

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillämpningen av direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden, om fastställande av ett anmälningförfarande för tillståndsförfaranden och krav avseende tjänster, och om ändring av direktiv 2006/123/EG och förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (direktiv om anmälningförfarande

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv av den 10 januari 2017 om tillämpningen av direktiv 2006/123/EG (tjänstedirektivet) om tjänster på den inre marknaden, om fastställande av ett anmälningförfarande för tillståndsförfaranden och krav avseende tjänster, och om ändring av direktiv 2006/123/EG och förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen).

Helsingfors den 23 mars 2017

Justitie- och arbetsminister Jari Lindström

Regeringsråd Liisa Huhtala

ARBETS- OCH NÄRINGS-
MINISTERIET

PROMEMORIA

EU/2017/0469

16.3.2017

**FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM TILL-
LÄMPNINGEN AV DIREKTIV 2006/123/EG OM TJÄNSTER PÅ DEN INRE MARK-
NADEN, OM FASTSTÄLLANDE AV ETT ANMÄLNINGSFÖRFARANDE FÖR TILL-
STÅNDSFÖRFARANDE OCH KRAV AVSEENDE TJÄNSTER, OCH OM ÄNDRING
AV DIREKTIV 2006/123/EG OCH FÖRORDNING (EU) NR 1024/2012 OM ADMINIS-
TRATIVT SAMARBETE GENOM INFORMATIONSSYSTEMET FÖR DEN INRE
MARKNADEN**

1 Förslagets bakgrund och syfte

Kommissionen gav den 10 januari 2017 ett förslag till Europaparlamentets och rådets

direktiv om tillämpningen av direktiv 2006/123/EG (tjänstedirektivet) om tjänster på den inre marknaden, om fastställande av ett anmälningsförfarande för tillståndsförfaranden och krav avseende tjänster, och om ändring av direktiv 2006/123/EG och förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen) (COM(2016) 821 final). Initiativet är en del av verkställandet av kommissionens strategi för de inre marknaderna (COM(2015) 550 final).

Syftet med förslaget är att gynna konkurrenskraftigare och mer integrerade tjänstemarknader genom att förbättra tillämpningen av tjänstedirektivet (2006/123/EG) och hindra ibruktagandet av sådana ogrundade och oproportionerliga regleringshinder som strider mot tjänstedirektivet och som hindrar etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster över statsgränserna.

Enligt tjänstedirektivet ska medlemsstaternas regler som hör till direktivets tillämpningsområde och som begränsar etableringsrätten och friheten att tillhandahålla tjänster vara proportionella och motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset. Enligt kommissionen har det 2006 givna tjänstedirektivet inte ännu verkställts tillräckligt effektivt i medlemsstaterna och tjänsteerbjudarna möter alltför många hinder som gäller nationell reglering och förvaltning.

I tjänstedirektivet finns bestämmelser om ett förfarande enligt vilket medlemsstaterna meddelar kommissionen om nya regleringsåtgärder eller bestämmelseändringar som inverkar på tjänsterna. Genom detta försöker man säkerställa att alla av medlemsstaternas bestämmelser uppfyller kraven i tjänstedirektivet och man strävar efter att hindra uppkomsten av nya hinder. Samtidigt kan man även bedöma om åtgärderna är motiverade och proportionella.

Tjänstedirektivets anmälningsskyldighet gäller nationella bestämmelser eller myndighetsbestämmelser om utövandet av en servicenäring som inte baserar sig på EU-lagstiftning. Sådana här kan vara till exempel krav som ställs på tjänsteerbjudaren gällande valet av en viss rättslig form, krav på aktiekapitalets ägarskap, förbud mot etablering på flera ställen inom samma medlemsstat, obligatoriska minimi- eller maximipriser som tjänsteerbjudaren ska efterfölja eller ett krav på tjänsteerbjudaren att leverera andra specialtjänster vid sidan av sina tjänster.

Idag förmedlar kommissionen ovan nämnda bestämmelser för kännedom till de andra medlemsstaterna. Anmälningen hindrar inte medlemsstaten från att godkänna bestämmelsen i

fråga. Inom tre månader från anmälan undersöker kommissionen om bestämmelserna är kompatibla med unionens bestämmelser och fattar vid behov beslut om att medlemsstaten i fråga uppmanas till att inte godkänna bestämmelserna eller häva dem. Om kommissionen anser att ibruktagandet av det anmälda kravet inte är proportionellt kan den ge ett beslut där den uppmanar medlemsstaten till att redigera den anmälda åtgärden eller inleda ett överträdelseförfarande mot medlemsstaten i fråga.

Erfarenheterna från anmälningsförfarandet enligt det nuvarande tjänstedirektivet visar att det finns flera problem. Kommissionens bedömningar och diskussioner med medlemsstaterna visar att över hälften av medlemsstaterna inte har lämnat in några anmälningar, att medlemsstaterna ofta meddelar lagändringar som redan godkänts, att intressentgrupperna inte har möjlighet att granska anmälningarna, att proportionaliteten inte bedöms heltäckande och att det är oklart vilka regleringsåtgärder som ska anmälas och vilka följderna blir om anmälan inte lämnas in.

En gemensam granskning av dessa faktorer innebär att det inte är möjligt att skapa en faktisk förebyggande övervakning av tjänstedirektivet. Det har heller inte gått att säkerställa att alla nya och ändrade nationella bestämmelser är icke-diskriminerande, motiverade och proportionella ifall kommissionen inte inleder överträdelseförfaranden mot redan godkända åtgärder.

2 Rättslig grund

Förslaget baserar sig på artiklarna 53.1, 62 och 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan EUF-fördraget). I artiklarna ges EU behörighet att utföra åtgärder som gäller den inre marknaden för tjänster. Enligt artiklarna 53.1 och 62 i EUF-fördraget sammanjämkas medlemsstaternas lagar, förordningar och administrativa bestämmelser för att göra det lättare att starta och utöva förvärvsverksamhet som egenföretagare. I artikel 114 i EUF-fördraget bestäms om åtgärder för att konvergera lagstiftningen för att genomföra målen som gäller den inre marknaden.

Syftet med det anmälningsförfarande som grundas med förslaget är att skydda etableringsfriheten och gynna ett fritt tillhandahållande av tjänster. Dessa är unionens grundstenar. Genom direktivet strävar man särskilt efter att säkerställa att vissa nationella begränsningar som gäller etableringsfrihet och fritt tillhandahållande av tjänster följer tjänstedirektivet. Direktivet kan anses ha en korrekt rättslig grund.

Statsrådet anser att förslaget överensstämmer med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Med tanke på den gränsöverskridande karaktären hos EU:s inre marknad kan en effektiv och enhetlig kontroll av att förslag till nationella bestämmelser är förenliga med bestämmelserna i tjänstedirektivet endast uppnås på EU-nivå. De åtgärder som nämns i förslaget kan även anses stå i proportion till målet på ett effektivare anmälningsförfarande och bättre verkställande av tjänstedirektivet.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

Direktivet strävar efter att förbättra verkställandet av tjänstedirektivet i medlemsstaternas nationella lagstiftningar, bestämmelser och förvaltningsregler.

Artikel 1 definierar direktivets syfte och tillämpningsområde. Direktivets syfte är att säkerställa att medlemsstaternas lagar, bestämmelser och förvaltningsbestämmelser som tar i bruk tillståndssystem eller specifika krav som omfattas av tjänstedirektivets tillämpningsområde följer tjänstedirektivet. Direktivet tillämpas inte på tjänster som ligger utanför tjänstedirektivets tillämpningsområde. Dessa tjänster är finansieringstjänster, transporttjänster, hälsovårds-

och apotekstjänster, vissa socialtjänster som definieras i tjänstedirektivet, audiovisuella tjänster och tjänster för elektronisk kommunikation, penningspelsverksamhet, privata säkerhetstjänster, tjänster som erbjuds av notarier och stämningsmän som utses med regeringens officiella bestämmelser samt beskattning. Dessutom bör det observeras att tjänstedirektivets tillämpningsområde endast omfattar tjänster som erbjuds mot ekonomiskt vederlag.

Artikel 2 innehåller definitioner som är enhetliga med de definitioner som ges i EUF-fördraget och tjänstedirektivet. I definitionerna avses med ”förslag till åtgärd” en text i ett förberedande stadium som presenterar tillståndssystem eller krav som avses i tjänstedirektivet och som verkställs som en lag, förordning eller förvaltningsbestämmelse.

Artikel 3 gäller anmälningsskyldigheten enligt vilken medlemsstaterna till kommissionen ska anmäla alla förslag till åtgärder som inför nya krav eller tillståndsförfaranden enligt vad som avses i artikel 4, eller ändrar sådana befintliga krav eller tillståndsförfaranden.

Artikeln preciserar även vilka åtgärder som ska anmälas och när, vilka uppgifter som ska bifogas till anmälan och vilka följderna är om vissa skyldigheter enligt direktivet inte efterföljs. Brott mot den i direktivet stadgade anmälningsskyldigheten utgör ett väsentligt förfarandefel av allvarlig art.

Artikel 4 preciserar vilka av tjänstedirektivets tillståndsförfaranden och krav som omfattas av anmälningsskyldigheten. Artikeln bestämmer att medlemsstaterna ska anmäla tillståndssystem, vissa etableringskrav, vissa krav som påverkar friheten att tillhandahålla tjänster samt krav på yrkesansvarsförsäkring och krav på möjligheten att utföra flera verksamheter gemensamt.

Artikel 5 fastställer tidsfristen på tre månader för samråd efter anmälan om utkast till åtgärdsförslag. Kommissionen och medlemsstaterna får, inom en period av två månader från den dag då åtgärderna har anmälts, lämna synpunkter till den anmälande medlemsstaten som sedan har högst en månad på sig att svara på dessa synpunkter.

Enligt artikel 6 kan kommissionen ge en varning till den anmälande medlemsstaten om kommissionen efter bedömningen av den anmälda åtgärden upplever oro över att den anmälda åtgärden inte är förenlig med tjänstedirektivet. Givandet av varningen innebär att medlemsstaten i fråga inte får godkänna åtgärden i fråga efter att samrådstiden på tre månader upphör.

Enligt artikel 7 kan kommissionen efter att en varning har utfärdats anta ett rättsligt bindande beslut som konstaterar att förslaget till åtgärd har befunnits oförenligt med tjänstedirektivet och begära att medlemsstaten i fråga ska avstå från att anta förslaget till åtgärd eller upphäva den.

I artikel 8 föreskrivs om information till allmänheten. Kommissionen ska på en särskild webbplats offentliggöra anmälningar från medlemsstaterna och de tillhörande antagna åtgärderna.

Enligt artikel 9 ska medlemsstaterna utse en behörig myndighet som på nationell nivå ansvarar för hanteringen av det anmälningsförfarande som fastställs i detta direktiv.

Artikel 10 föreskriver om förslagets koppling till andra meddelande- eller rapporteringsmekanismer genom att tydliggöra förhållandet mellan detta förslag och direktivet (EU) 2015/1535 och direktivet 2005/36/EG.

Artiklarna 11–16 ger förslagets slutbestämmelser.

4 Förslagets konsekvenser

Kommissionens konsekvensbedömning

Bedömningen av förslagets konsekvenser grundar sig i huvudsak på resultaten i kommissionens konsekvensbedömning på EU-nivå (SWD(2016) 434 final) från januari 2017. Kommissionens direktivförslag baserar sig på de bästa alternativen enligt konsekvensbedömningen. Genom alternativen kan man bäst ingripa i bristerna i det nuvarande anmälningförfarandet och skapa ett effektivt och fungerande anmälningförfarande som enligt de preliminära bedömningarna inte kommer att orsaka några nya förvaltningskostnader för medlemsstaterna eller kommissionen.

Kommissionen ordnade ett offentligt samråd i januari–april 2016 och fick kommentarer av cirka 130 svarande. Enligt resultatet ansåg nästan alla intressentgrupper att åtgärder på EU-nivå behövs för att förbättra anmälningförfarandet. Största delen av de svarande understödde en reform av anmälningförfarandet (70 procent av myndighets- och 60 procent av företags-svarandena). I svaren understöddes särskilt förslagen på att göra anmälningförfarandet tydligare (80 procent av myndigheterna och 80 procent av företagen) samt att effektivisera efterföljandet av anmälningförfarandet i medlemsländerna (80 procent av myndigheterna och 80 procent av företagen). Även en ökad transparens (60 procent av myndigheterna och 80 procent av företagen), meddelande av åtgärderna vid utkastskedet (50 procent av myndigheterna och 70 procent av företagen), ökad proportionalitetsbedömning (60 procent av myndigheterna och 50 procent av företagen) samt en utvidgning av anmälningförfarandet till att gälla alla centrala krav i tjänstedirektivet (60 procent av myndigheterna och 75 procent av företagen) fick medhåll.

Utöver det offentliga samrådet har kommissionen även fört bilaterala diskussioner med medlemsstaterna och övriga EU-institutioner. Tillsammans med medlemsstaterna utfördes även en ömsesidig bedömningsprocess enligt tjänstedirektivet (2010–2011), en aktiveringsprocess för verkställandet av tjänstedirektivet (2011–2012) samt en sakkunnigbedömning mellan medlemsstaterna (2012–2013).

Inverkan på företag med verksamhet i Finland

Förslaget kan bedömas förbättra förutsättningarna för gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster genom att förebygga godkännandet av ogrundade begränsningar riktade mot tjänsteföretag som en del av den nationella lagstiftningen. Förslaget kan därmed bedömas medföra positiva konsekvenser på företagen. Förslagets konsekvenser på företagen bedöms ännu noggrannare under behandlingen av förslaget.

4.1 Konsekvenser för ekonomin

Ibruktageandets av det nya anmälningförfarandet bedöms inte ha några betydande statsekonomiska konsekvenser. Direktivförslaget kan anses öka de nationella myndigheternas förvaltningskostnader till viss del, men dessa kostnader uppskattas inte vara av betydande art.

Kommissionen motiverar anmälningsskyldigheten och preciseringarna av förfarandet bl.a. med att dess möjligheter att idag ingripa i medlemsstaternas diskriminerande lagstiftning i praktiken sker inom ramarna för formella överträdelseförfaranden. Om medlemsstaterna anmäler sina bestämmelser då de ännu är utkast kan detta leda till ett minskat antal överträdelseförfaranden vilket eventuellt även kan ge en positiv ekonomisk inverkan.

Likaså kan förfarandet leda till att sådan lagstiftning som inte uppfyller kraven på icke-diskriminering, nödvändighet och proportionalitet undviks, vilket i sin tur kan ge positiva konsekvenser för verksamheten hos de företag som tillhandahåller gränsöverskridande tjänster.

Finland har hittills inte gjort anmälningar enligt anmälningsförfarandet i tjänstedirektivet om sådan ny nationell reglering av tjänsteverksamheten som innehåller krav nämnda i punkt 2 i artikel 15 i tjänstedirektivet.

Erfarenheterna från anmälningsdirektivet ((EU) 2015/1535 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster) visar att anmälningsförfarandet mycket väl kan anpassas till en del av den nationella författningsberedningsprocessen.

Anmälningar enligt direktivförslaget tillställs kommissionen via arbets- och näringsministeriet, som redan idag är kontaktpunkten för anmälningsdirektivet för tekniska föreskrifter ((EU) 2015/1535).

5 Konsekvenser för lagstiftningen och Ålands ställning

Tjänstedirektivet har verkställts nationellt genom lagen om tillhandahållande av tjänster (2009/1166). Tjänstedirektivets bestämmelse om anmälningsskyldighet ingår inte i lagen.

Direktivförslagets anmälningsskyldighet gäller de myndigheter som gör upp nya krav eller tillståndssystem eller ändrar befintliga krav och tillståndssystem förenliga med direktivförslaget. En myndighetsanvisning har getts om tillämpningen av anmälningsförfarandet i det nuvarande tjänstedirektivet. Anvisningarna ingår i den version av justitieministeriets EU-handbok för lagstiftaren ("Lainlaatijan EU-opas") som ges ut våren 2017.

Ur synvinkeln för det nationella verkställandet krävs en bedömning på om myndighetsanvisningen även i fortsättningen kan anses vara ett tillräckligt verkställande av skyldigheten som riktas mot myndigheter som bereder bestämmelser.

Verkställandet av tjänstedirektivet hör till Ålands behörighet.

6 Behandling av förslagen i Europeiska unionens institutioner

Förslaget behandlas under unionens konkurrenskraftsarbetsgrupps möten. Förslaget presenterades under mötet den 25 januari 2017 och genomgången av förslagets artiklar börjar under mötet den 27–28 februari. Behandlingen i Europaparlamentet har inte börjat

7 Övriga medlemsstaters ståndpunkter

Medlemsstaterna håller på att bilda sina uppfattningar och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända.

8 Nationell behandling av förslaget

Utkastet till statsrådets U-skrivelse har den 8 februari 2017 delats ut elektroniskt till medlemmarna i EU 8-sektionen (inre marknaden). Skrivelsen har presenterats för sektionens medlemmar under mötet den 9 februari 2017 och de har begärts komma med skriftliga kommentarer senast den 17 februari 2017. Det nya utkastet till statsrådets U-skrivelse har behandlats av EU 8-sektionen genom skriftligt förfarande den 21–24 februari 2017.

9 Statsrådets ståndpunkt

Utvecklingen av tjänstemarknaderna är ett av Finlands prioriterade områden i utvecklingen av EU:s inre marknad. Det har rått oklarheter kring tjänstedirektivets anmälningsskyldighet i praktiken och statsrådet kan understöda förtydligandet av skyldigheten på det sätt som föreslås.

Statsrådet anser det vara viktigt att förutsättningarna för gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster förbättras genom att förebygga godkännandet av ogrundade begränsningar riktade mot tjänsteföretag som en del av den nationella lagstiftningen.

Statsrådet anser det vara motiverat att utvidga anmälningsskyldigheten till att omfatta alla krav i tjänstedirektivets tillämpningsområde. Detta ger ökad öppenhet om de nationella kraven som riktas till tjänsteerbjudarna och gör det möjligt för aktörerna att anpassa sig till de nya kraven på förhand. Statsrådet understöder även ett förenhetligande av dagens anmälningsskyldighet till tjänstedirektivets tillämpningsområde.

Statsrådet förhåller sig positivt till att anmäla nationella bestämmelser till kommissionen redan då de arbetas fram. Detta gör att man kan säkerställa att vissa nationella begränsningar som gäller etableringsfrihet och fritt tillhandahållande av tjänster följer tjänstedirektivet. Samtidigt säkerställs en systematisk bedömning av att förslaget är icke-diskriminerande, nödvändigt och proportionellt redan innan bestämmelseförslaget godkänns som en del av den nationella lagstiftningen.

Tidsfristen för hörandet kan i detta samband anses vara en motiverad lösning. Detta gör att inledandet av administrativt tunga överträdelseförfaranden inte behöver inledas och kan bidra till att stärka tjänsteerbjudarnas rättssäkerhet om att även de nationella bestämmelserna ligger i linje med EU-lagstiftningen. Statsrådet vill lyfta fram att förslaget kan ha en inverkan på det parlamentariska lagstiftningsarbetet om riksdagen under behandlingen gör betydande ändringar i de redan anmälda åtgärdsförslagen.

Statsrådet förhåller sig positivt till preciseringarna i anmälningsskyldigheten gällande vilka åtgärder som ska anmälas, vilka uppgifter som anmälan ska innehålla och vilka följderna är om skyldigheterna i direktivet inte efterföljs.

Statsrådet anser det vara viktigt att anmälningsskyldigheten förhållande till den nationella produktlagstiftningens anmälningsskyldighet ((EU) 2015/1535) och yrkeskvalifikationsdirektivet (2005/36/EG) är tydligt.