



Bryssel 2.6.2016
COM(2016) 356 final

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

Yhteistyötaloutta koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma

{SWD(2016) 184 final}

1. Johdanto

Yhteistyötalous luo uusia tilaisuuksia kuluttajille ja yrittäjille. Komissio katsookin, että se voi lisätä merkittävästi työpaikkoja ja kasvua Euroopan unionissa, jos sitä edistetään ja kehitetään vastuullisesti. Innovoinnin siivittämät uudet liiketoimintamallit tarjoavat huomattavia mahdollisuuksia kilpailukyvyyn ja kasvun lisäämiseen. Menestykselliset yhteistyöalustat asettavat toisinaan haasteita nykyisille markkinatoimijoille ja -käyttäjille, mutta kun yksittäisille kansalaisille annetaan mahdollisuus tarjota palveluja, he myös luovat uusia työtilaisuuksia, joustavia työjärjestelyjä ja uusia tulonlähteitä. Kuluttajat voivat hyötyä yhteistyötaloudesta uusien palvelujen, laajemman tarjonnan ja alempien hintojen muodossa. Se voi myös kannustaa omaisuuden jakamiseen ja tehokkaampaan resurssien käyttöön, mikä saattaa edistää EU:n kestävä kehityksen ohjelmaa ja siirtymistä kiertotalouteen.

Yhteistyötalous aiheuttaa kuitenkin myös nykyisten säädöskeskustusten soveltamisongelmia ja hämärtää kuluttajan ja tarjoajan, työntekijän ja itsenäisen ammatinharjoittajan tai ammattimaisen ja muun palveluntarjoajan välille vakiintuneita rajoja. Tämä saattaa johtaa epävarmuuteen sovellettavista säännöistä erityisesti silloin, kun sääntelykin on kansallisella tai paikallisella tasolla käytettävien menetelmäerojen vuoksi hajanaista. Tämä vaikeuttaa yhteistyötalouden kehittymistä Euroopassa ja estää sen tuomien etujen täydellistä toteutumista. Lisäksi on olemassa vaara, että sääntelyn harmaita alueita hyödynnetään yleisen edun säilyttämiseen tarkoitettujen sääntöjen kiertämisessä.

Yhteistyötalous on pientä, mutta se kasvaa nopeasti ja valtaa joillakin sektoreilla merkittäviä markkinaosuuksia. Yhteistyöalustojen ja niiden tarjoajien arvioitiin tuottaneen EU:ssa 28 miljardin euron bruttotulot vuonna 2015. Tuotot EU:n viidellä keskeisellä sektorilla kasvoivat lähes kaksinkertaisiksi edelliseen vuoteen verrattuna, ja niiden odotetaan jatkavan vankkaa kasvuaan.¹ Kasvu on ollut voimakasta vuodesta 2013 alkaen, ja se kiihtyi vuonna 2015, kun suuret alustat tekivät mittavia investointeja eurooppalaisten toimintojensa laajentamiseksi. Eräät asiantuntijat arvioivat, että yhteistyötalous voi tulevaisuudessa kasvattaa EU:n taloutta 160–572 miljardilla eurolla. Uusille yrityksille onkin tarjolla suuria mahdollisuuksia näillä nopeasti kasvavilla markkinoilla.² Kuluttajien kiinnostus on todella suurta, kuten julkinen kuuleminen ja Eurobarometri-kysely ovat osoittaneet.³

Tämän tiedonannon tavoitteena on auttaa saamaan tällaiset hyödyt käyttöön ja tarkastella yhteistyötalouteen osallistuvien oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyviä pulmakysymyksiä. Siinä annetaan viranomaisille, markkinatoimijoille ja asiasta kiinnostuneille kansalaisille lainsäädännöllisiä ohjeita ja tarjotaan periaatteellisia lähtökohtia⁴, joiden pohjalta yhteistyötalous voi kehittyä sisämarkkinastrategiassa⁵ tarkoitettulla tasapainoisella ja kestäväällä tavalla. Ohjeet koskevat EU:n nykyä lainsäädännön soveltamista yhteistyötalouteen, mutta ne eivät ole sitovia. Niissä käsitellään markkinatoimijoiden ja viranomaisten kohtaamia

¹ Arvioiden mukaan yhteistyötalouden viidellä keskeisellä sektorilla toimivat yhteistyöalustat tuottivat EU:ssa 3,6 miljardin euron tulot vuonna 2015: majoitus (lyhytaikainen vuokraus), matkustajaliikenne, kotitalouspalvelut, ammatilliset ja tekniset palvelut sekä ns. kollaboratiivinen rahatalous (collaborative finance). Kaikki luvut perustuvat arvioihin, joita PwC Consulting on esittänyt Euroopan komission tilaaman selvityksen yhteydessä.

² EPRS: The cost of non-Europe in the Sharing Economy, tammikuu 2016.

³ Eurobarometri-mielipidekyselyn mukaan EU:n kansalaisista 52 prosenttia tuntee yhteistyötalouden tarjoamat palvelut ja 17 prosenttia on käyttänyt tällaisia palveluja ainakin kerran. Eurobarometri-kyselyn sekä syyskuun 2015 ja tammikuun 2016 välillä toteutetun julkisen kuulemisen tuloksia esitellään liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

⁴ Tässä tiedonannossa ei käsitellä joukkorahoitustoimia (joita käsiteltiin komission tiedonannossa COM(2014) 172) eikä oppimisalustojen tarjoamia palveluita.

⁵ COM(2015) 550.

tärkeimpiä ongelmia.⁶ Ohjeet eivät rajoita aloitteita, joita komissio saattaa toteuttaa tällä osaluueella myöhemmin, eivätkä unionin tuomioistuimen toimivaltaa EU:n lainsäädännön tulkinassa.

Mikä on yhteistyötalous?

Termillä 'yhteistyötalous'⁷ tarkoitetaan tässä tiedonannossa sellaisia yhteistyöalustoja hyödyntäviä liiketoimintamalleja, joilla luodaan avoin markkinapaikka usein yksityishenkilöiden tarjoamien tavaroiden tai palvelujen väliaikaista käyttöä varten. Yhteistyötaloudessa on kolmentyyppisiä toimijoita: i) palveluntarjoajat, jotka jakavat omaisuutta, resursseja, aikaa ja/tai taitoja – kuten palveluja satunnaisesti tarjoavat yksityishenkilöt ('kumppanit') tai ammatillisessa ominaisuudessaan toimivat palveluntarjoajat ('ammattimaiset palveluntarjoajat'); ii) näiden käyttäjät ja iii) välittäjät, jotka saattavat palveluntarjoajat ja käyttäjät – verkkoalustan välityksellä – yhteen ja mahdollistavat transaktiot heidän välillään ('yhteistyöalustat'). Yhteistyötalouden transaktioissa omistajuus ei yleensä muutu, vaan ne voidaan suorittaa voittoa tavoitellen tai sitä tavoittelematta.⁸

2. Keskeiset kysymykset

2.1. Markkinoille pääsyä koskevat vaatimukset

Sen lisäksi, että yhteistyötalouden yritykset luovat uusia markkinoita ja laajentavat nykyisiä, ne tulevat myös markkinoille, joita ovat tähän mennessä palvelleet perinteiset palveluntarjoajat. Viranomaisien ja myös markkinatoimijoiden keskeisenä kysymyksenä onkin selvittää, voidaanko yhteistyöalustoihin ja palveluntarjoajiin soveltaa EU:n nykyllä lainsäädännön nojalla markkinoille pääsyä koskevia vaatimuksia, ja jos voidaan, niin missä määrin. Vaatimuksina voivat olla elinkeinolupa, lisensointivelvollisuudet tai laatutasoa koskevat vähimmäisvaatimukset (kuten huoneiden koko tai autojen tyyppi, vakuutus- tai vakuusvelvollisuudet). EU:n lainsäädännön mukaan tällaisten vaatimusten on oltava perusteltuja ja oikeasuhteisia. Lisäksi niissä on otettava huomioon kyseessä olevan liiketoimintamallin ja innovatiivisen palvelun erityispiirteet, eikä yhtä liiketoimintamallia saa suosia toisen kustannuksella.

Ammattimainen palveluntarjonta

Kansalliset sääntelytavat vaihtelevat eri aloilla: joillakin aloilla sääntely on muita tiukempaa. Sääntelytoimien taustalla on tavallisesti erilaisia yleisen edun mukaisia tavoitteita, jotka vaihtelevat palvelun luonteen mukaan: matkailijoiden suojeleminen, yleisen turvallisuuden takaaminen, veronkierron torjunta, tasapuolisten toimintaedellytysten säilyttäminen, kansanterveyden suojaaminen ja elintarviketurvallisuuden takaaminen sekä kansalaisten kohtuuhintaisten asuntojen niukan tarjonnan korjaaminen. Joissakin jäsenvaltioissa nykyistä

⁶ Tässä tiedonannossa esitetyissä ohjeissa keskitytään taloudelliseen toimintaan. Yhteistyötalouden palveluja voidaan tarjota ilmaiseksi, kustannustenjakoperiaatteella tai korvausta vastaan. Monien jäsenvaltioiden mielestä pelkästään kustannustenjakoon perustuviin toimiin tai toimiin, joilla palveluja saadaan käyttöön vaihtotoiminnan osana, ei sisälly rahallista korvausta. Ainoastaan vastikkeelliset toimet ovat EU:n lainsäädännön mukaista taloudellista toimintaa. Ks. asia C-281/06, Jundt, tuomio 18.12.2007 (Kok., s. I-12231, 32 ja 33 kohta). Huomionarvoista on, että vaikka palveluntarjoajan ja käyttäjän välinen transaktio ei olisikaan taloudellista toimintaa, se voi olla kuitenkin taloudellista sen suhteen perusteella, joka kummallakin on yhteistyötalouteen kuuluvaan alustaan. Kukin suhde (alusta-käyttäjä, alusta-palveluntarjoaja, palveluntarjoaja-käyttäjä) on arvioitava erikseen.

⁷ Termiä 'yhteistyötalous' käytetään usein samassa merkityksessä kuin termiä 'jakamistalous'. Yhteistyötalous on nopeasti kehittyvä ilmiö, ja sen määritelmä voi sen vuoksi vielä muuttua.

⁸ Yhteistyötalouden palveluihin voi sisältyä aineettomien oikeuksien siirtoa.

alakohtaista sääntelyä on täydennetty yhteistyötalouden toimijoiden markkinoille tulon edellyttämällä kohdennetuilla sääntelytoimilla.

EU:n lainsäädännön ja erityisesti perussopimukseen sisältyvien perusvapauksien sekä palveludirektiivin⁹ nojalla palveluntarjoajille saa asettaa markkinoille pääsyä tai muita seikkoja koskevia vaatimuksia, kuten lupajärjestelmiä ja lisensointivaatimuksia, ainoastaan silloin, kun ne eivät ole syrjiviä vaan välttämättömiä selkeästi määritetyn yleisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseksi¹⁰ ja tällaisen tavoitteen kannalta oikeasuhteisia (eli asetetaan vain ehdottomasti välttämättömiä vaatimuksia).¹¹ Tämä pätee myös ammattien sääntelyyn.¹²

Palveludirektiivin mukaan kansallisten viranomaisten on arvioitava kansallista nykylainsäädäntöä varmistaakseen, että markkinoille pääsyä koskevat vaatimukset ovat edelleen perusteltavissa oikeutetulla tavoitteella. Vaatimusten on oltava myös välttämättömiä ja oikeasuhteisia. Komissio on korostanut vuotuisessa kasvuselvityksessään 2016¹³, että palvelumarkkinoiden joustavampi sääntely lisäisi tuottavuutta ja voisi helpottaa uusien toimijoiden tuloa markkinoille, alentaa palvelujen hintaa ja taata kuluttajille enemmän valinnanvaraa.

Yhteistyötalouden syntyminen ja uusien liiketoimintamallien tulo markkinoille tarjoaa jäsenvaltioiden päättäjille ja lainsäätäjille tilaisuuden selvittää, ovatko nykylainsäädännössä asetetut tavoitteet edelleen perusteltuja suhteessa sekä yhteistyötalouteen että perinteisesti toimiviin palveluntarjoajiin.

Kun kansalliset viranomaiset arvioivat uudelleen yhteistyötalouteen sovellettavan lainsäädännön perusteltavuutta ja oikeasuhteisuutta, niiden tulisi ottaa yleisesti huomioon yhteistyötalouden liiketoimintamallien erityispiirteet sekä keinot, joita ne voivat ottaa käyttöön yhteiskuntapoliittisissa pulmakysymyksissä, jotka koskevat esimerkiksi saatavuutta, laatua tai turvallisuutta. Esimerkiksi luokitukseen ja maineeseen perustuvat järjestelmät tai markkinaosapuolten haitallisten menettelyjen muut karsintamekanismit voivat joissakin tapauksissa pienentää riskejä, joita tiedon epäsuhta kuluttajille aiheuttaa. Tällaiset järjestelmät saattavat parantaa palvelujen laatua ja pienentää sääntelyn tiettyjen osien tarvetta, mikäli arvostelujen ja luokittelujen laadukkuus saa riittävästi luottamusta.

Tietyn toiminnan ehdoton kieltäminen ja määrälliset rajoitukset ovat tavallisesti vasta viimeinen vaihtoehto. Niitä tulisi käyttää yleensä vain, jos ja kun yleisen edun mukaista oikeutettua tavoitetta ei voida saavuttaa lievemmin vaatimuksin. Esimerkiksi asuntojen lyhytaikaisen vuokrauksen kieltäminen vaikuttaa yleensä olevan vaikeasti perusteltavissa, kun kiinteistöjen lyhytaikaista vuokratyövoimaa voidaan esimerkiksi rajoittaa asettamalla vuosittainen enimmäismäärä päville, joina asunto saa olla vuokralla. Näin kansalaiset voivat jakaa kiinteistönsä satunnaisesti muiden kanssa vetämättä sitä pois pitkäaikaisten vuokra-asuntojen markkinoilta.

Mikäli palveluntarjoajien on hankittava lupia kansallisen lain nojalla, jäsenvaltioiden on lisäksi huolehdittava, että luvansaannin ehdot ovat muun muassa selkeät, oikeasuhteiset ja

⁹ Ks. direktiivin 2006/123/EY (palveludirektiivi) 9 ja 16 artikla sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 49 ja 56 artikla.

¹⁰ Palveludirektiivin mukaiset yleistä etua koskevat pakottavat syyt luetellaan direktiivin 4 artiklan 8 alakohdassa.

¹¹ Luvan käsitteestä ks. palveludirektiivin johdanto-osan 39 kappale ja 4 artiklan 6 alakohta.

¹² Ks. ammattipätevyysdirektiivin 2005/36/EY 59 artikla. Säänneltyjä ammatteja koskevien kansallisten säännösten oikeasuhteisuutta ja välttämättömyyttä käsitellään lisää kahdessa lähiaikoina julkistettavassa komission aloitteessa (ohjeet, jotka koskevat säänneltyjen ammattien sääntelyn uudistustarvetta ja oikeasuhteisuuden arviointia).

¹³ COM(2015) 690 final, 26.11.2015, tiedonanto *Vuotuinen kasvuselvitys 2016: Vahvistetaan elpymistä ja lähentymistä*.

tasapuoliset ja että luvat myönnetään pääsääntöisesti rajoittamattomaksi ajaksi.¹⁴ Lupamenettelyjen ja -muodollisuuksien on oltava lisäksi selkeät ja läpinäkyvät, eivätkä ne saa olla liian monimutkaiset. Niistä palveluntarjoajille aiheutuvien kustannusten on oltava kohtuulliset ja oikeassa suhteessa kyseisen menettelyn kustannuksiin. Lisäksi menettelyjen on oltava mahdollisimman nopeat, ja niissä on noudatettava hiljaisen hyväksynnän periaatetta.¹⁵ Käyttämällä sähköisen viranomaisasioinnin parhaita toimintatapoja ja periaatteita voidaan pienentää merkittävästi kustannuksia ja rasitteita, joita vaatimusten noudattamisesta palveluntarjoajille aiheutuu.¹⁶

Vertaisperiaatteella tarjottavat palvelut

Kun markkinoille pääsyä koskevan vaatimuksen välttämättömyyttä, perusteltavuutta ja oikeasuhteisuutta arvioidaan yhteistyötalouden ympäristössä, tärkeä elementti voi olla se, tarjoavatko palveluja ammattimaiset palveluntarjoajat vai pikemminkin yksityishenkilöt satunnaisuotteisesti. Yhteistyötalouden yhtenä erityispiirteenä nimittäin on, että palveluntarjoajat ovat usein yksityishenkilöitä, jotka tarjoavat omaisuutta tai palveluja satunnaisesti vertaisperiaatteella. Samaan aikaan mikroyrittäjät ja pienyritykset käyttävät yhä enenevässä määrin yhteistyöalustoja.

EU:n lainsäädännössä ei säädetä erikseen, millä hetkellä vertaispalvelujen tarjoajasta tulee ammattimainen palveluntarjoaja yhteistyötaloudessa.¹⁷ Perusteet, joita jäsenvaltiot käyttävät ammattimaisten palvelujen ja vertaispalvelujen välisen eron määrittämiseksi, poikkeavat toisistaan. Jotkin jäsenvaltiot määrittelevät ammattimaiset palvelut palveluiksi, joita tarjotaan rahallista korvausta vastaan, kun taas vertaispalvelujen tarkoituksena on korvata palveluntarjoajalle aiheutuneet kustannukset. Toiset jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön kynnysarvoja, joiden perusteella ero tehdään. Tällaiset kynnysarvot on usein laadittu alakohtaisesti, ja niissä on otettu huomioon syntyneiden tulojen määrä tai palvelutarjonnan säännöllisyys. Kynnysarvot alittaviin palveluntarjoajiin sovelletaan tavallisesti lievempiä vaatimuksia. Järkevällä tavalla muodostetut kynnysarvot voivat olla hyödyllinen viitearvo ja auttaa laatimaan selkeän sääntelyjärjestelmän, joka hyödyttää ei-ammattimaisia palveluntarjoajia.

Eräät jäsenvaltiot valmistautuvat esimerkiksi liikennealalla vapauttamaan lisensointivaatimuksista pienimuotoiset henkilöliikennepalvelut, joiden vuotuinen liikevaihto jää tietyn kynnysarvon alle. Lyhytaikaisissa majoituspalveluissa eräät kaupungit sallivat asuntojen lyhytaikaista vuokrausta ja kodinvaihtoa koskevien palvelujen tarjoamisen ilman ennakoon haettavaa lupaa tai rekisteröintivaatimuksia. Tämä on mahdollista silloin, kun palveluja tarjotaan satunnaisesti eli tiettyihin kynnysarvoihin saakka, esimerkiksi alle 90 päivää vuodessa. Joissakin kaupungeissa sovelletaan eri sääntöjä sen mukaan, onko kiinteistö varsinainen vai vapaa-ajan asunto, ja oletuksena on, että kansalainen voi antaa varsinaisen asuntonsa vuokralle vain satunnaisesti.

Yhteistyöalustat

¹⁴ Ks. palveludirektiivin 10 ja 11 artikla.

¹⁵ Ks. palveludirektiivin 13 artikla.

¹⁶ COM(2016) 179 final, 19.4.2016, tiedonanto *EU:n sähköisen hallinnon toimintaohjelma 2016–2020 – Hallinnon digitalisaatiokohityksen vauhdittaminen*.

¹⁷ Esimerkiksi palveludirektiivissä annetun määritelmän mukaan palveluntarjoajia ovat kaikki luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt, jotka tarjoavat itsenäisenä ammatinharjoittajana suoritettavaa taloudellista toimintaa, josta yleensä saadaan korvaus (ks. 4 artiklan 2 alakohta). Direktiivin säännösten soveltamisalaan voi siis kuulua kaikki taloudellinen toiminta siitä riippumatta, kuinka usein sitä tarjotaan, ja ilman edellytystä, että palveluntarjoaja toimii ehdottomasti ”ammatinharjoittajana”. Lisäksi EU:n kuluttajansuojasäännöstyössä annettun määritelmän mukaan elinkeinonharjoittaja on kuka tahansa henkilö, joka toimii tarkoituksessa, joka liittyy hänen elinkeino-, liike-, käsiteollisuus- tai ammattitoimintaansa (ks. 2.3 kohta).

Se, sovelletaanko yhteistyöalustoihin markkinoille pääsyä koskevia vaatimuksia ja missä määrin niitä sovelletaan, riippuu harjoitettavan toiminnan luonteesta. Yhteistyöalustoilla tarjottava palvelu on tietoyhteiskunnan palvelua niin kauan kuin niillä tarjotaan *etäpalveluna sähköisessä muodossa palvelun vastaanottajan henkilökohtaisesta pyynnöstä toimitettavaa palvelua, josta tavallisesti maksetaan korvaus*¹⁸. Sen vuoksi niiltä ei voida edellyttää ennakkolupia eikä niille voi asettaa muita vastaavia vaatimuksia, jotka koskevat erityisesti ja yksinomaan tällaisia palveluja.¹⁹ Jäsenvaltiot voivat asettaa vain tietyissä tilanteissa ja erityisessä menettelyssä sääntelyvaatimuksia yhteistyöalustoille, joissa tällaisia palveluja tarjotaan toisesta jäsenvaltiosta käsin valtiorajojen yli.²⁰

Joissain tapauksissa yhteistyöalustojen voidaan ehkä kuitenkin katsoa tarjoavan tietoyhteiskunnan palvelujen lisäksi muitakin palveluja toimiakseen välittäjänä palvelujen tarjoajien ja niiden käyttäjien välillä. Etenkin joissain tilanteissa alusta voi toimia palvelun tarjoajana (esim. liikennepalvelu tai asuntojen lyhytaikainen vuokrauspalvelu). Tällöin yhteistyöalustoihin voidaan soveltaa edellisissä kohdissa esitetyin edellytyksin asiaankuuluvaa alakohtaista sääntelyä, joka koskee muun muassa elinkeinolupaa ja palveluntarjoajiin yleisesti sovellettavia lisensointivaatimuksia²¹.

Se, tarjoaako yhteistyöalusta myös palvelun, on yleensä selvitettävä tapauskohtaisesti. Tässä yhteydessä voidaan käyttää useita tosiasioihin perustuvia ja lakisääteisiä perusteita. Erittäin tärkeä näkökohta on määräys- tai vaikutusvalta, joka yhteistyöalustalla on tällaisten palvelujen tarjoajaan. Tämä voidaan osoittaa etenkin seuraavien olennaisten perusteiden perusteella:

- Hinta: asettaako yhteistyöalusta lopullisen hinnan, joka käyttäjän on maksettava palvelun vastaanottajana. Se, että yhteistyöalusta ainoastaan suosittelee tiettyä hintaa tai palvelujen tarjoaja voi muutoin vapaasti muuttaa yhteistyöalustan asettamaa hintaa, on osoitus siitä, että tämä peruste ei mahdollisesti täyty.
- Muut keskeiset sopimusehdot: asettaako yhteistyöalusta muita kuin hintaehtoja, jotka määräävät palvelujen tarjoajan ja käyttäjän välisen sopimussuhteen (asettamalla esimerkiksi pakollisia ohjeita palvelun tarjonnalle, kuten palvelun tarjontavollisuuden).
- Keskeisten omaisuususerien omistajuus: omistaako yhteistyöalusta palvelun tarjoamiseksi käytetyt keskeiset omaisuususerät.

Jos kaikki nämä perusteet täyttyvät, on selkeitä viitteitä siitä, että yhteistyöalustalla on merkittävää vaikutus- tai määräysvaltaa palvelun tarjoajaan, mikä saattaa puolestaan olla osoitus siitä, että sen tulisi katsoa myös tarjoavan kyseisen palvelun (tietoyhteiskunnan palvelun lisäksi).

Käsiteltävänä olevasta tapauksesta riippuen voidaan käyttää myös muita perusteita. Joissakin tapauksissa yhteistyöalusta voi esimerkiksi maksaa kulut ja ottaa kaikki riskit, jotka liittyvät palvelun tarjontaan. Toisinaan yhteistyöalustan ja kyseisen palvelun tarjoavan henkilön välillä

¹⁸ Ks. direktiivin 2000/31/EY (sähköistä kaupankäyntiä koskeva direktiivi) 2 artiklan a alakohta ja direktiivin (EU) 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan b alakohta. Ks. myös jälkimmäisen direktiivin liite I, jossa on ohjeellinen luettelo palveluista, jotka eivät kuulu tämän määritelmän piiriin.

¹⁹ Ks. sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin 4 artikla.

²⁰ Ks. sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin 2 ja 3 artikla. Alkuperämaaperiaatteesta, jota sovelletaan vapautteen tarjota tietoyhteiskunnan palveluja valtioiden rajojen yli, voidaan poiketa vain silloin, kun on olemassa uhka tai vakava ja suuri vaara, ettei seuraavaa neljää tavoitetta saavuteta: yhteiskuntarauha, kansanterveyden turvaaminen, yleinen turvallisuus, kuten kansallisen turvallisuuden ja puolustuksen takaaminen, sekä kuluttajien suojeleminen. Siinäkin tapauksessa kyseessä olevien kansallisten toimenpiteiden on yhä oltava oikeasuhteisia, ja myös joitakin menettelyllisiä edellytyksiä (kuten ilmoitusta komissiolle) on noudatettava.

²¹ Eli vaatimukset eivät ole syrjiviä vaan välttämättömiä selkeästi määritetyn yleisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseksi ja tavoitteen kannalta oikeasuhteisia.

on työsuhde (ks. 2.4 kohta). Tällaiset tiedot saattavat olla viitteitä siitä, että yhteistyöalustalla on merkittävästi määräys- ja vaikutusvaltaa palvelun tarjoamiseen.

Päinvastaisessa tilanteessa yhteistyöalustat ainoastaan auttavat palvelujen tarjoajaa antamalla tälle mahdollisuuden toteuttaa tiettyjä toimia, jotka täydentävät alustan tarjoamia keskeisiä tietoyhteiskunnan palveluja sen toimiessa välittäjänä palvelujen tarjoajan ja niiden käyttäjien välillä (esim. tarjoamalla maksupalveluja, vakuutusuojaa ja myynninjälkeisiä asiakaspalveluja). Tämä ei itsessään ole osoitus vaikutus- ja määräysvallasta palveluun. Vastaavasti luokitus- tai arvostelumekanismien tarjoaminen käyttäjille ei ole itsessään osoitus merkittävästä vaikutus- tai määräysvallasta.²² Yleensä on kuitenkin niin, että mitä enemmän yhteistyöalustat hallinnoivat ja järjestävät palveluntarjoajien valintaa ja palvelujen suorittamistapaa – esimerkiksi tarkistamalla ja hallinnoimalla suoraan tällaisten palvelujen laatua – sitä ilmeisemmäksi käy, että yhteistyöalustan on ehkä katsottava myös itse tarjoavan palvelut.

Asuntojen lyhytaikaisia vuokrauspalveluja tarjoava yhteistyöalusta voi siis tarjota vain tietoyhteiskunnan palveluja mutta ei myös itse majoituspalvelua, jos esimerkiksi majoituspalvelun tarjoaja asettaa omat hintansa eikä alusta omista mitään palveluntarjonnassa käytettävistä omaisuuseristä. Yhteistyöalustan mahdollisuus tarjota käyttäjilleen vakuutus- ja luokituspalveluja ei välttämättä muuta tätä päätelmää.

Kun jäsenvaltiot arvioivat, ovatko yhteistyötalouteen sovellettavat markkinoille pääsyä koskevat vaatimukset välttämättömiä, perusteltuja ja oikeasuhteisia yleisen edun mukaisten määritettyjen ja oikeutettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, niiden tulisi ottaa huomioon yhteistyötalouden liiketoimintamallien erityispiirteet.

Kun kyseessä olevia toimia säännellään, ammattimaisina palveluntarjoajina ei pitäisi automaattisesti kohdella yksityishenkilöitä, jotka tarjoavat palveluja yhteistyöalustojen välityksellä vertaisperiaatteella ja satunnaisesti. Hyvä keino edetä sääntelyssä on asettaa (mahdollisesti alakohtaisia) kynnysarvoja, joiden alittuessa taloudellista toimintaa pidetään ei-ammattimaisena vertaistoimintana.

Jäsenvaltioiden on hyvä hyödyntää mahdollisuutta arvioida, yksinkertaistaa ja uudistaa markkinoille pääsyä koskevia vaatimuksia, joita markkinatoimijoihin yleisesti sovelletaan. Niiden tulisi pyrkiä vapauttamaan toimijat tarpeettomasta sääntelytaakasta siitä riippumatta, mikä liiketoimintamalli on otettu käyttöön, ja välttämään markkinoiden hajautumista.

2.2 Vastuujärjestelyt

Useimmat sopimusvastuuta ja sopimuksen ulkopuolista vastuuta koskevat säännökset on asetettu jäsenvaltioiden kansallisissa laeissa. Tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajina toimivat verkkoalustat on kuitenkin EU:n lainsäädännön nojalla ja tietyin edellytyksin vapautettu tallentamaansa tietoa koskevasta vastuusta.²³

Vastuusta vapauttamisen sovellettavuus riippuu oikeudellisista seikoista ja tosiseikoista, jotka koskevat yhteistyöalustan suorittamaa toimintaa, ja sitä sovelletaan, jos kyseessä olevia toimintoja pidetään sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin edellytykset täyttävinä säilytyspalveluina.²⁴ Jotta toiminnot täyttäisivät nämä ehdot, niiden harjoittamisen on oltava

²² Varsinaisen luokituksen tai arvostelun suorittaa käyttäjä eikä yhteistyöalusta.

²³ Sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin 14 artikla.

²⁴ Yhteistyötalouden toimintaympäristössä säilyttämisen voidaan katsoa tarkoittavan yleisesti ottaen toimintaa, jossa hoidetaan asiakastietojen tallentamista ja tarjotaan paikka, jossa käyttäjät tapaavat palveluntarjoajia. Sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin 12 ja 13 artiklan mukaisia poikkeuksia ei yleensä sovelleta tällaisessa yhteydessä,

yksinomaan teknistä, automaattista ja passiivista.²⁵ Vastuusta vapauttamista sovelletaan sillä edellytyksellä, ettei yhteistyöalusta ole aktiivisessa roolissa, jossa se saa tietoonsa tai valvontaansa laittomia tietoja – ja jos se tästä huolimatta saa tällaisia tietoja tietoonsa, se ryhtyy viipymättä toimiin tietojen poistamiseksi tai niihin pääsyn estämiseksi.²⁶

Se, voidaanko yhteistyöalustat vapauttaa vastuusta, on selvitettävä tapauskohtaisesti siitä riippuen, kuinka hyvin verkkoalustan säilyttämä informaatio on sen tiedossa ja valvonnassa.

Huomionarvoista on, että mikäli yhteistyöalustat tarjoavat säilytyspalveluja, jäsenvaltiot eivät voi asettaa niille EU:n lainsäädännön nojalla yleistä veloitetta valvoa tai aktiivisesti saada selville laitonta toimintaa osoittavia tosiasioita tai olosuhteita.²⁷

Verkkoalustoja ja digitaalisia sisämarkkinoita käsittelevässä tiedonannossa²⁸ todetaan, että välittäjien vastuuta koskevan nykyjärjestelmän säilyttäminen on EU:n digitaalitalouden tulevan kehityksen kannalta ensiarvoisen tärkeää. Tämä pitää sisällään myös yhteistyötalouden, sillä verkkoalustat toimivat sen kasvun veturina. Komissio kehottaa myös kaikenlaisia verkkoalustoja menettelemään vastuullisesti ja toteuttamaan vapaaehtoisia toimia, joilla esimerkiksi autetaan ratkaisemaan tärkeä kysymys väärennetyistä tai harhaanjohtavista arvosteluista. Tällaisen vapaaehtoisen toiminnan, jolla pyritään lisäämään luottamusta ja tarjoamaan kilpailukykyisempi palvelu, ei pitäisi automaattisesti katsoa tarkoittavan, että yhteistyöalustalla harjoitettava toiminta ei ole enää pelkästään teknistä, automaattista ja passiivista.

Säilytyspalvelujen lisäksi yhteistyöalusta voi tarjota myös useita muita liitännäis- tai lisätoimintoja. Tällaisia toimintoja voivat olla muun muassa arvostelu- tai luokituspalvelut, maksupalvelut, henkilöllisyyden tarkistaminen (usein kolmansina osapuolina olevien palveluntarjoajien toimesta), tai alusta voi jopa tuottaa palvelun, joka käyttäjille tarjotaan.

Edellä mainittu EU:n lainsäädännön mukainen vastuusta vapauttaminen koskee ainoastaan säilytyspalveluja. Se ei ulotu muihin palveluihin tai toimintoihin, joita yhteistyöalouteen kuuluva alusta suorittaa. Edellä mainitun vastuusta vapauttamisen piiristä ei myöskään suljeta pois yhteistyöalouteen kuuluvan alustan vastuuta, joka syntyy sovellettavan henkilötietosuojalainsäädännön nojalla alustan omissa toiminnoissa. Pelkästään se, että alusta toteuttaa – säilytyspalvelujen lisäksi – myös joitakin muita toimintoja, ei välttämättä tarkoita, ettei alusta voi enää luottaa saavansa vapautuksen vastuusta säilytyspalvelujaan koskevilta osin.²⁹ Tapa, jolla yhteistyöalustat suunnittelevat tietoyhteiskunnan palvelunsa ja toteuttavat

koska yhteistyöalustat eivät tavallisesti tarjoa kyseisissä säännöksissä tarkoitettuja ”pelkkää siirtotoimintaa” tai ”välimuistiin tallentamista” koskevia palveluja.

²⁵ Vrt. sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin 4 jakso. Yhteisöjen tuomioistuimien korosti yhdistetyissä asioissa C-236/08–C-238/08, *Google France v. Louis Vuitton*, antamassaan tuomiossa keskeistä perustetta, jonka täytyessä verkkoalustaa pidetään ”välittäjänä toimivana palveluntarjoajana”, ja viittasi direktiivin 2000/31/EY johdanto-osan 42 kappaleeseen. Kyseisen kappaleen mukaan tietoyhteiskunnan palvelujen tarkoituksena on toimia tietoverkon teknisenä operaattorina ja sellaisen viestintäverkon käyttöoikeuden tarjoajana, jossa kolmansien osapuolten antamia tietoja siirretään tai talletetaan väliaikaisesti siten, että tarkoituksena on pelkästään tietojen siirron tehostaminen. Tämä toiminta on luonteeltaan puhtaasti teknistä, automaattista ja passiivista.

²⁶ Asia C-324/09, *L’Oréal v. eBay*. Tämä ei estä tuomioistuinta ja kansallisia hallintoviranomaisia vaatimasta yhteistyöalustaa lopettamaan tai estämään väärinkäytökset. Ks. sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin 14 artiklan 3 kohta. Kattavaa tausta-aineistoa välittäjien vastuujärjestelmästä on komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa ”Online services, including e-commerce, in the Single Market”, SEC(2011) 1641 final.

²⁷ Kuten sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin 15 artiklan 1 kohdassa säädetään.

²⁸ COM(2016) 288/2, 25.5.2016, tiedonanto *Digitaalisten sisämarkkinoiden verkkoalustat: Euroopan mahdollisuudet ja haasteet*.

²⁹ Tässä yhteydessä eräät tuomioistuimet sulkevat pois vastuusoijan mahdollisuuden, jos säilytykseen liittyvät näkökohdat eivät ole palvelun tärkeimpiä näkökohtia. Katso tältä osin Pariisin tuomioistuimen päätös asioissa *Louis Vuitton Malletier / Christian Dior Couture ja Parfums Christian Dior, Kenzo, Givenchy ja Guerlain v. eBay*. Kaikki olivat ratkaisuja, jotka Pariisin kauppatuomioistuimen ensimmäinen jaosto antoi 30. kesäkuuta 2008. Kreikkalainen

vapaaehtoisia toimenpiteitä laittoman verkkosisällön torjumiseksi, on joka tapauksessa pääsääntöisesti liiketoiminnallinen päätös, ja kysymys siitä, voivatko ne saada vapautuksen välittäjän vastuusta, tulisi aina arvioida tapauskohtaisesti.

Yhteistyöalustoja kehoitetaan jatkamaan vapaaehtoista toimintaa laittoman verkkosisällön torjumiseksi ja luottamuksen lisäämiseksi (esimerkiksi auttamalla varmistamaan palvelujen tuottajien tarjoamien palvelujen laadukkuus alustalla). Tällaisten toimenpiteiden vapaaehtoisuuden ei pitäisi katsoa tarkoittavan automaattisesti, että väittäjän vastuusta vapautettujen yhteistyöalustojen ei enää tarvitsisi toteuttaa niitä.

2.3 Käyttäjien suojeleminen

EU:n kuluttajansuoja- ja markkinointilainsäädännön tarkoituksena on perinteisesti ollut puuttua liiketoimiin, joissa on suojelua tarvitseva heikompi osapuoli (tyypillisesti kuluttaja). Yhteistyötalous hämärtää kuitenkin kuluttajien ja yritysten välisiä rajoja, koska kyseessä on monitahoinen suhde, joka voi olla yritysten välinen, yrityksen ja kuluttajan välinen, kuluttajan ja yrityksen välinen ja kuluttajien välinen. Tällaisissa suhteissa ei ole aina selvää, kuka suojelua tarvitseva heikompi osapuoli voi olla.

EU:n nykyinen kuluttajansuoja- ja markkinointilainsäädäntö perustuu elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan väliseen eroon. Elinkeinonharjoittaja on henkilö, joka ”toimii tarkoituksessa, joka liittyy hänen elinkeino-, liike-, käsiteollisuus- tai ammattitoimintaansa”³⁰; kuluttaja on henkilö, joka toimii ”tarkoituksessa, joka ei kuulu hänen elinkeino-, liike-, käsiteollisuus- tai ammattitoimintaansa”³¹. Nämä perusteet, joita sovelletaan osallistujaryhmiin yhteistyötaloudessa, määrittävät EU:n nykyisen kuluttajansuoja- ja markkinointilainsäädännön mukaiset osapuolten oikeudet ja velvollisuudet.³²

EU:n kuluttajansuojalainsäädäntöä sovelletaan etenkin kaikkiin yhteistyöalustoihin, joita voidaan pitää elinkeinonharjoittajina ja jotka soveltavat kuluttajiin ”kaupallisia menettelyitä”. Myös palveluntarjoajia pidetään elinkeinonharjoittajina, jos he toimivat ”tarkoituksessa, joka liittyy heidän elinkeino-, liike-, käsiteollisuus- tai ammattitoimintaan”. EU:n kuluttajansuoja- ja markkinointilainsäädäntöä ei sen sijaan sovelleta kuluttajien välisiin liiketoimiin. Jos siis sen enempää yhteistyötalouden palvelun tarjoajaa kuin käyttäjää ei pidetä elinkeinonharjoittajana, heidän välisensä toimet eivät kuulu kyseisen lainsäädännön soveltamisalaan.

Tämä herättää keskeisen tärkeän kysymyksen siitä, millä edellytyksillä palveluntarjoajaa pidetään elinkeinonharjoittajana vertaispalvelujen tarjonnassa. Jäsenvaltiot tarkastelevat kysymystä tällä hetkellä eri tavoin.³³ EU:n nykyilainsäädännön nojalla kysymykseen on vastattava tapauskohtaisesti. Komissio tarjoaa tätä varten joitakin yleisiä suuntaviivoja sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevassa direktiivissä annettujen ohjeiden tarkistamista käsittelevässä asiakirjassaan ”Guidance on the Unfair Commercial Practices

tuomioistuimien antoi päivastaisen ratkaisun Rodopin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsittelemässä asiassa nro 44/2008, julkaistu vuonna 2009, Armenopoulos, 406.

³⁰ Direktiivin 2005/29/EY (sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskeva direktiivi) 2 artiklan b alakohta.

³¹ Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin 2 artiklan a alakohta.

³² Yritysten ja kuluttajien välisiin yhteistyötalouden liiketoimiin sovelletaan sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaa direktiiviä, direktiiviä 2011/83/EU (kuluttajan oikeuksia koskeva direktiivi) ja kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista annettua direktiiviä 93/13/ETY. Yritysten välisiin liiketoimiin sovelletaan harhaanjohtavasta ja vertailevasta mainonnasta annettua direktiiviä 2006/114/EY.

³³ Meneillään olevassa komission tutkimuksessa, joka koskee yhteistyötalouden kuluttajakysymyksiä, kartoitetaan asiaankuuluva kansallinen lainsäädäntö 28 jäsenvaltiossa.

Directive”³⁴. Yhteistyötalouden yhteydessä tärkeitä ovat seuraavat tekijät. Mikään niistä ei yksinään riitä pitämään palveluntarjoajaa elinkeinonharjoittajana, mutta tapauksen olosuhteista riippuen niiden yhdistelmä saattaa osoittaa elinkeinon harjoittamisen suuntaan:

- *Palvelujen tarjontatiheys*: Elinkeinonharjoittajina ei kovinkaan todennäköisesti pidetä palveluntarjoajia, jotka tarjoavat palvelujaan pelkästään satunnaisesti (eli täysin toisarvoisesti ja epäolennaisesti eivätkä säännöllisesti). Mitä tiheämmin palveluja tarjotaan, sitä ilmeisempää on, että palveluntarjoajaa voidaan pitää elinkeinonharjoittajana, koska tämä saattaa olla viite siitä, että hän toimii tarkoituksessa, joka liittyy hänen elinkeino-, liike-, käsiteollisuus- tai ammattitoimintaansa.
- *Voitontavoittelumotiivi*: Voitontavoittelumotiivi saattaa olla viite siitä, että palveluntarjoajaa voidaan pitää tietyssä liiketoimessa elinkeinonharjoittajana. Omaisuuserien tai ammattitaitojen vaihtoa tavoittelevia palveluntarjoajia (esimerkiksi kodinvaihdon tai aikapankkien tapauksessa) ei pääsääntöisesti pidetä elinkeinonharjoittajina. Palveluntarjoajat, jotka saavat ainoastaan korvauksen kustannuksistaan tietyssä liiketoimessa, eivät ehkä tavoittele voittoa. Jos palveluntarjoajat sen sijaan saavat korvattavia kustannuksia suuremman rahallisen korvauksen, heillä on todennäköisesti voitontavoittelumotiivi.
- *Liikevaihdon määrä*: Mitä suurempi palveluntarjoajan (yhdeeltä tai useammalta yhteistyöalustalta) saama liikevaihto on, sitä voimakkaampi on viite siitä, että palveluntarjoajaa voidaan pitää elinkeinonharjoittajana. Tässä yhteydessä on tärkeää arvioida, onko palveluntarjoajan saaman liikevaihdon määrä peräisin samasta toiminnasta (esimerkiksi kimppekyydistä) vai useasta erityyppisestä toiminnasta (esimerkiksi kimppekyyti, puutarhatyöt). Jälkimmäisessä skenaariossa suurempi liikevaihto ei välttämättä tarkoita, että palveluntarjoajaa pidetään elinkeinonharjoittajana, koska liikevaihtoa ei välttämättä ole saatu palveluntarjoajan muun (pääasiallisen) liiketoiminnan yhteydessä.

Puutarhapalveluja säännöllisesti – yhteistyöalustojen välityksellä – tarjoava henkilö, joka yrittää saada huomattavan suuren rahallisen korvauksen, voi kuulua elinkeinonharjoittajan määritelmän piiriin. Ammattimaista perhepäivähoitajaa, joka tarjoaa satunnaisesti – yhteistyöalustojen välityksellä – puutarhapalveluja, ei pääsääntöisesti pidetä elinkeinonharjoittajana satunnaisia puutarhapalveluja koskevilta osin. Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin mukaan kaikkien elinkeinonharjoittajien on täytettävä huolellisen ammatinharjoittamisen velvollisuudet, eivätkä he saa johtaa kuluttajia harhaan. Tämä pätee myös yhteistyöalustoihin, joita pidetään elinkeinonharjoittajina niiden omia kaupallisia menettelyjä koskevilta osin (esim. välityspalvelut, maksupalvelut ja luokituspalvelut). Yhteistyöalustojen tulisi myös mahdollistaa se, että elinkeinonharjoittajina pidettävät palveluntarjoajat noudattavat EU:n kuluttajansuoja- ja markkinointilainsäädäntöä. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi suunnittelemalla verkkorakenteet sellaisiksi, että kolmantena osapuolena olevat elinkeinonharjoittajat voivat tunnistautua sellaisiksi alustan käyttäjille. Lisäksi yhteistyöalustoilla voitaisiin selkeästi ilmoittaa kaikille käyttäjille, että he saavat EU:n kuluttajansuoja- ja markkinointilainsäädännön mukaisen suojan vain suhteissaan elinkeinonharjoittajiin. Jos yhteistyöalustalla sovelletaan sen kautta toimivien palveluntarjoajien valintaperusteita ja jos se tarkastaa palveluntarjoajien luotettavuuden, sen tulisi ilmoittaa tästä käyttäjille.

³⁴ SWD(2016) 163 final, 25.5.2016, ”Guidance on the implementation/application of Directive 2005/29/EC on unfair commercial practices”.

Lisäksi yhteistyöalustojen ja palveluntarjoajien voidaan edellyttää täyttävän muita EU:n lainsäädännön nojalla sovellettavia tiedonantovelvollisuuksia³⁵, myös asiaankuuluvan alakohtaisen lainsäädännön mukaisia avoimuusvaatimuksia.³⁶

Kuten henkilötietoja EU:ssa keräävien ja niitä myöhemmin käsittelevien muiden rekisterinpitäjien, myös yhteistyöalustojen on joka tapauksessa noudatettava sovellettavaa lainsäädäntökehystä³⁷, joka koskee henkilötietojen suojaa. Henkilötietojen käsittelyä koskevien sääntöjen noudattaminen auttaa lisäämään yksityishenkilöiden luottamusta, toimivatpa he sitten yhteistyöaloutta käyttävinä palveluntarjoajina tai kuluttajina (myös vertaisryhmissä). Näin he tietävät, että heidän henkilötietonsa suojataan asianmukaisesti.

Yksi tapa lisätä kuluttajien luottamusta on parantaa vertaispalvelujen luotettavuutta. Sähköiset luokitus- ja arvostelujärjestelmät, laatumerkit ja muut luottamusta lisäävät mekanismit voivat olla olennainen keino, jolla korjataan yksittäisiä palveluntarjoajia koskevien tietojen puute. Tällaisia yhteistyöalouteen luottamusta luovia mekanismeja ovat laatineet yhteistyöalustat itse tai asiaan erikoistuneet kolmannet osapuolet. Ne voivatkin olla erityisen tärkeitä seuraavaksi selostettavissa tilanteissa, joissa olemassa olevaa kuluttajansuojalainsäädäntöä ei sovelleta.

EU:n kuluttajansuoja- ja markkinointisäännösten mukaisesti jäsenvaltioita kehoitetaan etsimään tasapainoinen lähestymistapa, jolla varmistetaan korkeatasoinen kuluttajansuoja erityisesti sopimattomia kaupallisia menettelyitä vastaan mutta ei aseteta kohtuuttomia tiedonantovelvollisuuksia ja muita hallinnollisia rasitteita yksityishenkilöille, jotka eivät ole elinkeinonharjoittajia vaan tarjoavat palveluja satunnaisesti.

Luottamusta ja uskottavuutta lisääviä sähköisiä mekanismeja (esim. laatumerkkejä) tulisi tehostaa. Tämä kannustaa osallistumaan luottavaisemmin yhteistyöalouteen.

2.4 Itsenäiset ammatinharjoittajat ja työntekijät yhteistyötaloudessa

Yhteistyötalous luo uusia työtilaisuuksia, synnyttää tuloja perinteisten suoraviivaisten työsuhteiden ulkopuolella ja tarjoaa ihmisille mahdollisuuden työskennellä joustavin järjestelyin. Näin he voivat olla taloudellisesti aktiivisia silloinkin kuin perinteisemmät työntekomuodot eivät sovi heille tai eivät ole heidän käytettävissään. Joustavammat työjärjestelyt eivät ehkä kuitenkaan ole yhtä säännölliset tai vakaat kuin perinteiset työsuhteet. Tämä voi synnyttää epävarmuutta heihin sovellettavista oikeuksista ja sosiaalisen suojelun tasosta. Yhteistyötalouden toimintaympäristössä työjärjestelyt perustuvat usein yksittäisiin tehtäviin, joita suoritetaan pikemminkin tapauskohtaisesti kuin säännöllisesti ennalta määritellyssä toimintaympäristössä ja aikataulussa.

Tämä onkin osa rakenteellisempaa siirtymää. Itsenäisten ammatinharjoittajien ja työntekijöiden välinen raja hämärtyy jatkuvasti, ja tilapäinen työ, osa-aikatyö sekä useamman kuin yhden työn tekeminen samanaikaisesti on lisääntymässä.³⁸ Komissio on käynnistänyt Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria³⁹ koskevan julkisen kuulemisen selvittääkseen, miten voidaan parhaiten vastata tarpeeseen lisätä osallistumista työmarkkinoille ja varmistaa samalla

³⁵ Esimerkiksi kuluttajan oikeuksia koskevan direktiivin 6 artiklan, palveludirektiivin 22 artiklan ja sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin 5 artiklan nojalla.

³⁶ Esimerkiksi sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin 5 artiklan nojalla.

³⁷ Tietosuojaa koskevia sääntöjä, jotka sisältyvät tällä hetkellä direktiiviin 95/46/EY, on hiljattain tarkistettu. Uutta yleistä tietosuojaa-asetusta (EU) 2016/679 (EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1) aletaan soveltaa 25. toukokuuta 2018.

³⁸ Eurostatin tilastojen perusteella.

³⁹ COM(2016) 127 final. [Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskeva kuuleminen](#) käynnistyi 8. maaliskuuta 2016 ja päättyi 31. joulukuuta 2016.

oikeudenmukaiset työolot ja työehdot sekä riittävä ja kestävä sosiaalinen suojelu. Tästä aloitteesta on parhaillaan käynnissä kuulemisprosessi, jossa komissio pyrkii keräämään sidosryhmien näkemyksiä EU:n nykyisestä sosiaalialan säännöstöstä, työn tulevaisuudesta ja sosiaalisen suojelun järjestelmien tarjoamasta suojasta.

Useimmat työlait kuuluvat kansalliseen toimivaltaan, mutta Euroopan unioni on kuitenkin laatinut joitakin vähimmäisvaatimuksia sosiaalipolitiikan alalle.⁴⁰ Jotta lukija saisi jonkinlaista osviittaa siitä, miten itsenäisen ammatinharjoittajan ja työntekijän välistä perinteistä eroa sovelletaan yhteistyötalouden toimintaympäristössä, tässä luvussa tarkastellaan EU:n työlaainsäädännön⁴¹ ja oikeuskäytännön mukaisia edellytyksiä, jotka työsuhteen on täytettävä.

EU:n työlaainsäädännössä asetetaan yleensä vain vähimmäisvaatimuksia, eikä se kata kaikkia työsuhteisiin sovellettavan sosiaalilainsäädännön näkökohtia. Tämä tarkoittaa, että jäsenvaltiot voivat periaatteessa asettaa tiukempia vaatimuksia kansallisessa lainsäädännössään. Siksi yhteistyötalouden toimijoita kehoitetaan tarkistamaan vaatimukset sen maan kansallisesta työlaainsäädännöstä, jossa palvelu tarjotaan.

EU:n määritelmä työntekijästä

Työntekijöiden oikeudet takaavaa EU:n lainsäädäntöä sovelletaan vain ihmisiin, jotka ovat työsuhteessa eli joita pidetään työntekijöinä. EU:n jäsenvaltioiden vastuulla on päättää, kuka katsotaan työntekijäksi niiden omissa oikeusjärjestyksissä, mutta unionin tuomioistuin on määritellyt EU:n tasolla työntekijän käsitteen EU:n lainsäädännön soveltamista varten.⁴² Määritelmä on laadittu ensisijaisesti työntekijöiden vapaan liikkuvuuden yhteydessä. Unionin tuomioistuin on todennut, että ”*työsuhteelle on ominaista se, että henkilö tekee tietyn ajanjakson ajan toisen henkilön hyväksi tämän johdon alaisena työsuorituksia vastiketta vastaan*”.⁴³ Unionin tuomioistuin on etenkin vahvistanut, että tätä määritelmää käytetään myös ratkaistaessa, kuka katsotaan työntekijäksi sovellettaessa tiettyjä sosiaalialan direktiivejä⁴⁴.

Työsuhteen olemassaolo on selvitettävä tapauskohtaisella arvioinnilla ottamalla huomioon alustan ja palveluntarjoajan välisen suhteen ominaispiirteet ja siihen liittyvien tehtävien

⁴⁰ SEUT-sopimuksen 153 artiklan mukaisten toimivaltuuksiensa mukaisesti.

⁴¹ EU:n työlaainsäädäntöön sisältyy direktiivejä, joilla säännellään työntekijöiden oikeuksia ja velvollisuuksia. Niissä on säännöksiä, jotka koskevat työaika rajoituksia, kuten oikeutta palkalliseen vuosilomaan, päivittäiseen ja viikoittaiseen lepoon ja yötyön aikaiseen suojeluun, sekä velvollisuutta ilmoittaa työntekijöille työ sopimuksessa tai työsuhteessa sovellettavista ehdoista, lähetettyjen työntekijöiden oikeuksia, työntekijöiden syrjinnän kieltämistä epätyypillisissä työsuhteissa (esim. osa- tai määräaikaisessa työssä tai vuokratyössä), turvaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteesta sekä suojaa sukupuoleen, etniseen alkuperään, sukupuoliseen suuntautumiseen tai muuhun suojattuun syyhyn perustuvalta syrjinnältä. Niissä säädetään myös suojasta, joka tarjotaan joukkoi rtisanomisen tai yrityksen luovutuksen tai rajat ylittävän sulautumisen tapauksissa. Työlaainsäädännössä säädetään myös työntekijöiden osallistumisesta – tiedottamisesta ja kuulemisesta sekä joissakin olosuhteissa tarjottavasta työntekijän laajasta osallistumismahdollisuudesta. Työterveyden ja työturvallisuuden alalle on asetettu yleisiä periaatteita, jotka koskevat työperäisten riskien ennaltaehkäisyä sekä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelua työpaikalla.

⁴² Jäsenvaltiot voivat kansallisen työlaainsäädännön soveltamiseksi vapaasti laajentaa EU:ssa käytettävää työntekijän käsitettä koskemaan tilanteita, jotka eivät kuulu EU:ssa käytettävän määritelmän piiriin. Jos arvio työsuhteen olemassaolosta on sidoksissa joidenkin EU:n erityissäädösten (työaikadirektiivin 2003/88/EY ja joukkoi rtisanomisista koskevan direktiivin 98/59/EY) sovellettavuuteen, työntekijän kansalliset määritelmät eivät tule kyseeseen. Kansallisissa laeissa annetut määritelmät ovat lisäksi aina riippuvaisia kansallisten tai eurooppalaisten tuomioistuinten suorittamasta arvioinnista.

⁴³ KOM(2010) 373, *Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden vahvistaminen: oikeudet ja tärkeimmät kehitysasket*. Kohta I.1.1 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1453133735571&uri=CELEX%3A52010DC0373>

⁴⁴ Työaikadirektiivi (Isère (C-428/09)), joukkoi rtisanomisista koskeva direktiivi (Balkaya (C-229/14)) ja työsy rjintädirektiivi (”O” (C-432/14)). Toisissa työlaainsäädäntöä koskevista direktiiveistä viitataan nimenomaisesti jäsenvaltioiden käsitykseen siitä, kuka on työntekijä, kunhan EU:n lainsäädännön tehokas vaikutus toteutuu, ks. asia O’Brien (C-393/10).

suorittaminen sekä tarkastelemalla erityisesti kaikkia seuraavia olennaisia arviointiperusteita⁴⁵:

- alisteisuussuhteen olemassaolo
- työn luonne ja
- maksetaanko työstä korvaus.

Jotta **alisteisuussuhdetta** koskeva kriteeri täyttyisi, palveluntarjoajan on toimittava yhteistyöalustan johdon alaisena, jolloin johto valitsee toiminnan, rahallisen korvauksen sekä työolot ja työehdot.⁴⁶ Toisin sanoen, palvelun tarjoaja ei voi valita vapaasti, mitä palveluja se tarjoaa ja miten se niitä tarjoaa, esimerkiksi yhteistyöalustan kanssa solmimansa työsuhteen mukaisesti.⁴⁷ Jos yhteistyöalusta ainoastaan käsittelee alustan käyttäjän maksaman maksun ja siirtää sen palvelun tarjoajalle, se ei tarkoita, että alusta päättäisi korvauksesta. Alisteisuussuhteen olemassaolo ei välttämättä riipu jatkuvan hallinnon tai valvonnan tosiasiallisesta suorittamisesta.⁴⁸

Jotta **työn luonnetta** koskeva kriteeri täyttyisi, palvelun tarjoajan on tehtävä taloudellista arvoa tuottavaa työtä, joka on tosiasiallista ja todellista, erotuksena palveluista, jotka ovat niin pienimuotoisia, että niitä voidaan pitää täysin toisarvoisina ja epäoleellisina.⁴⁹ Kansalliset tuomioistuimet ovat ottaneet jopa perinteisempien työsuhteiden tarkastelussa käyttöön toisistaan poikkeavia menettelytapoja, joilla määritetään, mikä on toisarvoista ja epäoleellista. Toiset käyttävät erilaisia (tunti- tai palkkaperusteisia) kynnysarvoja ja toiset tietyn suhteen piirteiden tapauskohtaista arviointia. Jos henkilöt tosiasiallisesti tarjoavat yhteistyötalouden toimintaympäristössä täysin toisarvoisia ja epäoleellisia palveluja yhteistyöalustojen välityksellä, tämä on viite siitä, ettei kyseisiä henkilöitä tulisi pitää työntekijöinä, vaikka lyhyt työsuhte⁵⁰, vähäiset työtunnit⁵¹, pätkätyö⁵² tai alhainen tuottavuus⁵³ eivät itsessään voi sulkea pois työsuhteen mahdollisuutta. Useammin kuin satunnaisesti palveluja tarjoavat henkilöt voivat sen sijaan olla joko työntekijöitä tai itsenäisiä ammatinharjoittajia, koska heidän asemansa tosiasiallinen luonnehdinta tapahtuu kaikkien kolmen kriteerin kattavan tarkastelun perusteella.

Korvausta koskevaa kriteeriä käytetään ensisijaisesti tehtäessä ero vapaaehtoisen ja työntekijän välillä. Jos palveluntarjoaja ei saa rahallista korvausta vaan ainoastaan korvauksen toimistaan aiheutuneista kustannuksista, korvausta koskeva kriteeri ei siis täyty.

Edellä mainittuihin kriteereihin viitataan käytettäessä EU:n työntekijämääritelmää, mutta myös jäsenvaltioiden tuomioistuimilla on taipumusta käyttää samanlaista kriteeristöä laatiessaan omaa yleisarviotaan tietystä työsuhteesta kansallisella vastuualueellaan.

Jotta jäsenvaltiot voisivat auttaa ihmisiä hyödyntämään kaikkia mahdollisuuksiaan, lisätä osallistumista työmarkkinoille, vahvistaa kilpailukykyä ja samalla taata oikeudenmukaiset

⁴⁵ Ks. myös KOM(2010) 373 lopullinen, sivut 4–6.

⁴⁶ Jany ym. v. Staatssecretaris van Justitie (C-268/99).

⁴⁷ *The rise of the 'just-in-time workforce': on-demand work, crowdwork and labour protection in the 'gig economy'*, Valerio De Stefano, ILO Conditions of Work and Employment Series No. 71, 2016, s. 17.

⁴⁸ Danosa (C-232/09); ks. myös De Stefano, ibid, s. 16.

⁴⁹ Yksityiskohtaisempaa tietoa siitä, miten unionin tuomioistuin ja jäsenvaltiot ovat tosiasiallisesti arvioineet työn todellisuutta (esim. käyttäen ansio- tai tuntiperusteisia kynnysarvoja) työntekijöiden vapaan liikkuvuuden yhteydessä, ks. *Comparative Report 2015 - The concept of worker under Article 45 TFEU and certain non-standard forms of employment*, Euroopan komission tilaama FreSsco-verkoston raportti.

⁵⁰ Ninni-Orasche (C-413/01).

⁵¹ Kempf (C- 139/85).

⁵² Raulin (C-357/89).

⁵³ Bettray (C-344/87).

työolot ja työehdot sekä riittävän ja vakaan sosiaalisen suojelun, niiden tulisi

– arvioida kansallisten työsäännösten riittävyys ottamalla huomioon työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien erilaiset tarpeet digitaalisessa maailmassa sekä yhteistyötalouden liiketoimintamallien innovatiivisuus

– antaa neuvontaa kansallisten työsäännösten sovellettavuudesta yhteistyötaloudessa ilmenevien työntekomallien valossa.

2.5 Verotus

Uusiin liiketoimintamalleihin mukautuminen

Verotussäännökset sitovat yhteistyötalouden toimijoita, kuten muitakin talouden toimijoita. Tällaisia säännöksiä ovat muun muassa henkilökohtaisia tuloja, yrityksen tuloja ja arvonlisäveroa koskevat verotussäännökset. Verosäännösten noudattamisen ja noudattamisen valvonnan osalta on kuitenkin ilmennyt pulmallisia kysymyksiä: vaikeuksia veronmaksajien ja verotettavan tulon määrittämisessä, palveluntarjoajia koskevien tietojen puutetta, yritysten aggressiivisen verosuunnittelun pahenemista digitaalisella, verokäytäntöjen eroja EU:ssa ja riittämätöntä tietojenvaihtoa.

Jäsenvaltioiden tulisi tältä osin pyrkiä oikeasuhteisiin velvollisuuksiin ja tasapuoliseen verotusympäristöön. Niiden tulisi käyttää samankaltaisia palveluja tarjoaviin yrityksiin toiminnallisesti samankaltaisia verovelvollisuuksia. Verovelvollisuuksista tiedottaminen, verovirkailijoiden valistaminen yhteistyötalouden liiketoimintamalleista, ohjeiden antaminen ja läpinäkyvyyden lisääminen verkkotiedotuksen välityksellä voivat kaikki olla keinoja yhteistyötalouden potentiaalin vapauttamiseen. Kansallisiin verovelvollisuuksiin ja myös työsuhteen laatuun liittyvät tiedot tulisi kertoa selkeästi sidosryhmille.

Selkeyden ja avoimuuden lisäämiseksi eräät jäsenvaltiot ovat antaneet ohjeita kansallisen verojärjestelmän soveltamisesta yhteistyötalouden liiketoimintamalleihin, ja muutama on harkinnut lainsäädäntönsä muuttamistakin.⁵⁴ Komissiossa valmistellaan yleistä menettelytapaa yritysten veronkierron estämiseksi.

Yhteistyötalous on kuitenkin myös luonut uusia mahdollisuuksia veroviranomaisten avustamiseen ja veronmaksajien auttamiseen verovelvollisuuksiensa täyttämiseksi. Tämä on erityisesti verkkoalustojen välitystoiminnan mahdollistaman paremman jäljitettävyyden ansiota. Eräissä jäsenvaltioissa on jo käytäntönä tehdä alustojen kanssa sopimuksia verojen kantamiseksi. Esimerkiksi majoitusala alustat tarjoavat palveluntarjoajille mahdollisuuden maksaa joissain maissa käytössä oleva matkailuvero niiden puolesta. Joissakin maissa veroviranomaiset käyttävät verkkoalustojen tarjoamaa jäljitysmahdollisuutta yksittäisten palveluntarjoajien verojen kantamiseksi.

Yksi esimerkki veroviranomaisten ja yhteistyötalouden yritysten hyvästä yhteistyöstä on Viro. Kimppakyytejä järjestävien alustojen kanssa tehtävän yhteistyön tarkoituksena on yksinkertaistaa kuljettajien veroilmoitusprosessia. Yhteistyöalusta kirjaa auton kuljettajan ja asiakkaan väliset liiketoimet ja lähettää vain verotuksen kannalta tärkeät tiedot viranomaisille, jotka sitten esitäyttävät veronmaksajien veroilmoituslomakkeet. Pääajatuksena on auttaa veronmaksajia täyttämään verovelvollisuutensa tehokkaasti ja mahdollisimman vaivattomasti.

Hallinnollisen taakan vähentäminen

⁵⁴ Yleiskatsaus aloitteista esitetään tämän tiedonannon liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

Taloukasvua tuetaan parhaiten toimenpiteillä, joilla pyritään vähentämään yksityishenkilöiden ja yritysten hallinnollista taakkaa harjoittamatta liiketoimintamallien välistä syrjintää. Alustojen, viranomaisten ja palveluntarjoajien välisellä tehokkaalla verotustietojen vaihdolla voidaan auttaa vähentämään kustannuksia. Perustamalla keskitettyjä asiointipisteitä ja kehittämällä sähköisiä palautemekanismeja voidaan myös luoda uusia mahdollisuuksia kumppaniryhmien perustamiseen ja säännösten noudattamisen valvontaan.

Kansallisten veroviranomaisten erilaiset tavat kohdella alustoja voivat kuitenkin lisätä kollaboratiivisiin toimiin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa. Viranomaisilla voi olla esimerkiksi erilaisia näkemyksiä alustoilla harjoitettavan palveluliiketoiminnan laajuudesta, kriteereistä, joilla alustoilla harjoitettavat toiminnot yhdistetään tiettyyn veroalueeseen, palveluntarjoajien ja alustojen välisistä työsuhteista sekä säännösten noudattamista koskevista yleisistä vaatimuksista ja tilintarkastusmenettelyistä.

Jotta tällaiset pulmakysymykset voitaisiin ratkaista johdonmukaisesti, voi olla hyvä laatia yhteisesti hyväksyttyjä vaatimuksia, joissa otetaan huomioon tämän tiedonannon aiemmissa kohdissa esitetyt selvennykset, sekä lisätä sähköistä viranomaisasiointia.

Arvonlisävero

Tavara- ja palvelutoimitukset, joita yhteistyöalustat tarjoavat suoraan ja joita alustojen käyttäjät tarjoavat niiden välityksellä, ovat periaatteessa arvonlisäveron alaisia liiketoimia. Ongelmia voi syntyä, kun osallistujia pidetään verovelvollisina henkilöinä varsinkin harjoitettujen taloudellisten toimintojen kannalta tai tapauksissa, joissa toimitusten ja luontoissuoritusten välillä on suora yhteys (esimerkiksi ns. pankkityyppiset järjestelyt, joissa osallistujat antavat rahaa tavaroiden tai palvelujen kokoamiseksi yhteiseen pooliin ja saavat vastineeksi oikeuden hyötyä kyseisestä poolista).

Komissio valmistelee arvonlisäveroa koskevan toimintasuunnitelman yhteydessä useita aloitteita, joilla lisätään verohallintojen valmiuksia.⁵⁵ Sen tarkoituksena on muun muassa ulottaa sähköisten palvelujen keskitetty arvonlisäveron asiointipiste koskemaan tavaratoimituksia, aloittaa pilottihanke verohallintojen välisen yhteistyön parantamiseksi ja julkaista veroviranomaisten ja verkkokauppayritysten välistä yhteistyötä käsittelevä opas.

Jäsenvaltioita kehotetaan helpottamaan ja parantamaan veronkantoa hyödyntämällä yhteistyöalustojen tarjoamia mahdollisuuksia, koska niihin sisältyy jo taloudellista toimintaa.

Yhteistyöalustojen tulisi suhtautua aktiivisesti kansallisten veroviranomaisten kanssa tehtävään yhteistyöhön, jotta voidaan laatia kriteerit verovelvollisuuksia koskevalle tietojenvaihdolle ja taata samalla henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön noudattaminen heikentämättä kuitenkaan sähköistä kaupankäyntiä koskevalla direktiivillä luotua välittäjien vastuujärjestelmää.

Jäsenvaltioita kehotetaan arvioimaan verosäännöksensä voidakseen luoda samoja palveluja tarjoaville yrityksille tasapuolisen verotusympäristön. Jäsenvaltioiden tulisi myös jatkaa yksinkertaistamistoimia lisäämällä avoimuutta ja antamalla verkossa neuvontaa verosäännösten soveltamisesta yhteistyötalouden liiketoimintamalleihin.

⁵⁵ COM(2016) 148 final, 7.4.2016, Tiedonanto arvonlisäveroa koskevasta toimintasuunnitelmasta: Kohti EU:n yhtenäistä arvonlisäveroaluetta – aika tehdä päätöksiä.

3. Seuranta

Yhteistyötalous leviää useille aloille nopeasti muuttuvassa ympäristössä. Tämän dynaamisen ja kasvavan kehityksen vuoksi komissio aikoo perustaa seurantajärjestelmän, joka kattaa sekä muuttuvan sääntely-ympäristön että talouden ja liiketoiminnan kehityssuunnat. Tarkoituksena on seurata hintojen kehityssuuntia ja palvelujen laatua sekä tunnistaa mahdollisia esteitä ja ilmenneitä ongelmia varsinkin silloin, kun ne johtuvat kansallisten säädösten eroista tai sääntelyn puutteista.

Seurannassa käytetään muun muassa seuraavia keinoja:

1. Säännöllisin väliajoin toteutettavat kuluttajien ja yritysten haastattelututkimukset, jotka koskevat yhteistyötalouden käyttöä.⁵⁶
2. Jäsenvaltioiden sääntelykehityksen jatkuva kartoitus.
3. Sisämarkkinafoorumilla käytävä sidosryhmien vuoropuhelu ja kahdesti vuodessa järjestettävät foorumit, joilla arvioidaan alakohtaista kehitystä kentällä ja määritetään hyviä käytäntöjä.
4. Sisämarkkinoiden tulostauluun laadittava yhteenveto yhteistyötalouden seurannasta saaduista tuloksista.

Seurantatoiminta⁵⁷ edistää osaltaan myös komissiossa käynnissä olevaa työtä⁵⁸, jossa sisämarkkinoita tarkastellaan innovoinnin ja yrittäjyyden edistämisen kannalta. Koska yhteistyötalouden liiketoimintamallit ovat dynaamisia ja digitaaliteknologiat tietolähtöisiä, meneillään oleva tai tuleva tiedonkeruu saattaa paljastaa lisää linjauksia vaativia kysymyksiä, jotka on ratkaistava. Yhteistyöalustojen tulisi tehdä tiivistä yhteistyötä komission ja muiden viranomaisten kanssa, jotta dataa ja tilastotietoja saadaan helpommin käyttöön tietosuojalainsäädännön mukaisesti.

Seurantatoiminta ja sen menetelmät eivät joka tapauksessa vaikuta EU:n nykyainsäädännön täytäntöönpanon takaavin komission toimiin, jotka jatkuvat tässä tiedonannossa esitettyjen periaatteiden mukaisesti.

4. Päätelmät

Koska uuden yhteistyötalouden liiketoimintamalleista voidaan saada merkittävää hyötyä, EU:n tulisi ottaa avoimesti vastaan tällaiset uudet mahdollisuudet. EU:n tulisi tukea aktiivisesti talouden uudistumisen tarjoamia innovoinnin, kilpailukyvyn ja kasvun mahdollisuuksia. Samalla on kuitenkin tärkeää taata oikeudenmukaiset työolot ja työehdot sekä riittävä ja vakaa kuluttajansuoja ja sosiaalinen suojelu. Jotta tämä olisi mahdollista, kansalaisten ja yritysten tulisi olla tietoisia itseensä sovellettavista säännöksistä ja velvollisuuksista, joita tässä tiedonannossa on selvennetty. Jäsenvaltioita kehoitetaan selkeyttämään omaa kansallista tilannettaan samalla tavalla. Komissio on valmis tekemään yhteistyötä jäsenvaltioiden ja asiasta vastaavien viranomaisten kanssa voidakseen tukea niitä tässä prosessissa.

Tässä tiedonannossa esitettyjen ohjeiden tarkoituksena on auttaa kuluttajia, yrityksiä ja viranomaisia osallistumaan luottavaisesti yhteistyötalouteen. Tiedonanto auttaa myös jäsenvaltioita noudattamaan EU:n lainsäädäntöä yhdenmukaisesti sisämarkkinoilla. Komissio arvioi jatkuvasti EU:n yhteistyötalouden kehitystä, kerää tilastotietoja ja tilastollista näyttöä

⁵⁶ Tietoja hankitaan lisäksi virallisista tilastoista ja kolmansien osapuolten laatimista raporteista.

⁵⁷ Keskeisiä elementtejä täydennetään tiedoilla ja näkemyksillä, jotka ovat peräisin kolmansien osapuolten laatimista raporteista, mahdollisista data-analyyseista ja verkkosivujen haravoinnista sekä virallisista tilastoista, sikäli kuin tietoja on saatavilla.

⁵⁸ Myös nykyisissä tai tulevilla REFIT-hankkeissa voidaan määrittää alueita, joilla tarvitaan lisätoimia.

sekä tekee jäsenvaltioiden ja sidosryhmien kanssa yhteistyötä myös parhaiden käytäntöjen vaihtamiseksi. Komissio ryhtyy mielellään vuoropuheluun Euroopan parlamentin, neuvoston ja jäsenvaltioiden kanssa varmistaakseen kansalaisille ja yrityksille mahdollisimman hyvän toimintaympäristön yhteistyötaloudessa.