

KOMMUNIKATIONSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 11/2004 rd

Statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tjänster på den inre marknaden

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens talman sände den 19 maj 2004 statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tjänster på den inre marknaden (U 31/2004 rd) till stora utskottet för behandling och bestämde samtidigt att kommunikationsutskottet ska lämna utlåtande till stora utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- biträdande avdelningschef Reino Lampinen, trafikråd Petri Jalasto, konsultativ tjänsteman Elina Normo och konsultativ tjänsteman Laura Vilkkonen, kommunikationsministeriet

- överinspektör Satu Mäkynen, handels- och industriministeriet
- konkurrensråd Riitta Ryhänen, Konkurrensverket
- jurist Jukka Kaakkola, Konsumentverket
- direktör för juridiska frågor Kirsi-Maria Okkonen, Rundradion
- trafikingenjör Silja Siltala, Finlands Kommunförbund
- verkställande direktör Lauri Säynäjoki och byråchef Nina Nizovsky, Finlands Taxiförbund.

Dessutom har utskottet fått skriftligt utlåtande från

- MTV Ab
- Nelonen.

SKRIVELSEN

Förslaget

Det föreslagna direktivet har bestämmelser om fri rörlighet för tjänster dels när det gäller möjligheterna för tjänstetillhandahållare att etablera sig i en annan medlemsstat, dels när det gäller den fria rörligheten för tjänster som tillfälligt tillhandahålls över gränsen. Förslaget eftersträvar fri rörlighet för tjänster i första hand med hjälp av förenklade administrativa förfaranden. Det föreslagna direktivet är ett s.k. ramdirektiv.

Regeringens ståndpunkt

Regeringen anser att förslaget till direktiv bör understödjas. Behovet av ett tjänstedirektiv av det föreslagna slaget, med ett brett tillämpningsområde, är uppenbart med tanke på att verksamheten på den inre marknaden ska bli effektivare och den europeiska konkurrenskraften kunna utvecklas. Tjänstedirektivet är ett av de viktigaste enskilda instrumenten i arbetet att uppfylla Lisabonmålen. Regeringen omfattar det föreslag-

na direktivets mål att gallra bort onödig byråkrati inom näringsverksamheten. Denna sak är av särskild betydelse för finska exportföretag.

Förslaget är synnerligen omfattande till sitt tillämpningsområde och sina verkningar. Regeringen anser att det i detta tidiga beredningsstadium ännu inte finns förutsättningar att ta ställning till alla enskilda bestämmelser som ingår i direktivet. I fråga om vissa enskilda bestämmelser kan regeringen slå fast följande ställningstaganden:

Regeringen konstaterar att utbildnings-, hälso- och socialtjänster hör till tillämpningsområdet för det föreslagna direktivet bara när ett betydande vederlag i förhållande till produktionskostnaderna betalas för tjänsteverksamheten. Då uppfyller tjänsten kännetecknen på ekonomisk verksamhet som har definierats i EU-rätten. Direktivet ska därmed inte tillämpas på offentliga tjänster som tillhandahålls utan vederlag eller till ett vederlag som endast delvis täcker produktionskostnaderna. Regeringen betonar att tillämpningsområdet för det föreslagna direktivet till denna del bör förtydligas och definitionen på vederlag redas ut i den fortsatta beredningen.

Regeringen anser att bestämmelserna i artiklarna 9—13 och som anknyter till tillståndsförfarandena bör understödjas och att de väl motsvarar de principer och bestämmelser som ingår i vår nationella lagstiftning. Dock är formuleringen i artikel 13.5 c att överskridning av tidsfristen för beviljande av tillstånd skulle leda till att tillstånd automatiskt beviljas, problematisk.

Regeringen anser att de otillåtna krav som ingår i artikel 14 samt de krav som ska utvärderas enligt artikel 15 i princip kan accepteras. Apoteksverksamhet bör dock uteslutas från tillämpningsområdet för artiklarna 14 och 15 om man inte kan säkerställa att förutsättningarna för en heltäckande och jämlik läkemedelsdistribution i hela landet kan tryggas. Dessutom betonar regeringen att en slutlig standpunkt till förbudet mot ekonomisk behovsprövning enligt artikel 14.5 för taxiverksamhetens del kan bildas tidigast när den taxilagsarbetsgrupp som Kommunikationsministeriet har tillsatt har slutfört sitt arbete, den 15 juni 2004. Vid den fortsatta bered-

ningen av förslaget bör det dock säkerställas att den höga kvaliteten och den regionala täckningen i vårt nuvarande taxisystem inte försvagas. Regeringen anser att förhållandet mellan bestämmelserna i det föreslagna direktivet och den koncessionsreglering av televisions- och radiosändningar i Finland och övriga frågor som gäller den nationella radioförvaltningen bör klargöras ytterligare.

Regeringen konstaterar att ursprungslandsprincipen grundar sig på den frihet att tillhandahålla tjänster som har fastställts i EG-fördraget. Det är nödvändigt att principen tas som utgångspunkt för reglerna om utövande av näring för att tjänstemarknaden ska kunna utvecklas. Samtidigt måste det dock säkerställas att det finns möjligheter att göra sådana undantag som är motiverade och som allmänintresset kräver, vilket förutsätter klargöranden och ändringar av förslagets innehåll. Ursprungslandsprincipen i artikel 16 och undantagen till den i artiklarna 17—19 kan accepteras med vissa undantag.

Regeringen anser att en generell tillämpning av ursprungslandsprincipen på rättsförhållanden mellan enskilda är problematisk, i synnerhet i förhållande till den internationella privaträttens regler om lagval. Ursprungslandsprincipens förhållande till regleringen av lagval förblir oklart i förslaget, även om i det ingår vissa undantag som gäller lagval. I det fortsatta arbetet måste man försäkra sig om att i synnerhet de lagvalsregler i den internationella privaträtten som gäller avtalsskyldighet och skadeståndsansvar ställs utanför tillämpningsområdet för ursprungslandsprincipen. På så sätt undviks bl.a. att lagvalsregleringen splittras på ett sätt som leder till att bestämmelser i flera rättssystem tillämpas på ett enskilt ärende. I fråga om skadeståndsansvaret bör huvudregeln vara att lagstiftningen på den plats där skadan uppkommit ska tillämpas (så också i U 47/2003 rd).

Även om det i förslaget ingår bl.a. en möjlighet att göra undantag från ursprungslandsprincipen med hänvisning till skydd av folkhälsan, betonar regeringen fortsättningsvis i fråga om social- och hälso-tjänsterna att övervakningen av tjänsten i alla fall bör ske i enlighet med lagstift-

ningen i respektive mottagarmedlemsstat och av myndigheterna i denna medlemsstat.

Vad gäller ersättning för hälsovården konstaterar regeringen att bestämmelserna i artikel 23 är godtagbara till den del som det kan säkerställas att de i Finland bara tillämpas på ersättningar som ska betalas i enlighet med de nationellt fastställda taxorna i sjukförsäkringssystemet för kostnader som patienten själv har betalt för hälsovård i en annan medlemsstat. För att artikeln ska kunna godkännas krävs det att ordalydelser och definitioner görs mera exakta samt att gränsdragningen gentemot förordningen om tillämpning av systemen för social trygghet 1408/71 görs klarare.

Regeringen konstaterar att bestämmelserna i artiklarna 24 och 25 inte ingriper i bestämmelserna i direktiv 96/71/EG om utstationerade arbetstagare. Den betonar att bestämmelserna i artikel 24 om förvaring i efterhand av uppgifter samt om samarbete mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter i fråga om övervakningen av anställningsförhållanden går i rätt riktning och är förbättringar jämfört med den nuvarande EU-regleringen av utstationerade arbetstagare.

I det fortsatta arbetet måste man sörja för att förutsättningarna för tillsynen över utstationerade arbetstagare inte blir sämre än de är i dag. Vid beredningen bör också det arbete beaktas som en av arbetsministeriet tillsatt trepartsarbetsgrupp gör. I arbetsgruppen bereds regeringens förslag till åtgärder för att effektivisera tillsynen över utstationerade anställdas anställningsvillkor. Riksdagen har förutsatt att regeringen lämnar propositioner om detta till riksdagen under höstsessionen 2004. Vid den fortsatta beredningen av förslaget bör det särskilt beaktas att den nationella reglering som gäller privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft och tillsynsmöjligheterna i fråga om dessa inte får försämrats genom direktivet.

Vidare konstaterar regeringen att utgångspunkten för den fortsatta beredningen av förslaget i fråga om utstationeringen av medborgare från tredje land bör vara EG-domstolens rättspraxis och i synnerhet beslutet i målet *Vander Elst* (C-43/93).

Regeringen konstaterar att den föreslagna skyldigheten att för verksamhet som medför en särskild hälso- eller säkerhetsrisk teckna en ansvarsförsäkring inte uppfyller det krav på exakt avgränsning som förutsatts för reglering som begränsar grundläggande rättigheter (i detta fall näringsfrihet) i fråga om de yrkesrelaterade försäkringar och garantier som fastställs i artikel 27. Det faktum att de branscher som ska inbegripas inom ramen för ansvarsförsäkringsskyldigheten fastställs i ett rådgivande kommittéförfarande uppfyller inte heller grundlagens krav på att det ska föreskrivas om den här typen av frågor genom lag. I anknytning till denna artikel bör det säkerställas att det i fråga om de hälso-tjänster som tillhandahålls i Finland också i fortsättningen kan krävas att utländska tjänstetillhandahållare ska ha en patientskadeförsäkring enligt den finska patientskadelagen.

Regeringen betonar att förslaget enligt stycke 35 i ingressen inte ingriper i nationella lagstadgade ensamrätter. I det fortsatta arbetet bör det ombesörjas att en formulering med samma innehåll inbegripas i utformningen av artiklarna. Eftersom det dessutom i artikel 19.1 b har tagits in en tillfällig övergångsbestämmelse i ursprungslandsprincipen utan tidsbegränsning gällande penningsspelsverksamhet har detta direktivförslag inga verkningar på vår nationella reglering av penningsspel. Dessutom konstaterar regeringen att man i det fortsatta arbetet på förslaget bör säkerställa att direktivet inte ingriper i det nationella minutförsäljningsmonopolet på alkohol.

Regeringen konstaterar att tillämpningsområdet för det föreslagna direktivet och vissa definitioner i den nuvarande formuleringen förblir delvis oklara och att klarhet måste fås i dem innan slutlig ståndpunkt kan tas. Särskild uppmärksamhet bör ägnas de med tanke på tillämpningen av förslaget centrala definitionerna på tillfälligt tillhandahållande av en tjänst och etablering. Likaså bör det vid den fortsatta beredningen säkerställas att i s.k. kumulativa tillämpningssituationer, där tjänstedirektivet ska tillämpas tillsammans med den sektorvisa EU-regleringen, tillämpningen är så entydig och förutsägbar som möjligt.

Regeringens ståndpunkter justeras i den takt rådsbehandlingen framskrider. Statsrådet kommer att översända ännu en skrivelse till riksdagen om detta förslag till direktiv, och den kommer att gälla bl.a. beskattning.

gen om detta förslag till direktiv, och den kommer att gälla bl.a. beskattning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Det föreslagna direktivet är ett ramdirektiv och tillämpas i princip på alla tjänster som innefattar ekonomiska intressen. Enligt artikel 2 ska direktivet inte tillämpas på transporttjänster när dessa omfattas av andra gemenskapsinstrument som grundas på artikel 71 eller artikel 80.2 i fördraget, eller på elektroniska kommunikationstjänster och kommunikationsnät och därmed förbundna resurser och tjänster när det gäller frågor som omfattas av vissa i direktiv som nämns i förslaget. Tjänstedirektivet är ett av de viktigaste enskilda verktygen när det gäller att leva upp till målen i Lissabonstrategin. Enligt utskottet är det behjärtansvärt mål att minska byråkratin i näringsverksamheten, men direktivförslaget bör ytterligare finslipas under den fortsatta behandlingen.

Transportsektorn

Utskottet har utrett frågan beträffande sitt eget ansvarsområde och påpekar att kommissionen i fråga om trafiksektorn muntligt har bekräftat för finländska företrädare att tjänstedirektivet inte kommer att omfatta taxiservice. Enligt uppgift kommer kommissionen inte att lämna någon skriftlig utredning i frågan, utan hänvisar till sin promemoria (10865/04) från den 25 juni 2004. Där nämns bara värdetransporter och liktransporter som tillämpliga transporttjänster. Däremot undantas hamntjänster och stadstrafik. I detta sammanhang innebär stadstrafik ("urban transport") explicit alla former av taxitrafik. I promemorian anser kommissionen att artikel 2.2 c bör formuleras om.

Utskottet påpekar att trafikministeriet föreslår att statsrådet preciserar sin ståndpunkt när det gäller undantag för sjuktransporter och taxitrafik i tjänstedirektivet. Det är absolut nödvän-

digt att sjuktransporter och taxitrafik undantas tjänstedirektivet, anser utskottet.

Sändningsverksamhet för television och radio

Tillämpningsområde. Audiovisuella tjänster och radiotjänster ingår i tillämpningsområdet. Direktivet ska inte tillämpas på televisions- och radionät som omfattas av EU:s direktivpaket om elektronisk kommunikation, som ingår i kategorin infrastrukturlagstiftning. Beträffande audiovisuella tjänster ska direktivet tillämpas i kombination med televisionsdirektivet, men inom radiotjänster finns det ingen liknande gemenskapslagstiftning.

Som direktivet nu är formulerat är tillämpningsområdet och vissa definitioner otydliga. Därför anser utskottet att de måste förtydligas innan en slutlig hållning kan formuleras. Punkter som kräver tydligare formuleringar är t.ex. om direktivet ska tillämpas på radioverksamhet i allmänhetens tjänst och hur direktivet ställer sig till frekvens- och radioförvaltningen. I det fortsatta arbetet är det dessutom viktigt att tänka på att direktivet måste kunna tillämpas så entydigt och tydligt som möjligt i ackumulerade situationer, när tjänstedirektivet tillämpas i kombination med EU-lagstiftning inom andra sektorer, t.ex. televisionsdirektivet.

Radioverksamhet i allmänhetens tjänst. Det är av stor betydelse att de nationella reglerna och det nationella beslutsfattandet inom områdena audiovisuella tjänster och radiotjänster kan åkerställas. I protokoll nr 32 till EG-fördraget, som gäller systemet för radio och TV i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna, och i en del tidigare riktlinjer om radio i allmänhetens tjänst utgår EU från att radio i allmänhetens tjänst bygger på

nationella premisser, påpekar utskottet. Vidare påpekar utskottet att protokoll nr 32 nämns i det engelska förslaget till direktiv, men inte i det finska förslaget. Detta bör betraktas som ett över-sättningsfel och rättas till. I förslaget på svenska nämns protokollet.

Principen om ursprungsland. Direktivförslaget och även televisionsdirektivet bygger på principen om ursprungsland. Däremot tillämpas principen inte på radiotjänster eftersom frågan inte har harmoniserats genom gemenskapslagstiftning. Det har framkastats ett förslag för utskottet som går ut på att man på radiotjänster i konsekvensens namn bör tillämpa lagstiftningen i den medlemsstat vars radiofrekvenser tillämpas. Detta motiveras med att radiofrekvenserna administreras och regleras nationellt.

Undantag för det kulturella området. Många audiovisuella tjänster och annan verksamhet inom mediaområdet är nära förankrade i de nationella kultur- och språkförhållandena, och detta påverkar både villkoren för och regleringen av tillhandahållandet av tjänster. Dessutom spelar verksamheten i allmänhetens tjänst en framträdande roll bl.a. för den nationella kulturen i medlemsstaterna, inte minst inom radio- och te-

levisionsverksamhet. Detta är extra viktigt i länder som Finland med ett litet språk- och kulturområde. Direktivet tar inte hänsyn till sådana särdrag. Utskottet menar att direktivet bör få ett liknande undantag för det kulturella området som direktivet om elektronisk handel (direktiv 2000/31/EG om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden). I artikel 1.6 sägs att direktivet inte påverkar åtgärder som vidtas på gemenskapsnivå eller nationell nivå, med beaktande av gemenskapsrätten, för att främja kulturell och språklig mångfald och säkerställa försvaret av pluralism.

Utlåtande

Kommunikationsutskottet anför

att direktivet beträffande transportsektorn bara bör omfatta värdetransporter och liktransporter,

att direktivet bör få en bestämmelse som säkerställer radioverksamhet i allmänhetens tjänst och

att stora utskottet i övrigt beaktar det som sägs i utlåtandet.

Helsingfors den 21 september 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Markku Laukkanen /cent
vordf. Matti Kangas /vänst
medl. Mikko Alatalo /cent
Saara Karhu /sd
Marjukka Karttunen /saml
Inkeri Kerola /cent
Reino Ojala /sd
Erkki Pulliainen /gröna
Eero Reijonen /cent

Pertti Salovaara /cent
Arto Seppälä /sd
Timo Seppälä /saml
Harry Wallin /sd
Lasse Virén /saml
Raimo Vistbacka /saf
ers. Jyrki Kasvi /gröna
Lyly Rajala /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Mika Boedeker.