



Förslag till direktiv om tjänster på den inre marknaden

Utrikesdepartementet

2004-01-28

Dokumentbeteckning

KOM (2003) yy final

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Services in the Internal Market

1 Sammanfattning

Förslaget till direktiv om tjänster på den inre marknaden ingår som ett led i Lissabonprocessen, där en väl fungerande inre marknad för tjänster är nödvändig för att uppnå målet att vara världens mest kunskapsbaserade och konkurrenskraftiga ekonomi år 2010.

Syftet med direktivet är att fastställa en rättslig ram som undanröjer hinder för etablering för leverantörer av tjänster och för den fria rörligheten för tjänster, samt att skapa rättslig säkerhet för både leverantörer och mottagare av tjänster.

Direktivet har ett horisontellt angreppssätt och är tillämpligt på alla tjänster, med undantag för; finansiella tjänster, elektroniska kommunikationstjänster och vissa transporttjänster. Direktivet ska inte heller tillämpas på skatteområdet, med undantag för diskriminerande skatter.

Direktivets rättsliga ram kan generellt sägas vara uppbyggd kring tre huvudpunkter.

Gällande undanröjande av hinder för etablering föreslås bl.a. en förenkling av procedurer och formaliteter förknippade med tillträde till och utövande av tjänster, samt inrättandet av en unik kontaktpunkt där en leverantör kan utföra alla de administrativa procedurer som krävs för tjänsten. Det stadgas även principer för hur tillståndssystem ska vara utformade. Det finns även bestämmelser som slår fast att vissa restriktiva nationella krav ska förbjudas,

samt att andra nationella krav skall utvärderas, särskilt genom en proportionalitetsbedömning.

För att underlätta för den fria rörligheten för tjänster skall den sk ursprungslandsprincipen som huvudregel tillämpas (se fackuttryck/termer för definition). Till denna huvudregel finns dels ett antal generella undantag, dels tidsbegränsade undantag, samt en skyddsklausul enligt vilken medlemsstaterna under vissa förutsättningar kan vidta nationella åtgärder. I denna del finns även bestämmelser som rör principer för återbetalning av sjukvårdskostnader samt för hur uppdelningen av åtgärder och kontroll mellan medlemsstater ska ske gällande utstationerade arbetstagare.

Den tredje huvudpunkten kan sägas innehålla åtgärder som syftar till att etablera ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna. Dessa innebär bl.a. viss riktad harmonisering gällande tjänsters kvalitet, vilket är en form av konsumentskydd då det finns bestämmelser avseende leverantörernas skyldigheter i termer av informationsgivning, ansvarsförsäkringar, tvistlösning. Det finns även principer för hur det administrativa samarbetet mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter skall bedrivas. Direktivet anger även att medlemsstaterna i samarbete med kommissionen skall vidta åtgärder för att uppmuntra till utarbetande av uppförandekoder på EU-nivå.

2 Förslaget

2.1 Bakgrund

Stats- och regeringscheferna uppdrog till medlemsstaterna och kommissionen under det Europeiska Rådet i mars 2000 att utarbeta en strategi för att avlägsna hinder för den fria rörligheten för tjänster på EU:s inre marknad. Som svar på detta presenterade kommissionen en strategi för tjänster på den inre marknaden¹. I denna fastslogs en process i två steg, där kommissionen först skulle utarbeta en rapport² som identifierar existerande hinder för en väl fungerande inre marknad. Steg två skulle bestå i ett förslag till lösning, och då särskilt en horisontell rättsakt, vilket detta direktiv således utgör.

Direktivet är ett resultat av analyser, utredningar och konsultationer som kommissionen utfört i samråd med medlemsstater, Europaparlamentet och andra intressenter.

¹ Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet, "En strategi för tjänster på den inre marknaden", KOM (2000) 888 slutlig.

² Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet, "Situationen på den inre marknaden för tjänster", KOM (2002) 441 slutlig.

3.1 Innehåll

Kapitel 1 Generella bestämmelser

Direktivet syftar till att underlätta etablering för leverantörer av tjänster och fri rörlighet för tjänster. Det är tillämpligt på leverantörer som är etablerade i en medlemsstat samt på alla tjänster, med undantag för; finansiella tjänster, elektroniska kommunikationstjänster, transporttjänster som grundas på 71 och 80.2 i EG-fördraget. Direktivet ska inte heller tillämpas på skatteområdet, med undantag för diskriminerande skatter.

Medlemsstaterna ska tillämpa direktivet i överensstämmelse med EG-fördragets regler. Tillämpningen av direktivet hindrar inte tillämpningen av andra gemenskapsregler som är tillämpliga på tjänster. För direktivets ändamål definieras; tjänst, leverantör, mottagare, ursprungsland, etablering, tillståndssystem, krav, behörig myndighet, samordnade området, reglerat yrke, mottagande medlemsstat, laglig anställning, samt kommersiellt meddelande.

Kapitel 2 Etableringsfrihet

Avsnitt 1 Administrativ förenkling

Medlemsstaterna åläggs att förenkla procedurer och formaliteter för leverantörer av tjänster, bl.a. ska medlemsstaterna när de kräver någon form av intyg godta dokument från andra medlemsstater som tillgodoser motsvarande syfte eller från vilket det framgår att kravet uppfylls, och således inte kunna kräva originalform, certifierad översättning etc.

Medlemsstaterna ska vidare se till att leverantörer senast den 31 december 2008, och då även elektroniskt, kan fullgöra alla nödvändiga procedurer och formaliteter, som behövs för att kunna utöva tjänsteverksamhet, vid en kontaktpunkt, en sk single point of contact. Huvudsyftet är att varje leverantör har en enda kontaktpunkt där han kan fullgöra alla formaliteter specifika för sin tjänst. Detta hindrar inte att det kan finnas flera kontaktpunkter i en medlemsstat.

Det skall även säkerställas att leverantörer och mottagare av tjänster får tillgång till viss information vid dessa kontaktpunkter, bl.a. avseende krav på de procedurer och formaliteter som krävs för att få tillgång till eller få utöva en tjänst. Medlemsstaterna ska även se till att mottagare och leverantörer får tillgång till assistans från behöriga myndigheter vad gäller hur kraven generellt tolkas och appliceras.

Avsnitt 2 Tillstånd

Som huvudregel anges att medlemsstaterna inte skall underställa tillträde eller utövande av tjänsteverksamhet ett tillståndssystem såvida inte vissa förutsättningar är uppfyllda. Vidare skall medlemsstaterna rättfärdiga de

tillståndssystem de upprätthåller nationellt. Det fastställs även kriterier på vilka tillståndssystem kan vara baserat; icke-diskriminerande, objektivt motiverade med hänsyn till allmänintresset, proportionella, precisa och otvetydiga, objektiva och publicerade i förväg.

Det finns även bestämmelser om tillstånds varaktighet och hur urval skall ske om tillstånd av olika skäl är begränsade, samt principer för procedurer och formaliteter kring ett tillståndssystem.

Avsnitt 3 Krav som är förbjudna eller föremål för utvärdering

Det stadgas i direktivet vilka krav som medlemsstaterna är förbjudna att uppställa för mottagande eller utövande av tjänsteverksamhet, samt en skyldighet för medlemsstaterna att gå igenom sina rättsordningar och undersöka huruvida de innehåller vissa i artikeln uppräknade krav och i sådana fall rättfärdiga dessa enligt EG-rättsliga principer. För det fall nya krav införs, ska dessa notifieras till kommissionen.

Kapitel 3 Fri rörlighet för tjänster

Avsnitt 1 Ursprungslandsprincipen och dess undantag

Medlemsstaterna ska se till att leverantörer endast underställs nationella krav inom det samordnade området i ursprungslandet. Ursprungslandet är ansvarigt för tillsyn av leverantören också när denne erbjuder tjänster i en annan medlemsstat. Ursprungslandsprincipen förhindrar medlemsstater från att, inom det samordnade området, begränsa tjänsterörligheten för en leverantör som är etablerad i en annan medlemsstat genom att införa restriktioner.

Direktivet stadgar vidare en rad generella undantag till ursprungslandsprincipen, vilka är 23 till antalet och inbegriper bl.a. post, el, gas, och vattendistributionstjänster, upphovsrätt, friheten för parter att välja tillämplig lag, avtal om tjänster som sluts av konsumenter mm..

Det stadgas vidare att ursprungslandsprincipen under en övergångsperiod inte skall gälla transport av kontanta medel, spelaktiviteter som involverar vadslagning med monetära värden, samt regler för indrivning av fordringar. Dessa tjänster är undantagna till och med särskild harmonisering fått effekt eller längst till och med 1 januari 2010. Undantaget för spelverksamhet kan dock gälla längre än till ovan nämnda datum, såvida det inte harmoniseras.

Direktivet innehåller även en skyddsklausul enligt vilken medlemsstaterna i särskilda fall (exceptional circumstances) kan vidta skyddsåtgärder i det enskilda fallet mot en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat och åtgärden hänför sig till tjänstens säkerhet, utövande av sjukvårdsyrke, eller skydd av minderåriga. Dessa åtgärder kan endast tas i enlighet med en fastlagd procedur och då vissa förutsättningar är uppfyllda.

Avsnitt 2 Mottagarens rättigheter

Direktivet innehåller bestämmelser som syftar till att underlätta för mottagare av tjänster. Medlemsstaterna är bl.a. förhindrade att införa krav som begränsar tillgången till tjänster från andra medlemsstater eller införa diskriminerande krav på mottagaren p.g.a. nationalitet eller bosättningsland. Vidare ska mottagarna få tillgång till information om bl.a. vilka krav som gäller tjänsteverksamhet i andra medlemsstater, information om tvistlösningsalternativ och kontaktuppgifter till organisationer där praktisk assistans kan erhållas.

Det finns även en bestämmelse som inriktar sig på principer för hur ersättning för kostnader för icke-sjukhusvård (non-hospital care) och sjukhusvård som erbjuds i annan medlemsstat ska ersättas, bl.a. nämns under vilka förutsättningar en medlemsstat kan kräva förhandstillstånd för ersättning av vård.

Avsnitt 3 Utstationering av arbetstagare'

Direktivet innehåller bestämmelser om vad som gäller när en leverantör utstationerar en arbetstagare i en annan medlemsstat, bl.a. avseende principer för tillsyn och kontroller, samt en uppräknig av krav som mottagarlandet är förhindrat att uppställa. Det finns även bestämmelser avseende utstationering av tredjelandsmedborgare som är bosatta och arbetar i en medlemsstat. Mottagarlandet är t.ex. förhindrad att kräva inresetillstånd, arbetstillstånd eller dylikt. Dock kvarstår som huvudregel rätten att kräva korttidsvisa då vistelsen överstiger 3 månader.

Kapitel 4 Tjänsters kvalitet

Medlemsstaterna ska se till att leverantörerna tillhandahåller viss information till mottagarna samt att de leverantörer vars tjänster innebär en särskild risk för mottagarnas hälsa eller säkerhet eller en särskild ekonomisk risk, är täckta av en ansvarsförsäkring eller liknande garanti.

Leverantörer skall även ge information om existensen av efterförsäljningsgaranti och vad som krävs för dess tillämpning, särskilt avseende giltighetstid och territoriella giltighet.

Medlemsstaterna ska även ta bort alla generella förbud mot kommersiella meddelanden för reglerade yrken. Det finns även bestämmelser som tar sikte på multidisciplinära aktiviteter, dvs. leverantörer skall inte underställas krav som begränsar deras möjlighet att utföra flera aktiviteter samtidigt eller i samarbete. Det finns dock möjliga undantag till detta, t.ex. gällande reglerade yrken, då det är nödvändigt för att respektera uppföranderegler.

Medlemsstaterna och kommissionen skall vidta kompletterande åtgärder för att uppmuntra leverantörer att vidta frivilliga åtgärder i syfte att kvalitetssäkra sin tjänster genom t.ex. certifiering eller märkningar som upprättas av professionella organisationer på gemenskapsnivå. Vidare skall utvecklingen av frivilliga europeiska standarder uppmuntras med mål att underlätta jämförelser mellan tjänster som erbjuds från olika medlemsstater, information till mottagaren och tjänstens kvalitet.

Det finns även bestämmelser avseende tvistlösning och om utbyte av information mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter om leverantörernas goda anseende.

Kapitel V. Tillsyn

Generellt gäller att medlemsstaterna skall säkerställa att behöriga myndigheter har tillräckliga resurser för en effektiv kontroll. Det fastslås även principer för hur medlemsstaterna skall utöva ömsesidig tillsyn, ha ömsesidigt informationsutbyte samt hur tillsynen skall gå till då en leverantör förflyttar sig till en annan medlemsstat. Det stadgas även principer för den procedur som ska tillämpas då en medlemsstat utnyttjar möjligheten att tillämpa skyddsklausulen.

Kapitel VI. Konvergensprogram

Medlemsstaterna skall i samarbete med kommissionen vidta kompletterande åtgärder för att uppmuntra utarbetande av uppförandekoder på EU-nivå, framförallt avseende kommersiella meddelanden och uppföranderegler för lagreglerade yrken.

Kommissionen skall utvärdera möjligheten till att presentera förslag avseende regler för transport av kontanta medel, spelaktiviteter med monetärt värde, samt indrivning av fordringar. Kommissionen skall även undersöka nödvändighet av behovet för ytterligare åtgärder för att säkerställa en väl fungerande inre marknad, främst avseende orsaker till skyddsåtgärder, uppförandekoder och konsumentskydd och gränsöverskridande avtal.

Medlemsstaterna är tvungna att till kommissionen inge nationella rapporter om tillståndssystem, krav som ska utvärderas samt multidisciplinära aktiviteter.

Kommissionen skall vara assisterad av en kommitté som består av representanter från medlemsstater.

Kapitel VII. Slutliga bestämmelser

Direktivet skall införlivas senast två år efter antagande.

3.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Näringsfriheten är skyddad i den svenska grundlagen och relativt få yrken är reglerade jämfört med övriga EU. Mot bakgrund av att direktivet i princip är tillämpligt på och täcker in alla ekonomiska aktiviteter inom tjänstesektorn är det i dagsläget för tidigt att kunna förutse på vilket sätt direktivet kommer att påverka gällande svenska regler. Det står klart att det, inför förhandlingarna och under införlivandet kommer att krävas en grundlig genomgång av svenska regler i syfte att uppfylla direktivets regler avseende tillåtna krav gällande etablering.

Gällande den fria rörligheten för tjänster stipulerar direktivet som huvudregel att ursprungslandsprincipen skall tillämpas, vilket innebär att en

tjänsteleverantör enbart behöver iaktta de regler, inom det samordnade området, som är tillämpliga i den medlemsstaten där han är etablerad och inte i mottagarlandet.

2003/04:FPM60

3.3 Budgetära konsekvenser

De slutliga budgetära och finansiella effekterna av förslaget kan inte bedömas med full säkerhet i ett skede där förhandlingarna ännu inte har inletts. De budgetära konsekvenserna som uppstår för statsbudgeten såväl som för EU:s budget, skall finansieras inom befintliga ramar.

4 Ståndpunkter

4.1 Svensk ståndpunkt

Regeringens grundinställning till direktivet är positiv, då ökad rörlighet och integrering av tjänstesektorn är av stor betydelse för ökad konkurrenskraft och tillväxt i Sverige och övriga EU.

Regeringen bedömer att är mycket angeläget att tillämpningsområdet för begreppet tjänst i direktivet analyseras noggrant och vilka konsekvenser direktivet kommer att kunna få för olika tjänstesektorer, t.ex. konsumentskyddsområdet, hälso- och sjukvårdsområdet, socialtjänstområdet, för juridiska tjänster och tjänster med anknytning till media- och kulturområdet. Det bör även analyseras vilka konsekvenser direktivet kan få för verksamheter där kommuner och landsting står som huvudmän.

Regeringen välkomnar direktivets horisontella angreppssätt och dess flexibla uppbyggnad. Detta är nödvändigt främst med hänsyn till komplexiteten och variationen hos olika tjänster, samt för att det torde vara den enda realistiska vägen för att relativt snabbt få till stånd en väl fungerande inre marknad för tjänster.

Gällande den fria rörligheten för tjänster anger direktivet att ursprungslandsprincipen som huvudregel skall tillämpas. Denna huvudregel kombineras med generella och tidsbegränsade undantag samt med en skyddsklausul, vilket är bra och torde kunna vara tillräckligt flexibelt för att tillgodose de flesta problem med principen som medlemsstaterna kan förväntas ha. En grundlig analys måste dock göras av tillämpningsområdet för principen och dess undantag.

Detta gäller en rad tjänstesektorer som är eller kan komma att för svenskt vidkommande utgöra problem och då främst spelaktiviteter och vattendistribution och avloppstjänster, vilka tillsvidare är undantagna ursprungslandsprincipen, men faller in under etableringsreglerna. Vidare krävs även närmare utredning om principens konsekvenser för advokatverksamhet.

Det måste närmare analyseras vilka konsekvenser direktivet kommer få för vissa sektorer där tillhandahållandet av tjänster är förbehållna vissa utvalda leverantörer, t.ex. systembolaget, apoteket, bilprovningen. Detta gäller även direktivets regler om återbetalning av sjukvårdskostnader och dess inverkan på den svenska socialförsäkringsmodellen, samt de regler som rör medlemsstaternas ansvar för kontroll av utstationerade arbetstagare.

4.1 Medlemsstaternas ståndpunkter

Ej kända

4.2 Institutionernas ståndpunkter

Ej kända

4.3 Remissinstansernas ståndpunkter

Ej kända

5 Övrigt

5.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen avser presentera direktivet under ett rådsarbetsgruppmöte i slutet av februari. Direktivet är uppsatt på dagordningen på Konkurrenskraftsrådet den 11 mars.

5.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 47.2 och 55, samt vad avser transport artikel 71 och 80.2 EG-fördraget.

Beslutsförfarande enligt artikel 251 EG-fördraget.

5.3 Fackuttryck/termer

"Samordnade området" – alla krav som är tillämpliga på tillträde till och utövande av en tjänsteaktivitet.

"Ursprungslandsprincipen" – tjänsteleverantörer är enbart underställda nationella bestämmelser i den medlemsstat där de är etablerade och som faller inom det samordnade området. I detta ligger även att det är hemlandet som utövar tillsyn över tjänsteleverantören och hans tjänster.