



Tjänstedirektivet: Kommissionens reviderade förslag

Utrikesdepartementet

2006-05-16

Dokumentbeteckning

KOM (2006) 160

Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tjänster på den inre marknaden

Sammanfattning

Kommissionen presenterade som en del i Lissabonstrategin sitt ursprungliga förslag till tjänstedirektiv i januari år 2004 med syfte att underlätta etablering och fri rörlighet för tjänsteleverantörer.

Kommissionens reviderade förslag till tjänstedirektiv följer samma struktur som det ursprungliga förslaget, se faktabromemoria 2003/04:FPM60. I denna faktabromemoria redogörs i korthet för de substantiella ändringar kommissionen föreslår i direktivet.

Kommissionens reviderade förslag klargör att direktivet inte behandlar liberaliseringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller avskaffandet av nationella monopol. Inte heller ska arbetsrätt, inklusive rätten att sluta och tillämpa kollektivavtal samt vidta stridsåtgärder påverkas av direktivet. Kommissionen har begränsat tillämpningsområdet i jämförelse med sitt ursprungliga förslag och undantar även tjänster av allmänt intresse, hamntjänster, tjänster som utförs av bemanningsföretag, offentliga och privata vårdtjänster (inklusive apotekstjänster), audiovisuella tjänster (inklusive radio), spel och lotteritjänster, vissa sociala tjänster (subventionerat boende, viss barnomsorg och stöd till behovande), privata säkerhetstjänster och beskattning.

Ursprungslandsprincipen har ersatts av en princip om frihet att tillhandahålla tjänster vilken i korthet stadgar att den medlemsstat i vilken en tjänst tillhandahålls tillfälligt, ska garantera rätten att fritt få starta och utöva tjänsteverksamhet inom dess territorium, men att denna medlemsstat inte är förhindrad att tillämpa nationella regler om detta är motiverat av skäl som

avser allmän ordning, säkerhet eller hälsa samt miljöskydd. Inte heller ska en medlemsstat hindras från att, i överensstämmelse med gemenskapsrätten, tillämpa egna regler för anställningsvillkor, inbegripet regler i kollektivavtal.

Sverige välkomnar kommissionens reviderade förslag som i stora drag ligger i linje med svenska prioriteringar och intressen. Sverige kan i stort sett godta undantagen från tillämpningsområdet samt den nya principen om frihet att tillhandahålla tjänster.

1 Förslaget

1.1 Bakgrund

Kommissionen presenterade som en del i Lissabonstrategin sitt ursprungliga förslag till tjänstedirektiv i januari år 2004. Detta förslag har behandlats i ministerrådets arbetsgrupp under cirka två år. Förslaget har vid ett flertal tillfällen diskuterats i konkurrenskraftsrådet och i Europeiska rådet. Europeiska rådet förklarade i mars år 2005 att man i de fortsatta förhandlingarna om tjänstedirektivet skulle respektera den europeiska sociala modellen.

Europaparlamentet tog sitt beslut i första läsningen den 16 februari 2006, vilken utgjordes av en politisk kompromiss mellan de två stora partigrupperna EPP-ED (konservativa och kristdemokrater) och PSE (socialdemokrater). Kompromissen innebar bl.a. att tillämpningsområdet begränsades och att ursprungslandsprincipen ersattes med en ny princip om frihet att tillhandahålla tjänster.

Stats- och regeringscheferna välkomnade i sina slutsatser från Europeiska rådet den 23-24 mars 2006 Europaparlamentets beslut och noterade med tillfredsställelse att kommissionen avsåg bygga sitt reviderade förslag på Europaparlamentets behandling och uttryckte en förhoppning om att institutionerna snabbt skulle kunna avsluta lagstiftningsprocessen.

Kommissionen presenterade sitt reviderade förslag till tjänstedirektiv den 4 april 2006. Förslaget bygger på Europaparlamentets beslut och man har i princip accepterat både begränsningarna i tillämpningsområdet och att ursprungslandsprincipen ersatts med en ny princip.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens reviderade förslag följer samma struktur som det ursprungliga förslaget, se faktapromemoria 2003/04:FPM60. Nedan redogörs i korthet för de substantiella förändringar som kommissionen föreslår i direktivet.

Kapitel I Allmänna bestämmelser

I direktivets inledande artikel (artikel 1) har en rad klargöranden gjorts. Direktivets syfte är i grunden detsamma, att underlätta utövandet av etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster, dock med tillägget att tjänsternas höga kvalitetsnivå ska bibehållas.

Det stadgas att direktivet inte behandlar liberaliseringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller avskaffandet av tjänstemonopol. Medlemsstaterna definierar självständigt, i enlighet med gemenskapsrätten, vad de anser vara tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och hur dessa bör finansieras och organiseras.

Direktivet ska inte påverka åtgärder som vidtas för att skydda eller främja kulturell och språklig mångfald eller mångfalden i media. Direktivet ska inte heller påverka medlemsstaternas straffrättsliga bestämmelser.

Direktivet ska inte heller påverka arbetslagstiftning, dvs. rättsliga eller avtalsreglerade bestämmelser om anställningsvillkor, arbetsförhållanden, inbegripet hälsa och säkerhet på arbetsplatsen, samt förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, som medlemsstaterna tillämpar i enlighet med gemenskapsrätten. Inte heller medlemsstaternas lagstiftning om social trygghet, i enlighet med artikel 4 i förordning (EEG) nr 1408/71 om samordning av de sociala trygghetssystemen ska påverkas. Slutligen ska inte heller grundläggande rättigheter, inklusive rätten att sluta och tillämpa kollektivavtal samt att vidta stridsåtgärder, påverkas.

Kommissionen har begränsat tillämpningsområdet i jämförelse med sitt ursprungliga förslag. Utöver undantagen (artikel 2) för finansiella tjänster, elektroniska kommunikationstjänster och transporttjänster ska direktivet inte heller tillämpas på tjänster av allmänt intresse, hamntjänster, tjänster som utförs av bemanningsföretag, offentliga och privata vårdtjänster (inklusive apotekstjänster), audiovisuella tjänster (inklusive radio), spel och lotteritjänster, vissa sociala tjänster (subventionerat boende, viss barnomsorg och stöd till behovande), privata säkerhetstjänster och beskattning.

Skrivningarna om direktivets förhållande till annan gemenskapsrätt (artikel 3) har ändrats. Om bestämmelserna i direktivet strider mot en bestämmelse i ett annat direktiv som specifikt reglerar tjänsteverksamhet ska den senare ha företräde. Detta gäller bl.a. utstationeringsdirektivet (96/71/EG) och yrkeskvalifikationsdirektivet (2005/36/EG). Direktivet ska inte påverka den internationella privaträtten. Det nämns att detta innebär att konsumenter i princip omfattas av det konsumentskydd som fastställs av lagstiftningen i konsumentens hemland.

Utöver att vissa definitioner (artikel 4) har klargjorts, har punkterna som avsåg definition av *samordnat område*, *sjukhusvård* och *laglig anställning* tagits bort, medan en definition av *tvingande hänsyn till allmänintresset* har förts in.

Kapitel II Administrativ förenkling

Medlemsstaterna ska granska och, om så krävs, förenkla förfaranden och formaliteter för start och utövande av tjänsteverksamhet (artikel 5). Kommissionen åläggs att införa harmoniserade blanketter som kan krävas av tjänsteleverantörer. Gällande medlemsstaternas skyldighet att godta dokument från andra medlemsstater som tillgodoser ett visst uppställt krav etc. klargörs att detta inte hindrar att medlemsstaterna kan kräva översättningar, som dock inte behöver vara utförda av en auktoriserad översättare. Det klargörs även att översättningskravet inte gäller dokument som avses i vissa särskilt utpekade direktiv, t.ex. yrkeskvalifikationsdirektivet.

Medlemsstaterna ska vidare se till att leverantörer kan fullgöra nödvändiga förfaranden och formaliteter, vid en s.k. gemensam kontaktpunkt (artikel 6), och även elektroniskt (artikel 8). Tidpunkten för detta har ändrats till senast tre år efter direktivets ikraftträdande.

Kapitel IIa Etableringsfrihet för tjänsteleverantörer

I de artiklar som rör tillstånd och utformningen av tillståndssystem har förändringar gjorts med innebörd bl.a. att tillstånd kan begränsas till viss del av territoriet med hänsyn till tvingande skäl av allmänintresset och att behörighetsfördelningen mellan myndigheter på regional och lokal nivå som utfärdar tillstånd inte ska påverkas (artikel 10).

När det gäller krav som ska utvärderas (artikel 15) omfattas inte längre krav som rör förlustbringande försäljning och utförsäljning eller krav på att en tillhandahållare, som fungerar som mellanhand, ska tillhandahålla vissa utpekade tjänster. Det har även klargjorts att utvärderingsskyldigheten endast gäller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse för det fall tillämpningen av utvärderingen inte inverkar på utförandet av tjänsterna som leverantörerna ålagts att fullfölja.

Kapitel III Fri rörlighet för tjänster

Kommissionen har ersatt ursprungslandsprincipen med den princip som föreslagits av Europaparlamentet – en princip om frihet att tillhandahålla tjänster (artikel 16). Principen stadgar att medlemsstaterna ska respektera tjänsteleverantörens rätt att tillhandahålla tjänster i annan medlemsstat än där denne är etablerade. Den medlemsstat där tjänsten tillhandahålls ska garantera rätten att fritt få starta och utöva tjänsteverksamhet inom dess territorium. Om krav ställs upp för att få starta eller utöva en tjänst ska dessa

Listan på otillåtna krav innehåller inte längre förbud mot krav på att tillhandahållaren ska ha en adress eller representant inom landets territorium (artikel 16.2).

Det klargörs även att en medlemsstat inte är förhindrad att ställa krav på hur en tjänsteverksamhet bedrivs om detta är motiverat av skäl som avser allmän ordning, säkerhet eller hälsa samt miljöskydd. En medlemsstat ska inte heller vara förhindrad att tillämpa nationella regler, i överensstämmelse med gemenskapsrätten, om anställningsvillkor, inbegripet regler i kollektivavtal (artikel 16.3).

Kommissionen ska senast fem år efter direktivet trätt i kraft lämna en rapport om hur artikel 16 tillämpas och beakta behovet av harmoniseringsåtgärder av verksamheter som omfattas av direktivet (artikel 16.4).

Listan på undantagen från principen om frihet att tillhandahålla tjänster (artikel 17) har justerats i förhållande till att tillämpningsområdet har förändrats och ursprungslandsprincipen ersatts. Punkterna 2-4 har utgått, men inkorporerats i punkten 1 som stadgar att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, bl.a. inom post-, el- och gassektorn, tjänster avseende vattendistribution, vattenförsörjning och avloppsvatten, och avfallshantering undantas från artikel 16. Man har lagt till undantag i punkten 7a för verksamhet som består i rättslig indrivning av fordringar. Vissa punkter har tagits bort, det rör punkterna 16 och 17 som rörde dels förbjudna tjänster dels särskilda krav med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa, punkten 18 om undantag för tillståndssystem för ersättning av utgifter för sjukhusvård, samt punkterna 21-23 om undantag för vissa typer av avtal. Dessa justeringar görs med hänvisning till ändringar i artiklarna 1, 2, 3, 16 och 23.

Undantag från artikel 16 på tillfällig basis (artikel 18) stryks i sin helhet. När det gäller undantag i enskilda fall har kommissionen begränsat undantagsgrunderna till att enbart avse tjänsternas säkerhet (artikel 19).

De bestämmelser som rörde principer för hur ersättning för kostnader för icke-sjukhusvård och sjukhusvård i annan medlemsstat ska ersättas (artikel 23), principer för tillsyn och kontroll av utstationerade arbetstagare (artikel 24) samt bestämmelser om utstationering av arbetstagare från tredje land (artikel 25) har i sin helhet strukits från direktivet.

Kapitel IV Tjänsters kvalitet

Inga större förändringar har gjorts i detta kapitel, utan det reviderade förslaget innebär främst klagöanden. Detta gäller särskilt artikeln avseendeyrkesansvarsförsäkring (artikel 27).

Kapitel V Administrativt samarbete

Direktivets regler om administrativt samarbete klargör dels vilka skyldigheter medlemsstaterna har generellt, dels vilka skyldigheter och rättigheter etableringslandet respektive värdlandet har när det gäller ömsesidigt bistånd och tillsyn.

Det klargörs att etableringslandet inte kan avstå att utöva tillsyn av tjänsteleverantörer etablerade på det egna territoriet även om de tillfälligt erbjuder sina tjänster i en annan medlemsstat. Detta innebär dock inte att etableringslandet ska utföra någon faktisk tillsyn i värdlandet utan denna utövas av värdlandets myndigheter (artikel 34). Värdlandet ska, i de fall nationella krav kan ställas enligt artikel 16 eller 17, vidta nödvändiga åtgärder och utöva tillsyn över tjänsten. För sådana fall som inte täcks av undantagen i artikel 16 eller 17 ska värdlandet utöva tillsyn på begäran och i partnerskap med etableringslandet. Värdlandet har även en möjlighet att på eget initiativ genomföra kontroller etc. under förutsättning att de inte är diskriminerande och står i proportion till sitt syfte (artikel 35).

En ny bestämmelse om varningsmekanism (artikel 36) har införts som går ut på att medlemsstaterna ska informera varandra och kommissionen om de får kännedom om tjänsteverksamhet som allvarligt kan skada människors hälsa och säkerhet. En annan ny bestämmelse rör en skyldighet för kommissionen att inrätta ett elektroniskt system för informationsutbyte mellan medlemsstaterna (artikel 36b).

Kapitel VI Konvergensprogram

Kommissionen ska utvärdera möjligheten till att presentera förslag till lagstiftning avseende start av verksamhet som består i indrivning av fordringar och av privata säkerhetstjänster och värdetransporter. Detta gällde även tidigare spelverksamhet, men har nu strukits (artikel 40). Kommissionen ska vart tredje år lägga fram en övergripande rapport om tillämpningen av direktivet, särskilt artikel 2 och 16 (artikel 43).

Kapitel VII Slutbestämmelser

Tidpunkten för när direktivet ska införlivas föreslås vara två år (artikel 45).

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

En utgångspunkt är att näringsfriheten är skyddad i den svenska grundlagen och relativt få yrken är reglerade i Sverige jämfört med övriga EU. Direktivet har fortsatt ett horisontellt angreppssätt och är i princip tillämpligt på alla ekonomiska aktiviteter inom tjänstesektorn, även om direktivets tillämpningsområde har begränsats genom att flertalet sektorer, i jämförelse med kommissionens ursprungliga förslag, har undantagits.

Vid en jämförelse med det ursprungliga förslaget kan noteras att det reviderade förslagets potentiella påverkan på gällande svenska regler har minskat till följd av begränsningen i tillämpningsområdet samt att ursprungslandsprincipen har ersatts med principen om frihet att tillhandahålla tjänster. Detta gäller svenska regler på sektorer som t.ex. arbetsrätt, hälso- och sjukvård, folkhälsa, det sociala området, spel och lotterier, skatteområdet, privata säkerhetstjänster, audiovisuella tjänster, miljöskydd.

Direktivets bestämmelser om administrativ förenkling (kapitel II) och då särskilt bestämmelserna om s.k. gemensamma kontaktpunkter (artikel 6), vissa särskilda förvaltningsrättsliga frågor om hur handläggning av tillståndsärenden ska utföras (handläggningstider och konsekvenser av uteblivet myndighetssvar) samt bestämmelserna om administrativt samarbete (kapitel V) kommer att inverka på den svenska förvaltningens regelverk, och ställa höga krav på dess arbete och samverkan. En bedömning av de ekonomiska effekterna för kommuner och landsting kan i dagsläget inte göras. Effekterna av bestämmelserna om fri rörlighet för tjänster (kapitel III) och särskilt principen om frihet att tillhandahålla tjänster (artikel 16) behöver klargöras, särskilt beträffande dess inverkan på möjligheterna att tillämpa nationella regler med hög skyddsnivå på t.ex. djurskyddsområdet.

1.4 Budgetära konsekvenser

De slutliga budgetära och finansiella effekterna av förslaget kan inte bedömas med full säkerhet. De budgetära konsekvenserna som uppstår för statsbudgeten såväl som för EU:s budget, ska finansieras inom befintliga ramar.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Sverige vill se ett regelverk som lägger fast en förutsebar ram för tjänstehandeln i Europa. Ökad rörlighet och integrering av tjänstesektorn är en viktig komponent av Lissabonstrategin och är samtidigt av stor betydelse för ökad tillväxt, ökad sysselsättning och en ökad konkurrenskraft för både Sverige och Europa som helhet.

För Sverige är det viktigt att förslaget inte påverkar vår arbetsrättsmodell inklusive det svenska kollektivavtalssystemet. Direktivet får inte heller påverka hur vi valt att organisera vår välfärdsmodell, inklusive våra existerande monopol. När det gäller den fria rörligheten har Sverige under processens gång förespråkat en linje med syfte att uppnå balans mellan att

skapa förutsättningar för ökad gränsöverskridande tjänsteverksamhet och att kunna säkerställa att en hög skyddsnivå kan bibehållas på för oss viktiga områden.

Sverige välkomnar därför kommissionens reviderade förslag som i stora drag ligger i linje med de svenska prioriteringar och intressen som vi har drivit under processens gång.

Sverige anser att kommissionens reviderade förslag om tillämpningsområdet och enligt vilken princip den tillfälliga tjänsterörligheten ska regleras, inte bör förändras. Detta innebär att Sverige i stort kan godta undantagen från tillämpningsområdet samt den nya principen om frihet att tillhandahålla tjänster. Dock bör Sverige inom dessa ramar, och gällande andra bestämmelser i förslaget, verka för förtydliganden i syfte att underlätta genomförandet och därigenom förbättra kvaliteten och tillämpningen av direktivet. Direktivets översynsklausul (artikel 43) blir viktig för möjligheterna att justera eventuella brister och tillkortakommanden.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Samtliga medlemsstater genomför beredningsprocesser för att ta fram sina ståndpunkter om det reviderade förslaget. Resultatet av denna process är i dagsläget inte känt. Det kan noteras att samtliga medlemsstater i stort välkomnade kommissionens reviderade förslag vid det informella ministermötet (konkurrenskraft) i Graz den 22 april 2006.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet tog sitt beslut i första läsningen den 16 februari 2006 med rösterna 394 för, 215 emot och 33 nedlagda röster. Beslutet utgjordes av en politisk kompromiss mellan de två stora partigrupperna EPP-ED (konservativa och kristdemokrater) och PSE (socialdemokrater), vilken innebar att syftet med direktivet klargjordes, att tillämpningsområdet begränsades och att ursprungslandsprincipen ersattes med en ny princip om frihet att tillhandahålla tjänster. Kommissionen har i huvudsak accepterat Europaparlamentets beslut i dessa delar.

Europaparlamentets beslut i första läsningen i sin helhet, se länk

[http://www.europarl.europa.eu/omk/omnsapir.so/doclegcons3?FILE=WORD&VL=SV&YEAR=2004&NUM=0001&DOC=EP-PE_TC1-COD\(2004\)0001&LNG=SV](http://www.europarl.europa.eu/omk/omnsapir.so/doclegcons3?FILE=WORD&VL=SV&YEAR=2004&NUM=0001&DOC=EP-PE_TC1-COD(2004)0001&LNG=SV)

För närmare information om EU-institutionernas behandling i allmänhet, se länk

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=240902>

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén har gett sin syn på direktivet, se yttrande CESE 137/2005 av den 10 februari 2005, se länk

http://eescopinions.esc.eu.int/EESCopinionDocument.aspx?identifier=ces\int\int228\ces137-2005_ac.doc&language=SV

Regionkommittén har yttrat sig. Se yttrande COR/2004/154 av den 30 september 2004, se länk

http://coropinions.cor.eu.int/CORopinionDocument.aspx?identifier=cdr\comm.pol.eco%2Bsoc2002-06\dossiers\ecos-031\cdr154-2004_fin_ac.doc&language=SV

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Regelbundna samråd har skett med bl.a. arbetsmarknadernas parter under arbetets gång.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Enligt medbeslutandeförfarandet ska nu ministerrådet behandla det reviderade förslaget och komma överens om en gemensam ståndpunkt. Det österrikiska ordförandeskapet har som ambition att nå politisk överenskommelse i ministerrådet under sitt ordförandeskap. När en gemensam ståndpunkt föreligger ska den behandlas i Europaparlamentet i en s.k. andra läsning.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Särskilt artikel 47.2 första och tredje meningen, artikel 55, artikel 71 och artikel 80.2 EG-fördraget. Beslutsförfarande enligt artikel 251 EG-fördraget (medbeslutandeförfarandet). Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet.

-