia niillä on yhteisiä piirteitä sekä televiestintäpalvelujen, audiovisuaalisten ja perinteisten palvelujen että lehdistön kanssa.

  (ii) toiseksi tällainen määritelmä olisi keinotekoinen ja epäselvä ja lisäisi häilyvyyttä, joka liittyy nykyiseen käsitteistöön, esimerkiksi sellaisiin käsitteisiin

[62] *Direktiivi 88/182/EY, EYVL n:o L 81, 16.3.1988, s. 75.*
[63] *Direktiivi 94/10/EY, EYVL n:o L 100, 19.4.1994.*

kuin multimedia-palvelut, online-palvelut, telematiikkapalvelut, audiovisuaaliset palvelut ja lähetystoimintaan liittyvät palvelut[64]. Samanlaiset palvelut saatetaan luokitella eri käsitteiden alle eri jäsenvaltioissa.

- Myöskään vaihtoehtoinen menetelmä, joka perustuu palveluluettelon laatimiseen (sähköinen etämyynti, terveydenhoidon ja opetuksen etäpalvelut, jne.) ja vaatimukseen ilmoittaa määräysehdotukset, jotka voivat vaikuttaa palveluihin, ei ole hyvä ratkaisu. Tällaisen luetteloinnin kaksi suurinta haittaa on, ettei se voi olla kattava, koska markkina-analyysi on osoittanut toisaalta, että suurta osaa tulevaisuudessa kehitettävistä palveluista ei voida vielä tarkalleen kuvitella, ja toisaalta, että luettelointi edellyttäisi selviä ja yksiselitteisiä määritelmiä kullekin palveluryhmälle, mikä vaikuttaa erityisen vaikealta tavoitteelta.

- Komission kanta on, ettei käsitteisiin liittyviä kysymyksiä siitä, mitkä ovat (tai eivät ole) tietoyhteiskunnan palveluja, ole tarkoitus ratkaista tässä yhteydessä. On pikemminkin kyse pyrkimyksestä löytää sisämarkkinoille ja avoimuuden järjestelmälle asetetuille tavoitteille kriteerejä, joiden avulla voitaisiin määritellä, mitkä määräysehdotukset on ilmoitettava. Tässä suhteessa on olennaista sisällyttää ilmoitettaviin ehdotuksiin ne määräysehdotukset, jotka kuuluvat tietoyhteiskunnan kehityksen aikana toteutettavaan määräysten sopeuttamistyön piiriin. Tämä tarkoittaa, ettei vakiintuneita määräyksiä, toisin sanoen määräyksiä, joissa ei todennäköisesti tapahdu merkittävää kehitystä, tulisi sisällyttää ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Tässä suhteessa ominaisuudet, jotka edellyttävät uusia määräyksiä nykyisiin perinteisiä palveluita koskeviin määräyksiin verrattuna (lääkärit, asianajajat, koululaitos, jne.) liittyvät siihen, että ne *toimitetaan etäpalveluina* ja *sähköisessä muodossa*; nykyisiin televisiolähetystoimintaa koskeviin määräyksiin verrattuna avaintekijä on niiden vuorovaikutteisuus, toisin sanoen se, että ne *vastaavat yksittäisen palvelun vastaanottajan yhteen tai useampaan tarpeeseen*. Vuorovaikutteisuus perustuu tähän erityiseen suhteeseen palvelun vastaanottajan ja sen toimittajan välillä, jossa kumpikin voi puuttua ja vaikuttaa palvelun sisältöön, erityisesti kuluttaja, joka voi valita palvelun ja valvoa sen sisältöä.

Näiden kriteereiden osalta komissio ehdottaa, että periaatteessa ilmoitettaisiin vain *sellaiset säädösehdotukset, jotka liittyvät palvelujen saatavuuteen ja palvelutoiminnan harjoittamiseen silloin, kun nämä palvelut toimitetaan etäpalveluina, sähköisessä muodossa ja yksittäisen vastaanottajan erillisestä tilauksesta.*

"Palvelun" käsite kattaa esimerkiksi:

- ammatilliset online-palvelut (esim. asianajaja-, psykologi-, sijoitusneuvoja- ja terveydenhuoltopalvelut)

- vuorovaikutteiset ajanvietepalvelut (esim. tilausvideopalvelut, tilausvideopelit ja virtuaaliset museokäynnit)

---

[64] *Katso direktiivi 89/522/ETY, 3.10.1989.*

- online-tietopalvelut (esim. sähköinen kirjasto, online-säätietopalvelut ja online-taloustietopalvelut)
- virtuaaliset ostoskeskukset
- sähköisessä muodossa olevat online-sanomalehdet
- online-matkailupalvelut
- online-kiinteistövälityspalvelut
- online-vakuutuspalvelut
- online-opetuspalvelut

Käsite ei sitä vastoin kata seuraavia palveluja (joko siksi, että ne eivät ole etäpalveluja, tai siksi, että niitä ei suoriteta sähköisessä muodossa, taikka siksi, että niitä ei toimiteta yksittäisen henkilön tilauksesta):

- televisiolähetystoimintapalvelut (mukaanlukien near-video-on-demand -palvelut)
- yleisradiotoimintapalvelut
- teksti-tv
- muut kuin sähköisessä muodossa olevat suoramarkkinointipalvelut (esimerkiksi kuvastot)
- pankkiautomaatit
- pelihallien elektroniset pelit
- puhelintoimintapalvelut (mukaan lukien GSM)

Ilmoitettavien määräysehdotusten osalta voidaan mainita ensiksikin määräykset, jotka koskevat erityisesti ja pääasiallisesti uusia palveluja määrittäen niiden sisältöä (mainonta, alaikäisten suoja, jne.) tai palvelujen toimittajaa koskevia edellytyksiä (maksukyky, hyvämaineisuus, toimijan tunnistaminen helposti, omistusoikeuden saanti jne.) sekä uusien palvelujen lupajärjestelmää tai palvelutoiminnan harjoittamisen edellytyksiä (henkinen omaisuus, suojaus jne.).

Lisäksi ilmoitusvelvollisuus koskee määräyksiä, joilla pyritään sopeuttamaan jo voimassa oleva lainsäädäntö uusiin palveluihin. Esimerkkinä voidaan mainita Saksassa äskettäin annettu alustava lakiesitys, joka koski tieto- ja televiestintäpalveluihin liittyvää sääntelyä, siinä säädetään yleisen, esimerkiksi etäopiskelijoiden suojaa, hintatietoja sekä

henkilötietojen ja alaikäisten suojaa koskevan voimassaolevan lainsäädännön laajentamista koskemaan uusia palveluja.

Uuteen lainsäädäntöön sisällytetyistä erityisesti tietoyhteiskunnan palveluja koskevista määräyksistä, joilla on yleisempiä tavoitteita, olisi ilmoitettava (kuten myös saman säädöksen muista määräyksistä, jotka ovat tarpeen säädöksen soveltamisalan määrittelemiseksi).

Sitävastoin horisontaalisten (kuten esimerkiksi yleistä yhtiöoikeutta koskevien) säädösesitysten tai yleistä ammatillista pätevyysvaatimusjärjestelmää määrittelevien normien (esimerkiksi tutkintotodistusvaatimus, hyvää mainetta koskevat edellytykset, maksukyky, jne.), jotka eivät koske erityisesti tietoyhteiskunnan palveluja, ei voida katsoa sisältävän määräyksiä, jotka edes välillisesti liittyisivät tietoyhteiskunnan "uusiin palveluihin", joten ilmoitusvelvollisuus ei koske niitä.

Lisäksi Euroopan yhteisöjen 30 päivänä huhtikuuta 1996 asiassa C-194/94 antaman direktiiviä 83/189 koskevan tuomion mukaan, sellaisesta kansallisesta määräyksestä ei tarvitse ilmoittaa etukäteen, jossa annetaan ainoastaan valtuutus hyväksyä myöhemmin oikeudellisia välineitä (joihin sisältyy sitovia määräyksiä) ja joilla ei sinällään ole oikeudellista vaikutusta.

Ennakkoilmoitusvelvollisuuden rajoittamisen osalta on tarpeen ottaa huomiooon myös poikkeukset, joista on jo säädetty direktiivissä 83/189.

2. Poikkeukset

Poikkeukset, joista säädetään direktiivissä 83/189/ETY, ovat voimassa myös määräysehdotusten osalta. Näin ollen seuraavia ei tarvitse ilmoittaa:

- jäsenvaltioiden lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset ja vapaaehtoiset sopimukset, joilla jäsenvaltiot noudattavat sitovia yhteisön säädöksiä tai täyttävät kansainvälisestä sopimuksesta johtuvia velvoitteita, joiden seurauksena yhteisössä vahvistetaan yhdenmukaiset eritelmät. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että avoimuuden järjestelmä ei koske kansallisia lainsäädäntöehdotuksia, joiden tarkoituksena on saattaa tietoyhteiskunnan palveluihin vaikuttava yhteisön direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä (esimerkiksi direktiivi henkilötietojen suojelusta, etämyyntidirektiivi, tarkistettu direktiivi televisiosta ilman rajoja tai tuleva direktiivi televiestintäpalvelujen yleisten lupien ja yksittäisisten toimilupien yhteisestä puitejärjestelmästä);

- määräykset, joilla jäsenvaltiot käyttävät yhteisön sitovissa säädöksissä säädettyjä suojalausekkeita;

- määräykset, joilla Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomio pannaan täytäntöön;

- määräykset, joiden antamisesta tiedoksi valmisteluvaiheessa määrätään muissa yhteisön säädöksissä (esimerkiksi tekijänoikeuksien ja tiettyjen lähioikeuksien suojan voimassaoloajan yhdenmukaistamisesta annetun direktiivin 93/98/EY 12 artiklassa)[65]. Jäsenvaltioiden on kuitenkin muodollisesti osoitettava, että tämä tiedoksianto vastaa avoimuuden järjestelmää.

Lisäksi odotusaikojen osalta määrätään tietyistä poikkeuksista: odotusaikoja ei sovelleta verotukseen ja rahoitukseen liittyviin toimenpiteisiin, ja 12 kuukauden odotusaikaa (joka voidaan pidentää 18 kuukauden pituiseksi tapauksissa, joissa on yhteinen kanta) ei sovelleta vapaaehtoisiin sopimuksiin.

E. Oikeusperusta

On johdonmukaista ja loogista käyttää jotakin sisämarkkinoille määrättyä oikeusperustaa. Ehdotetun oikeudellisen välineen tavoite onkin ilmiselvästi sille asetetun päämäärän ja sen sisällön huomioon ottaen sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan turvaaminen. Tämä käy selvästi ilmi edellä luetelluista *tavoitteista*[66]. Itse järjestelmän *sisältö*, toisin sanoen ilmoitusmenettely, muiden jäsenvaltioiden kuuleminen, odotusajat ja nopeutettu menettely, ovat tarkoituksenmukaisia oikeudellisia ratkaisuja, joiden ansiosta edempänä mainitut tavoitteet voidaan tehokkaasti saavuttaa.

Lisäksi direktiivi 83/189/ETY (sekä direktiivit, joilla sitä on muutettu) perustuu itsessään sisämarkkinoihin, ja nykyisessä ehdotuksessa direktiiviksi ei millään tavalla muuteta tämän direktiivin tavoitetta ja päämäärää (koska siinä on kyse ainoastaan soveltamisalan laajentamisesta uusien sisämarkkinoiden esteiden välttämiseksi).

Sisämarkkinoiden oikeusperustoista 100 a ja 213 artikla ovat seuraavista syistä tarkoituksenmukaisin perusta ehdotukselle neuvoston direktiiviksi direktiivin 83/189/ETY muuttamisesta:

- direktiivi 83/189 perustuu itsessään 100 a ja 213 artiklaan (43 artiklan lisäksi); johdonmukaisuuden vuoksi on perusteltua käyttää samaa oikeusperustaa direktiivin soveltamisalan laajentamisen yhteydessä;

- on totta, että 100 a artikla voidaan valita ainoastaan toissijaiseksi oikeusperustaksi, toisin sanoen ellei perustamissopimuksessa toisin määrätä. Näin ollen, koska kyse on välineestä, jonka avulla pyritään välttämään uusien rajoitusten luominen palvelujen vapaalle liikkuvuudelle ja palvelujen tarjoajien sijoittautumisvapaudelle, 57 artiklan 2 kohta, johon 66 artiklassa viitataan palvelujen osalta, voisi muodostaa erityisen oikeusperustan. Perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohtaan perustuvan direktiivin on kuitenkin tähdättävä jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten *yhdenmukaistamiseen*, kun taas ehdotetulla direktiivillä pyritään vahvistamaan ainoastaan ilmoitusmenettely antamatta sisältöä koskevia säännöksiä.

---

65 *EYVL N:o L 290 24.11.1993, s. 9*

66 *Kolmas osa, A*

F. Toissijaisuus

Käsillä oleva neuvoston ehdotus direktiiviksi direktiivin 83/189/ETY muuttamisesta kolmannen kerran on täysin toissijaisuusperiaatteen hengen mukainen:

- Avoimuuden järjestelmän ansiosta perustamissopimuksen 59 artiklaa ja siitä seuraavan vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta voidaan soveltaa paremmin. Tämän vaikutuksesta uusien yhteisön määräysten tarve voidaan vähentää ehdottoman välttämättömälle tasolle, jolloin liiallisten määräysten vaara pienenee. Tässä suhteessa avoimuuden järjestelmä vaikuttaa suositeltavalta välineeltä toissijaisuuden turvaamiseksi;

- Kansallisen tason toiminnalla ei missään tapauksessa voitaisi saavuttaa tämän ehdotuksen tavoitteena olevia sisämarkkinoihin liittyviä päämääriä, eikä varsinkaan toteuttaa niitä tehokkaasti. Uusien kansallisten määräysten tehokas yhteensovittaminen ei itse asiassa voi toteutua kuin yhteisön tasolla;

- Järjestelmä edistää toissijaisuusperiaatteen parempaa soveltamista, koska se antaa samanaikaisesti sekä jäsenvaltioille että komissiolle mahdollisuuden tunnistaa yhdessä palvelujen vapaan liikkuvuuden esteet ja mahdollisen yhteisön toiminnan tarpeet.

Mitä perustamissopimuksen 3 b artiklan toisessa kohdassa esitettyyn toissijaisuusperiaatteeseen tulee, toissijaisuutta koskevasta kokeesta voidaan esittää seuraava yhteenveto:

Mitkä ovat suunnitellun toimenpiteen tavoitteet suhteessa yhteisön velvoitteisiin?

Kyse on tavoitteesta, joka koskee sisämarkkinoiden perusvapauksien toteutumista sellaisena kuin se on määritelty perustamissopimuksen 7 a artiklassa, toisin sanoen palvelujen vapaan liikkuvuuden ja sijoittautumisvapauden turvaamista huolehtimalla siitä, ettei tietoyhteiskunnan palveluja koskevien, kansallisella tasolla tulevaisuudessa hyväksyttävien määräyksien vaikutus ulotu niihin.

Kuuluuko suunniteltu toimenpide yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan vai toimivaltaan, jonka se jakaa jäsenvaltioiden kanssa?

Suunniteltu toimenpide kuuluu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan (perustamissopimuksen 7 a artikla)

Mitä toimintamuotoja yhteisöllä on käytössään (suositus, taloudellinen tuki, määräykset, vastavuoroinen tunnustaminen jne.)?

Lainsäädäntöjen yhteensovittamista koskeva direktiivi (57 artiklan 2 kohta) tai lainsäädännön lähentämiseen liittyvät toimenpiteet (100 a artikla).

Ovatko yhtäläiset määräykset välttämättömiä vai onko yleistavoitteet asettava direktiivi, jonka täytäntöönpanosta vastaavat jäsenvaltiot, riittävä?

Ehdotetun aloitteen tavoitteena ei ole jäsenvaltioiden aineellisen oikeuden yhdenmukaistaminen; tavoitteena on ainoastaan luoda tietojen toimittamisessa noudatettava menettely sekä menettely, jonka tarkoituksena on tulevien määräysten yhteensovittaminen, jotta voitaisiin paremmin soveltaa perustamissopimuksen 52 ja 59 artiklaa ja paremmin tunnistaa mahdolliset yhteisön toimintaa koskevat tarpeet.

IV. Ehdotus direktiiviksi

Euroopan parlamentin ja neuvoston ehdotus direktiiviksi teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annetun direktiivin 83/189/ETY muuttamisesta kolmannen kerran

Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto, jotka

ottavat huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 100 a ja 213 artiklan,

ottavat huomioon komission ehdotuksen,

ottavat huomioon talous- ja sosiaalikomitean lausunnon,

noudattavat perustamissopimuksen 189 b artiklassa määrättyä menettelyä,

sekä katsovat, että

1. sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta on tarpeen varmistaa tulevien tietoyhteiskunnan palveluihin sovellettavien kansallisten määräysten mahdollisimman suuri avoimuus muuttamalla direktiiviä 83/189/ETY;

2. perustamissopimuksen 59 ja 60 artiklassa tarkoitetut moninaiset palvelut hyötyvät tietoyhteiskunnan tarjoamista mahdollisuuksista tarjota palveluja etäpalveluina sähköisessä muodossa ja yksittäisen palvelun vastaanottajan pyynnöstä;

3. alue, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja joka muodostaa sisämarkkinat, antaa näiden palvelujen tarjoajille mahdollisuuden kehittää rajat ylittäviä palvelujaan kilpailukykynsä parantamiseksi ja avaa näin ollen kansalaisille uusia mahdollisuuksia välittää ja vastaanottaa tietoja rajoista riippumatta sekä kuluttajille uusia tapoja hankkia tavaroita ja palveluita;

4. tietoyhteiskunnan syntymiseen liittyvät erilaiset sosiaaliset, yhteiskunnalliset ja kulttuuriset tekijät voivat tehdä välttämättömäksi joidenkin kyseisten palvelujen sisältöön liittyvien ominaispiirteiden huomioimisen;

5. Eurooppa-neuvosto on korostanut selkeän ja vakaan, tietoyhteiskunnan kehityksen mahdollistavan oikeudellisen kehyksen laatimisen välttämättömyyttä yhteisön tasolla; yhteisön oikeus, erityisesti sisämarkkinoiden määräykset, sekä perustamissopimuksen periaatteet ja johdettu oikeus muodostavat jo oikeudellisen peruskehyksen näiden palvelujen kehittämistä varten;

6. olemassa olevat kansalliset, nykyisiin palveluihin sovellettavat määräykset on sopeutettava tietoyhteiskunnan uusiin palveluihin joko yleisten etujen tehokkaamman suojan takaamiseksi tai, päinvastoin, näiden määräysten

vähentämiseksi, koska niiden soveltaminen olisi suhteetonta niihin tavoitteisiin nähden, joihin niillä pyritään;

7. ilman yhteisön tasolla tapahtuvaa yhteensovittamista tästä ennustettavissa olevasta määräystoiminnasta voisi kansallisella tasolla seurata sellaisia rajoituksia palvelujen vapaalle liikkuvuudelle ja sijoittautumisvapaudelle, jotka johtavat sisämarkkinoiden uudelleen jakaantumiseen, liiallisiin määräyksiin ja määräysten epäyhtenäisyyteen;

8. tietoyhteiskunnan kehitykseen vaikuttavien yleisen edun mukaisten tavoitteiden todellisen ja tehokkaan turvaamisen varmistamiseksi on välttämätöntä luoda yhteisön tasolla yhteensovitettu lähestymistapa käsiteltäessä kysymyksiä, jotka liittyvät sellaiseen toimintaan, jolla on voimakkaita rajat ylittäviä vaikutuksia, kuten uusilla palveluilla;

8.a. televiestintäpalveluja yhdenmukaistetaan jo yhteisön tasolla ja yhteisön olemassa olevassa lainsäädännössä säädetään teknologiseen kehityksen ja uusien palvelujen sopeutuksista;

9. tietoyhteiskunnan muilla, vielä jokseenkin tuntemattomilla aloilla olisi kuitenkin ennenaikaista yhteensovittaa näitä määräyksiä yhteisön tasolla toteutettavalla aineellisen oikeuden laajalla ja perinpohjaisella yhdenmukaistamisella ottaen huomioon, että kansallisella tasolla ei tässä vaiheessa vielä ole olemassa erityistä määräystoimintaa tällä alalla, ja että tällaisen yhdenmukaistamisen tarpeellisuutta ja sisältöä ei voida tässä vaiheessa määritellä sisämarkkinoihin nähden;

10. tämän vuoksi on tarpeen säilyttää alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja, moitteeton toiminta ja ennakoida uudelleenjakautumisen vaara laatimalla uusiin määräyshankkeisiin liittyvien tietojen toimittamista, kuulemista ja hallinnollista yhteistyötä koskeva menettely; tällaisen menettelyn ansiosta voidaan muun muassa taata perustamissopimuksen, erityisesti sen 52 ja 59 artiklojen, tehokas soveltaminen, tai tarvittaessa tunnistaa tarve yleisen edun turvaamiseen yhteisön tasolla; lisäksi tällainen tietojen toimittamista koskeva menettely mahdollistaa perustamissopimuksen soveltamisen parhaalla mahdollisella tavalla, mistä seuraa yhteisön määräysten tarpeen väheneminen sisämarkkinoiden ja yleisen edun mukaisten tavoitteiden turvaamisen kannalta ehdottoman välttämättömälle ja niihin suhteutetulle tasolle; tämä tietojen toimittamista koskeva menettely antaa yrityksille mahdollisuuden hyödyntää paremmin sisämarkkinoiden etuja;

11. teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 28 päivänä maaliskuuta 1983 annetussa neuvoston direktiivissä 83/189/ETY pyritään samoihin tavoitteisiin ja tämä menettely on tehokas ja kehittynein näihin tavoitteisiin nähden; direktiivin täytäntöönpanosta saadut kokemukset ja siinä säädetyt menettelyt on sopeutettu tietoyhteiskunnan palveluihin liittyviin määräysehdotuksiin; menettely, josta siinä säädetään, on jo vakiintunut kansallisissa hallinnoissa;

12. lisäksi perustamissopimuksen 7 a artiklan mukaan sisämarkkinat käsittävät alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus taataan; direktiivissä 83/189/ETY säädetään ainoastaan hallinnollisen yhteistyön menettelystä yhdenmukaistamatta sisältöä koskevia määräyksiä;

13. tästä seuraa, että direktiivin 83/189/ETY muutos sen soveltamiseksi tietoyhteiskunnan palveluihin liittyviin määräyshankkeisiin on lähestymistapa, jonka avulla pystytään tehokkaasti vastaamaan sisämarkkinoiden avoimuuden tarpeisiin tietoyhteiskunnan palvelujen oikeudellisen kehyksen osalta;

14. ottaen huomioon tietoyhteiskunnan palvelujen moninaisuuden ja niiden tulevan kehityksen on tarpeen säätää ainoastaan tulevaisuudessa todennäköisesti kehitettävien määräysten ilmoittamisesta; sähköisessä muodossa tarjottavat etäpalvelut, jotka tuotetaan yksittäisen palvelun vastaanottajan pyynnöstä, todennäköisimmin vaativat ja saavat aikaan eniten uusia määräyksiä, ja näin ollen on säädettävä näihin palveluihin liittyviä määräysehdotuksia koskevasta ilmoittamisesta;

15. näin ollen edellä määritellyllä tavalla suoritettavien palvelujen hankkimista ja tarjoamista koskevista erityismääräyksistä on ilmoitettava, vaikka kyseiset määräykset olisivatkin osa sääntelyä, jolla on yleisempi tavoite; yleisistä määräyksistä, joissa ei anneta näitä palveluja koskevia erityismääräyksiä, ei tarvitse ilmoittaa;

16. palvelujen saatavuutta ja palvelutoiminnan harjoittamista koskevilla määräyksillä tarkoitetaan määräyksiä, joissa asetetaan mitä tahansa vaatimuksia, jotka voivat liittyä palvelun tarjoajiin, palveluihin ja palvelun vastaanottajiin sellaisen taloudellisen toiminnan yhteydessä, jota voidaan harjoittaa sähköisessä muodossa, etäpalveluna tai palvelun vastaanottajan henkilökohtaisesta pyynnöstä; näin ollen näihin kuuluvat esimerkiksi kyseisten palvelujen tarjoajien sijoittautumista koskevat määräykset ja erityisesti lupa- tai lisenssijärjestelmää koskevat määräykset; tietoyhteiskunnan palveluihin liittyvinä määräyksinä pidetään niitä koskevia sääntöjä, vaikka ne olisivat osa yleisluontoista sääntelyä;

17. tämä direktiivi ei rajoita televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetun neuvoston direktiivin 89/552/EY soveltamisalaa, sellaisena, kuin se on muutettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 96/.../EY tai kyseisen direktiivin mahdollisilla tulevilla muutoksilla;

18. tämä direktiivi ei rajoita neuvotteluja, joita käydään ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi televiestintäpalveluiden yleisten lupien ja yksittäisten toimilupien yhteisestä puitejärjestelmästä, eikä kyseisen ehdotuksen sisältöä;

19. tämän direktiivin soveltamisalaan eivät missään tapauksessa kuulu kansalliset säädökset, jotka annetaan yhteisön voimassa olevien tai myöhemmin annettavien, jo erityisesti käsiteltävänä olevien direktiivien täytäntöönpanemiseksi; näin ollen tämän direktiivin soveltamisalaan eivät myöskään kuulu kansalliset säädökset, jotka annetaan edellä mainitun televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetun direktiivin 89/552/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 96/.../EY tai tämän direktiivin mahdollisilla tulevilla muutoksilla, täytäntöönpanemiseksi eivätkä kansalliset säädökset, jotka annetaan televiestintäpalveluiden yleisten lupien ja yksittäisten toimilupien yhteisestä puitejärjestelmästä tulevaisuudessa annettavan direktiivin täytäntöönpanemiseksi;

20. tietojen toimittamista ja kuulemista yhteisön tasolla koskevien puitteiden määritteleminen siten kuin tässä direktiivissä on esitetty, on ennakkoedellytys Euroopan yhteisön johdonmukaiselle ja tehokkaalle osallistumiselle tietoyhteiskunnan palveluja koskevaan sääntelyyn liittyvien kysymysten käsittelyyn kansainvälisellä tasolla;

21. tällä direktiivillä muutetaan direktiiviä 83/189, joka perustuu perustamissopimuksen 100 a ja 213 artiklaan (43 artiklan lisäksi); direktiiviä koskevien oikeusperustojen johdonmukaisuus olisi säilytettävä;

OVAT ANTANEET TÄMÄN DIREKTIIVIN :

1 artikla

Muutetaan direktiivi 83/189/ETY seuraavasti:

1) Korvataan direktiivin otsikko seuraavalla otsikolla:

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi teknisiä standardeja ja määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä

2) Muutetaan 1 artikla seuraavasti:

a) lisätään 1 kohdan jälkeen uusi kohta

2) *'**palvelulla**' kaikkia etäpalveluina sähköisessä muodossa palvelun vastaanottajan henkilökohtaisesta pyynnöstä toimitettavia palveluja.*

b) 2 ja 3 kohdasta tulee vastaavasti 3 ja 4 kohta

c) lisätään uusi 5 kohta:

5) *'**palveluja koskevalla määräyksellä**' vaatimusta, joka koskee tämän artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen palvelujen saatavuutta ja palvelutoiminnan harjoittamista, erityisesti palvelun tarjoajaa, palveluja ja palvelujen vastaanottajaa koskevia määräyksiä, lukuun ottamatta määräyksiä, jotka eivät erityisesti koske kyseisessä kohdassa määriteltyjä palveluja.*

d) 4-10 kohdasta tulee vastaavasti 6-12 kohta

e) Korvataan 9 kohdan (uusi 11 kohta) ensimmäinen kappale seuraavalla tekstillä:

*'**teknisellä määräyksellä**' teknistä eritelmää tai muuta vaatimusta taikka palveluja koskevaa määräystä, mukaan lukien sovellettavat hallinnolliset määräykset, jonka noudattaminen on oikeudellisesti tai tosiasiallisesti pakollista ja joka koskee kaupan pitämistä, käyttöä tai palvelujen tarjoamista jäsenvaltiossa tai jäsenvaltion merkittävässä osassa taikka palvelujen tarjoajan sijoittautumista jäsenvaltioon tai jäsenvaltion merkittävään osaan, sekä jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, joissa kielletään tuotteen valmistus, tuonti, kaupan pitäminen tai käyttö taikka joissa kielletään palvelujen tarjoaminen, palvelujen käyttö tai sijoittautuminen palvelujen tarjoajana, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 10 artiklan säännösten soveltamista.*

Teknisiä määräyksiä, joita noudatetaan tosiasiallisesti, ovat erityisesti:

- *jäsenvaltion lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset, jotka koskevat joko teknisiä eritelmiä tai muita vaatimuksia taikka palveluja koskevia määräyksiä tai ammatillisia sääntöjä tai menettelyohjeita, joissa itsessään viitataan teknisiin määräyksiin tai muihin vaatimuksiin taikka palveluja koskeviin määräyksiin, ja joiden noudattaminen antaa edellyttää näissä laeissa, asetuksissa ja hallinnollisissa määräyksissä vahvistettujen vaatimusten mukaisuutta;*

- *vapaaehtoiset sopimukset, joissa viranomainen on osapuolena ja joiden tarkoituksena on yleisen edun nimissä teknisten eritelmien tai muiden vaatimusten taikka palveluja koskevien määräysten noudattaminen, lukuun ottamatta julkisia hankintoja koskevia sopimuksia;*

- *tekniset eritelmät tai muut vaatimukset, jotka liittyvät verotus- tai rahoitustoimenpiteisiin, jotka vaikuttavat tuotteiden tai palvelujen kulutukseen rohkaisemalla näiden teknisten eritelmien tai muiden vaatimusten taikka palveluja koskevien*

määräysten noudattamista; tämä ei koske kansallisiin sosiaaliturvajärjestelmiin liittyviä teknisiä eritelmiä tai muita vaatimuksia eikä palveluja koskevia määräyksiä.

f) Korvataan 10 kohta (uusi 12 kohta) seuraavalla tekstillä:

*12) **'teknistä määräystä koskevalla ehdotuksella'** teknisen eritelmän tai muun vaatimuksen taikka palveluja koskevan määräyksen tekstiä, mukaan lukien hallinnolliset määräykset, joka on tarkoitus tai joka voidaan saattaa voimaan teknisenä määräyksenä ja joka on valmisteluvaiheessa, jolloin siihen on vielä mahdollisuus tehdä olennaisia muutoksia.*

3) Korvataan 8 artiklan 1 kohdan viimeinen alakohta seuraavalla tekstillä:

Edellä 1 artiklan 11 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettujen teknisten eritelmien ja muiden vaatimusten sekä palveluja koskevien määräysten osalta komission tai jäsenvaltioiden yksityiskohtaiset huomautukset tai lausunnot voivat koskea ainoastaan seikkoja, jotka voivat aiheuttaa kaupan tai palvelujen vapaan liikkuvuuden esteitä, eikä toimenpiteen verotuksellisia tai rahoituksellisia seikkoja.

4) Muutetaan 9 artikla seuraavasti:

a) 2 kohdan ensimmäinen luetelmakohta korvataan seuraavalla tekstillä:

Jäsenvaltioiden on lykättävä

- *neljällä kuukaudella sellaisen teknistä määräystä koskevan ehdotuksen antamista, joka on 1 artiklan 11 kohdan toisen alakohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetun vapaaehtoisen sopimuksen muodossa,*

- *kuudella kuukaudella muun teknisen määräyksen ehdotuksen antamista, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 3, 4 ja 5 kohdan soveltamista hyväksymistä,*

siitä päivästä alkaen, jona komissio on saanut 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tiedot, jos komissio tai toinen jäsenvaltio esittää kolmen kuukauden kuluessa kyseisestä päivästä yksityiskohtaisen lausunnon, jonka mukaan suunniteltu toimenpide sisältää seikkoja, jotka voisivat luoda esteitä tavaroiden tai palvelujen vapaalle liikkuvuudelle tai palvelujen tarjoajien sijoittautumisvapaudelle sisämarkkinoilla.

b) 7 kohta korvataan seuraavalla tekstillä:

Edellä 1 - 5 kohtaa ei sovelleta, kun jäsenvaltion on kiireellisistä syistä, jotka aiheutuvat vakavan ja ennakoimattoman tilanteen

yhteydessä ja jotka liittyvät ihmisten ja eläinten terveyteen, kasvien suojeluun ja turvallisuuteen ja palveluihin liittyvien määräysten osalta myös yleiseen järjestykseen, valmisteltava lyhyessä ajassa teknisiä määräyksiä antaakseen ja saattaakseen ne voimaan välittömästi, ilman että kuuleminen on mahdollista. Jäsenvaltion on ilmoitettava 8 artiklassa tarkoitetussa tiedonannossa perusteet kyseisten toimenpiteiden kiireellisyydelle. Komissio ilmoittaa mielipiteensä tästä tiedonannosta mahdollisimman nopeasti. Komissio toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sellaisissa tapauksissa, joissa tätä menettelyä käytetään väärin. Komissio ilmoittaa asiasta Euroopan parlamentille.

5) Muutetaan 10 artikla seuraavasti.

a) Korvataan 1 kohdan ensimmäinen ja toinen luetelmakohta seuraavasti:

- *noudattavat sitovia yhteisön säädöksiä, joiden seurauksena vahvistetaan tekniset eritelmät tai palveluja koskevat määräykset;*
- *täyttävät kansainvälisestä sopimuksesta johtuvat velvoitteet, joiden seurauksena yhteisössä vahvistetaan yhdenmukaiset tekniset eritelmät tai palveluja koskevat määräykset;*

b) Korvataan 1 kohdan kuudes luetelmakohta seuraavasti:

- *ainoastaan muuttavat tämän direktiivin 1 artiklan 11 kohdassa tarkoitettua teknistä määräystä komission pyynnön mukaisesti kaupan tai palvelujen vapaan liikkuvuuden esteiden poistamiseksi;*

c) Korvataan 3 ja 4 kohdissa viittaus 1 artiklan 9 kohtaan seuraavalla: *1 artiklan 11 kohdan*

d) Muutetaan 4 kohta seuraavasti:

4. Direktiivin 9 artiklaa ei sovelleta 1 artiklan 11 kohdan toisen alakohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettuihin teknisiin eritelmiin tai muihin vaatimuksiin taikka palveluja koskeviin määräyksiin.

2 artikla

1. Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan 31 päivään joulukuuta 1997 mennessä. Niiden on ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä.

Näissä jäsenvaltioiden antamissa säädöksissä on viitattava tähän direktiiviin tai niitä virallisesti julkaistaessa niihin on liitettävä viittaus tähän direktiiviin. Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, miten viittaukset tehdään.

2. Jäsenvaltioiden on toimitettava tässä direktiivissä tarkoitetuista kysymyksistä antamansa keskeiset kansalliset säännökset kirjallisina komissiolle.

3 artikla

Tämä direktiivi on osoitettu kaikille jäsenvaltioille.

Tehty Brysselissä ...

RAHOITUSSELVITYS

1. **TOIMENPITEEN NIMI:**

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annetun direktiivin 83/189/ETY muuttamisesta kolmannen kerran

2. **BUDJETTIKOHTA:**

Momentti A2510: Pakolliset komiteat

3. OIKEUSPERUSTA:

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annetun direktiivin 83/189/ETY muuttamisesta kolmannen kerran

4. **TOIMENPITEEN KUVAUS:**

4.1. Toimenpiteen yleistavoite

Direktiiviehdotuksella pyritään luomaan kansallisten ja yhteisön viranomaisten välinen tiedonvaihto- ja yhteistyömenettely tietoyhteiskunnan palveluita koskevien säädöskysymysten käsittelemiseksi. Jokaisen jäsenvaltion olisi ilmoitettava komissiolle ja muille jäsenvaltioille erityisesti näitä palveluita koskevat kansalliset säädöshankkeensa. Tällaisten hankkeiden voimaantuloa edeltäisi vähintään kolmen kuukauden odotusaika, jonka kuluessa voitaisiin tarkistaa hankkeen johdonmukaisuus ja yhteensopivuus olemassa olevan yhteisön oikeuden ja erityisesti sisämarkkinasääntöjen kanssa.

4.2. Toimenpiteen säädetty kestoaika ja sen uudistamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

Direktiivin 83/189/ETY 5 ja 6 artiklassa tarkoitettu komitea voisi aloittaa tietoyhteiskunnan palveluihin liittyvän toimintansa välittömästi mainitun direktiiviehdotuksen antamisen jälkeen (mahdollisesti vuodesta 1997 alkaen), jotta helpotettaisiin direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä ja myöhemmin sen toimintaa.

5. MENOJEN LUOKITUS:

5.1. Ei-pakolliset menot

5.2. Jaksottamattomat määrärahat

6. MENOLAJI:

6.1 Menolaji

Teknisiä standardeja ja määräyksiä käsittelevän pysyvän komitean (komitea 03C02010) jäsenille korvataan matka- ja oleskelukulut mainitun direktiiviehdotuksen antamisesta aiheutuvien ylimääräisten kokousten osalta.

7. TALOUDELLISET VAIKUTUKSET (B-osaan):

Ei vaikutusta.

8. PETOSTENVASTAISET SÄÄNNÖKSET:

Komitean sihteeristö huolehtii korvaushakemusten tarkastamisesta, jonka PO XV vahvistaa.

9. KUSTANNUSTEHOKKUUSANALYYSI:

9.1. Määrälliset erityistavoitteet ja kohderyhmä:

Ehdotuksen tarkoituksena on säilyttää sisämarkkinoiden toiminta ja helpottaa sitä estämällä etukäteen säädökselliset epäjohdonmukaisuudet ja yhteensopimattomuus sisämarkkinoilla vallitsevien vapauksien kanssa. Sisämarkkinoiden mahdollinen hajautuminen voisi vaarantaa taloudellisen kasvun "on line" -palveluiden alalla, jolla kehitys on nopeaa (Internetin käyttäjien määrä maailmassa kasvaa vuosittain noin miljoonalla).

Uusien palveluiden alalla toteutetaan investointeja ainoastaan, jos kehitysnäkymät yhteisön tasolla ovat hyvät; lainsäädännöltään hajautuneilla kansallisilla markkinoilla ei synny tarpeeksi voittoja investointiohjelmien tukemiseksi.

9.2. Toimenpiteiden perustelut:

Ehdotus koskee sellaista sisämarkkinoiden toiminnan alaa, jolla kaikki toimivalta on yhteisöllä. Toissijaisuus-periaatetta ei siten sovelleta tässä yhteydessä.

Ehdotuksessa ei pyritä yhdenmukaistamiseen eikä aineellisen oikeuden sääntöjen laatimiseen.

Se sisältää enemmänkin yksinkertaisia menettelysääntöjä hyödyntäen muun muassa samaa komiteaa, joka jo toimii direktiivin 83/189 yhteydessä. Tarkoitus on muuttaa kyseistä direktiiviä, joka on osoittanut toimivuutensa jo yli vuosikymmenen ajan.

Jäsenvaltioissa on parhaillaan valmisteilla useita sääntelyaloitteita tietoyhteiskunnan kehittymisestä syntyviin tarpeisiin vastaamiseksi. Näiden aloitteiden vastapainoksi yhteisön tasolla tarvitaan yhteensovitettu lähestymistapa uusille määritelmältään rajat ylittäville palveluille, jotta sekä taattaisiin tämän talouden toimialan kehittyminen sisämarkkinoilla että varmistettaisiin tärkeiden yhteisten etujen tehokkaampi suojelu (esimerkiksi alaikäisten, kuluttajien, yleisen moraalin ja vastaavien suojelu).

Koska direktiivin perusteella tehdyt ilmoitukset eivät ole luonteeltaan luottamuksellisia, niissä tulee myös otetuksi huomioon hyöty, joka kyseisen alan taloudellisille toimijoille koituu mahdollisuudesta ilmoittaa tulevia säädösaloitteita koskevat näkemyksenä sääntely-ympäristössä, joka on niiden toiminnan harjoittamisen ja kehittämisen kannalta riittävän avoin, johdonmukainen ja vakaa.

Lisäksi jollei suunnitellun kaltaista järjestelmää olisi, komissiolle voisi koitua sisäisiä voimavaraongelmia hoitaa yhteisön oikeuden kanssa yhteensopimattomista kansallisista laeista mahdollisesti aiheutuvat rikkomismenettelyt.

9.3 Toimenpiteiden seuranta ja arviointi:

Direktiivin 3 artiklassa säädetään, että komissio antaa joka toinen vuosi kertomuksen Euroopan parlamentille ja talous- ja sosiaalikomitealle tämän direktiivin soveltamisen tuloksista. Samassa yhteydessä voitaisiin edistää ehdotettuun järjestelmään mahdollisesti esitettyjä muutoksia.

10. HALLINTOMENOT (YLEISEN TALOUSARVION PÄÄLUOKAN III KOHTA A)

Tarvittavien hallinnollisten voimavarojen saaminen riippuu komission vuosittain tekemästä päätöksestä voimavarojen kohdentamisesta ottaen erityisesti huomioon henkilöstön määrän ja budjettivallan käyttäjän myöntämät lisämäärärahat.

10.1 Vaikutus toimien määrään

Toimen laji		Toiminnan hallinnointiin tarvittava henkilöstö		joista		Kesto
		vakinaiset virat	väliaikaiset toimet	asian-omaisen pääosaston tai osaston henkilöstö-voima-varoista saadut toimet	lisävoima-varoista saadut toimet	
Virkamiehet tai väliaikaiset toimen-haltijat	A	1		1		ei määri-telty
	B	1		1		ei määri-telty
	C					
Muu henkilöstö						
YHTEENSÄ		2		2		

10.2 Lisähenkilöstöstä aiheutuvat taloudelliset kokonaisvaikutukset

Ei sovelleta.

	Määrä	Laskentamenetelmä
Virkamiehet Väliaikaiset toimenhaltijat Muu henkilöstö		
YHTEENSÄ		

10.3 Toimenpiteestä aiheutuva hallinnosta johtuvien muiden menojen kasvu

Budjettikohta (N:o ja nimike)	Määrä	Laskentamenetelmä
A2510 Pakolliset komiteat	22 000	15 jäsenvaltioiden nimeämää asiantuntijaa kokoontuu teknisiä standardeja ja määräyksiä käsittelevän pysyvän komitean kahteen ylimääräiseen kokoukseen vuodessa: 2 x 11 000 (keskimääräiset kulut) = 22 000 ecua
YHTEENSÄ	22 000	

ISSN 1024-4492

KOM(96) 392 lopullinen

ASIAKIRJAT

FI 15 16 10

Luettelonumero : CB-CO-96-411-FI-C

ISBN 92-78-07826-3

Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto

L-2985 Luxemburg