

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

I enlighet med 96 § 2 mom. grundlagen
översänds till riksdagen Europeiska gemen-
skapernas kommissions förslag av den 13 ja-
nuari 2004 till Europaparlamentets och rådets
direktiv om tjänster på den inre marknaden

samt en promemoria om förslaget.

Handels- och industriministeriet har redan
med en E-skrivelse daterad den 12 februari
2004 (E-kod E6/2004 rd) gett Riksdagen för-
slaget till direktiv för kännedom.

Helsingfors den 19 maj 2004

Handels- och industriminister *Mauri Pekkarinen*

Överinspektör Satu Mäkynen

**FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM TJÄNS-
TER PÅ DEN INRE MARKNADEN****1. Förslagets bakgrund och mål**

Som en fortsättning på kommissionens rapport Situationen på den inre marknaden för tjänster (30.7.2002 dokument (KOM)2002 441 slutlig) lade kommissionen den 13 januari 2004 fram ett förslag till direktiv om tjänster på den inre marknaden. Det är fråga om ett helt nytt förslag till lagstiftning, genom vilket man eftersträvar att främja både möjligheterna för tjänstetillhandahållare att etablera sig i ett annat medlemsland och den fria rörligheten för tjänster som tillfälligt tillhandahålls över gränsen.

Förslagets rättsliga grund finns i artiklarna 47.2, 55, 71 och 80.2 i EG-fördraget. När beslut fattas om det föreslagna direktivet följs medbeslutandeförfarandet och besluten fattas med kvalificerad majoritet.

Under de senaste åren har kommissionen ägnat särskild uppmärksamhet åt den inre marknaden för tjänster och hur väl den fungerar. Den kraft som har satt igång detta är Lissabonstrategin och det förslag till direktiv som nu har lagts fram är en del av denna ekonomiskpolitiska process. Behovet av en ny reglering av den inre marknaden för tjänster har upprepats i flera sammanhang efter år 2000, på statsöverhuvudsnivå senast vid Europeiska rådets sammanträde i oktober 2003. Också vid konkurrenskraftsrådets möte den 11 mars 2004, där det föreslagna direktivet första gången presenterades för ministrarna, understödde medlemsländerna enhälligt nödvändigheten av direktivet.

Kommissionens utredningar har klart visat att även om det redan är över tio år sedan den inre marknaden blev av och principen med rörlighet i praktiken skall fungera till alla delar, är hindren för tillhandahållandet av tjänster fortsättningsvis allmänna. Många hinder

är en följd av t.o.m. befogade reglerings- och övervakningsbehov, men med en del av dem sammanhänger också onödig byråkrati. I synnerhet små och medelstora företag har en stor betydelse på tjänstesektorn och hindren drabbar dem mera än större konkurrenter. Enligt kommissionens utredningar står tjänsteföretag från små eller avsides belägna medlemsstater i en särskilt oförmånlig ställning, och kan inte i dagens läge effektivt utnyttja det vidsträckta marknadsområde som den inre marknaden erbjuder.

Också på EU-nivå har det setts att en fungerande inre marknad för tjänsterna är en central faktor när det gäller att förstärka Europas konkurrenskraft och ekonomiska tillväxt. Enligt kommissionens beräkningar utgörs nästan 70 procent av EU:s bruttonationalprodukt uttryckligen av tjänster.

I fråga om etableringsfriheten eller fri rörlighet för tjänster finns i dagens läge ingen vett tillämpad sekundär reglering på EU-nivå som skulle sträcka sig över sektorgränserna. I artiklarna 43-55 i EG-fördraget föreskrivs om dessa viktiga rättigheter på den inre marknaden. Syftet med det föreslagna direktivet är följaktligen att skapa en rättslig ram för detta centrala område av EU-rätten, där tolkningen av bestämmelserna i EG-fördraget främst är beroende av den rättsskapande verkan som EG-domstolens rättspraxis skapar. Det centrala syftet med det föreslagna direktivet är följaktligen att öka rättssäkerheten både för tillhandahållarna och mottagarna av en tjänst samt genomsynligheten och förutsägbarheten i medlemsstaternas förvaltning.

2. Förslagets huvudsakliga innehåll**2.1. Tillämpningsområde**

Principen är att direktivet tillämpas på alla ekonomiska tjänster. I artikel 2 har dock finansiella tjänster (bank-, kredit-, försäkrings-, privata pensionsarrangemangs-, placerings- och betalningstjänster) helt lämnats utanför tillämpningsområdet för det föreslagna direktivet enligt definitionen på dem i direktiv 2002/65/EG. Elektroniska kommunikationstjänster har lämnats utanför till den del som de har reglerats i det s.k. telekommunikationspaket som utgörs av fem separata direktiv och transporttjänsterna till den del som de regleras i andra gemenskapsrättsakter som baserar sig på artiklarna 71 eller 80.2 i EG-fördraget (s.k. trafikpolitisk rättslig grund). I synnerhet i fråga om transporttjänsterna är tillämpningsområdet ännu delvis oklart. Det är emellertid klart att det föreslagna direktivet tillämpas på taxitjänster, sjuktransporter och transport av avlidna. Utanför tillämpningsområdet står däremot landsvägs-, järnvägs-, havs- och flygtrafiken i fråga om vilka det finns en egen reglering på gemenskapsnivå. Också hamntjänsterna står utanför tillämpningsområdet, även om ingen överenskommenelse ännu har träffats om det direktivförslag som har lagts fram om dem. På besiktning- och registreringstjänster tillämpas det föreslagna direktivet till de delar som ingen annan gemenskapsreglering finns om denna verksamhet.

Det föreslagna direktivet tillämpas inte heller på ärenden som gäller beskattning, vilka har sin egen rättsliga grund. Artiklarna 14 (otillåtna krav) och 16 (principen om ursprungsland) i det föreslagna direktivet tillämpas dock också på beskattning, om inte de faktorer som regleras i artiklarna har reglerats i gemenskapens bestämmelser som gäller harmonisering av beskattningen. Syftet med det föreslagna direktivet är att ingripa endast i sådan diskriminerande skattebehandling som är förbjuden i EG-fördraget.

Också tjänster som tillhandahålls av dem som utövar reglerade yrken hör till tillämpningsområdet (t.ex. läkare, farmaceuter, advokater och skatterådgivare). Med förslaget ingrips dock inte i krav som anknyter till yrkeskvalifikationer, utan till denna del har i artikel 17.8 skrivits in ett uttryckligt undantag.

Eftersom direktivet enligt förslaget utan ur-

skillnad skall tillämpas på alla tjänster som till sin art är ekonomiska (i betydelsen enligt artikel 49 i EG-fördraget) tillämpas direktivet också på allmännyttiga ekonomiska tjänster.

I förslaget behandlas till följd av principen ovan inte allmännyttiga tjänster som en egen helhet, utan som en del av de tjänster som också kan vara av ekonomisk art. Genom det föreslagna direktivet ingriper man därmed inte i medlemsstaternas frihet att definiera allmännyttiga tjänster och det föreslagna direktivet tar inte ställning till om dessa tjänster bör öppnas för konkurrens. Om det emellertid nationellt fattas beslut om att en allmännyttig tjänst skall öppnas för konkurrens och som producent av tjänsten väljs en part som tar emot ett anseeligt vederlag för att producera tjänster, blir denna tjänst härvid till sin art ekonomisk och på den tillämpas bestämmelserna i detta direktivförslag.

I motsvarande grad bekräftas i stycke 16 i det föreslagna direktivets ingress att verksamhet som staten producerar utan vederlag inom ramen för sitt uppdrag på det sociala och kulturella området samt inom utbildning och rättsväsende inte till sin art är ekonomisk och därmed inte hör till tillämpningsområdet för förslaget till direktiv. I EG-domstolens förhandsavgörande har begreppet utan ekonomiskt vederlag preciserats (bl.a. C-109/92 Wirth, C-263/86 Humbel). Enligt domstolens tolkning tolkas också sådana tjänster som vederlagsfria för vilka ett vederlag tas ut men där vederlaget betydligt underskrider produktionskostnaderna för tjänsten.

Enligt förslaget till direktiv har endast vederlagets storlek betydelse när det fastställs om en viss tjänst produceras mot vederlag eller inte. Vem som betalar vederlaget är inte av betydelse. I praktiken uppfyller en stor del av de kundavgifter som den offentliga social- och hälsovården tar ut inte förutsättningarna för vederlag, men en del som t.ex. avgifterna för socialomsorgens stödtjänster är i allmänhet belagda med vederlag och vederlaget kan bli betydande. Dessutom skall det beaktas att kommunerna i högre grad än tidigare köper tjänster på den privata sektorn, varvid för tjänsten betalas dess marknadspris till producenten, och detta pris uppfyller definitionen på vederlag.

I 35 punkten i motiveringarna till det före-

slagna direktivet konstateras att de bestämmelser i förslaget som gäller etableringsfrihet tillämpas endast om den berörda verksamheten är öppen för konkurrens. Förslaget ålägger alltså inte medlemsstaterna att avskaffa de nuvarande nationella lagstadgade ensamrätterna eller att privatisera vissa sektorer.

2.2. Etableringsfrihet för tjänstetillhandahållare

Förslaget ställer en klar skyldighet för medlemsländernas myndigheter att förbättra och förenkla de administrativa förfaranden som anknyter till tillhandahållandet av tjänster. Principen är en tjänst med en s.k. gemensam kontaktpunkt, där den som tillhandahåller en tjänst kan sköta alla administrativa förfaranden som anknyter till etableringen och tillhandahållandet av tjänster snabbt och effektivt. Förenklat kan man säga att en tjänstetillhandahållare från ett annat medlemsland skall kunna etablera sig i mottagarlandet på samma villkor och med lika effektiva förfaranden som de "inhemska" tjänstetillhandahållarna.

I förslaget finns också ett antal detaljerade regler med anknytning till tillståndsförfarandena, med vilka syftet är att i första hand förhindra all slags diskriminering och snedvridning av konkurrensen. I fråga om tillståndsförfarandena krävs i förslaget bl.a. snabbhet, enkelhet, genomsynlighet och varaktighet i fråga om tillstånden. Målet är att minska och förenkla de nationella tillståndsförfarandena samt att överväga användning av alternativa mindre begränsande förfaranden, såsom registrering, anmälningsförfaranden och efterhandsövervakning.

Utgångspunkten för det föreslagna direktivet är att om tillståndsplikt ställs för tjänsteverksamheten bör denna grunda sig på tvingande och objektiva grunder som är förenliga med allmän fördel. I detta sammanhang hänvisas det i första hand till exceptionella grunder i enlighet med artikel 46 i EG-fördraget, vilka anknyter till skyddandet av den allmänna ordningen, säkerheten och folkhälsan. Etableringsfriheten är dock en av EU:s grundläggande friheter, vars begränsningar

bör tolkas snävt. Tolkningen har blivit tydligare i och med EG-domstolens lösningar där som begränsande grunder har godkänts också miljöskydd, konsumentskydd och kulturellt mångfald. En central förutsättning för användningen av alla exceptionella grunder är dock att det eftersträvade målet inte kan nås med åtgärder som i mindre mån begränsar näringsverksamheten (den s.k. proportionalitetsprincipen).

I förslaget räknas ett antal otillåtna krav upp vilka till sina verkningar direkt begränsar tjänsteverksamheten (artikel 14). Dyliga är bl.a. krav som gäller tjänstetillhandahållarens eller dennes anställdas nationalitet, förbud att etablera sig i flera än ett medlemsland, begränsningar av valet av arten av etablering, hörande av konkurrenterna i samband med tillståndsprövning eller användning i ett enskilt fall av ett prov som anknyter till ekonomin eller marknadsläget och med vilket myndigheten bedömer efterfrågan på marknaden och ställer efterfrågan på marknaden som villkor för beviljandet av tillstånd. Ett otillåtet krav är också den skyldighet som ställs på en tjänstetillhandahållare att för en viss tid skriva in sig i ett register som hålls på en annan medlemsstats territorium. I fråga om dessa otillåtna krav skall medlemsländerna sörja för att kraven i fråga avskaffas i den nationella regleringen inom ramen för verkställighetstidtabellen för det föreslagna direktivet.

Utöver de otillåtna kraven räknas i förslaget upp ett antal krav som skall utvärderas (artikel 15). Dessa krav kan anknyta t.ex. till kvantitativa eller regionala begränsningar, bolagsformen, företagets ägarbas, otillbörliga eller begränsande kvalitativa krav, obligatoriska maximi- eller minimipriser eller sysselsättningskrav. I fråga om dessa krav bör medlemsstaterna granska sin egen nationella lagstiftning och försäkra sig om att kraven är icke-diskriminerande, ovillkorligen nödvändiga och relativa. Resultaten av denna granskning bör rapporteras till kommissionen och samtidigt bör det anföras vilka åtgärder man kommer att vidta i medlemslandet i fråga om eventuell oförenlighet mellan den nationella lagstiftningen och bestämmelserna i ramdirektivet, eller också bör det motiveras varför eventuella begränsande krav är moti-

verade av tvingande skäl som är förenliga med allmän fördel.

2.3. Fri rörlighet för tjänster (tjänster som tillfälligt tillhandahålls över gränsen)

Utgångspunkt för förslaget är att trygga lika behandling för tjänster som tillhandahålls från en annan medlemsstat överallt inom unionen. Den centralaste principen är att den som tillhandahåller en tjänst på ett s.k. samordnat område bör följa lagstiftningen i sitt ursprungsland också när denne tillhandahåller tjänster över gränsen till andra medlemsstater. Med samordnat område avses i det föreslagna direktivet krav som tillämpas på inledandet eller utövandet av tjänsteverksamhet. Mottagarlandet får inte av skäl som anknyter till det samordnade området ställa tilläggskrav på den som tillhandahåller en tjänst, och mottagarlandet har inte heller direkt tillsynsrätt eller tillsynsskyldighet.

I motsvarande grad skall ursprungslandets myndigheter övervaka också tjänstetillhandahållarens ageranden i andra medlemsländer. Detta ställer större krav än tidigare på samarbetet mellan myndigheterna och på informationsutbytet mellan ursprungslandet och det mottagande landet.

Tillämpningen av principen om ursprungsland innebär i praktiken att när en tjänstetillhandahållare som har etablerat sig i ett medlemsland också etablerar sig i ett annat medlemsland för att där stadigvarande tillhandahålla sina tjänster, ändras tjänstetillhandahållarens etableringsland i regel. Härvid blir det nya etableringslandet ursprungsland och tillämplig lagstiftning är detta lands reglering. Om igen den som tillhandahåller tjänster har etablerat sig i flera medlemsländer, fastställs tillämplig lagstiftning enligt det i vilket medlemsland det verksamhetscenter som anknyter till tjänsten är beläget.

Betydelsen av ursprungslandsprincipen konkretiseras när en tjänstetillhandahållare tillfälligt tillhandahåller tjänster över gränsen. Härvid krävs ingen etablering och hemorten ändras inte. Därmed blir lagstiftningen i ursprungslandet tillämplig i enlighet med

ursprungslandsprincipen. Ursprungslandsprincipen grundar sig på friheten att tillhandahålla en tjänst, som definieras i EG-fördraget, och den tillämpas i flera bestämmelser om den inre marknaden. Eftersom tillämpningsområdet för det föreslagna direktivet är omfattande, har ett antal allmänna, till sin art bestående, undantag gjorts från ursprungslandsprincipen. Dessa undantag har skrivits in i artikel 17 i det föreslagna direktivet. I förslaget räknas för det första de tjänster upp på vilka ursprungslandsprincipen uttryckligen inte tillämpas till följd av deras särdrag eller redan befintlig sektorreglering. Sådana är i synnerhet post-, el-, gas- och vattendistributionstjänster.

Utanför tillämpningsområdet för ursprungslandsprincipen står också frågor som anknyter till yrkeskvalifikationer och utstationerade arbetstagare. Avgränsningen beror på sektorregleringen på EU-nivå, som har företräde i förhållande till reglerna i tjänstedirektivet och därmed är det ändamålsenligt att utesluta dessa områden från tillämpningen av ursprungslandsprincipen. Vad gäller yrkeskvalifikationer revideras direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer som bäst. I fråga om utstationerade arbetstagare gäller direktiv 96/71, som i dagens läge tillämpas både på utstationerade arbetstagare och uthyrda arbetstagare. Med anknytning till uthyrda arbetstagare bereds i rådet dessutom ett eget separat direktiv. Ifall man kommer överens om detta sektordirektiv, kommer det att ha företräde före bestämmelserna i tjänstedirektivet.

I förslaget ingår inget undantag som skulle utesluta rättsförhållanden mellan enskilda från ursprungslandsprincipen. Detta är principiellt en betydande breddning av friheten att tillhandahålla tjänster enligt EG-fördraget. Genom förslaget försöker man till denna del ersätta den reglering som gäller tillämplig lag och som i dagens läge sker via internationell privat rätt. Beaktansvärda till denna del är dock punkterna 20-23 i artikel 17 utgående från vilka ursprungslandsprincipen inte tillämpas på avtalsparternas frihet att välja vilken lagstiftning som tillämpas på avtalet, på avtal som ingåtts med konsumenter, på avtal som gäller fast egendom och inte heller på tjänstetillhandahållarens ansvar för person-

skador.

Ett viktigt undantag med tanke på den rationella regleringen och övervakningen av tjänsteverksamheten ingår i artikel 17.7, enligt vilken ursprungslandsprincipen inte tillämpas på krav som direkt anknyter till särdrag hos tjänstens produktionsställe och som det är nödvändigt att följa med tanke på den allmänna ordningen, för att upprätthålla säkerheten eller skydda folkhälsan eller miljön.

I förslaget har också inbegripits det mottagande landets möjlighet att i synnerligen exceptionella enskilda situationer använda vissa skyddsmekanismer på tjänster som kommer från andra medlemsländer. Dessa exceptionella förhållanden anknyter till tjänsternas säkerhet, folkhälsan, utövandet av yrken inom hälsovården och skyddandet av minoriteter.

Vidare har tidsbundna undantagsarrangemang som skall tillämpas på tre branscher föreslagits i ursprungslandsprincipen: 1) regler som gäller medelöverföring (m.a.o. värde transporter), 2) regler som gäller hasardspel och 3) regler som gäller indrivning av skulder. I fråga om dessa områden bereder kommissionen särskild sektorreglering.

2.4. Vissa specialfrågor

I förslaget till direktiv har också inbegripits särskilda helheter som till en del anknyter till etableringsfriheten eller tjänster som tillhandahålls över gränsen.

2.4.1. Ersättning för utgifter för hälsovård

Förslaget till direktiv (artikel 23) innehåller bestämmelser om nationell ersättning för hälso-tjänster som erhållits i ett annat medlemsland. I förslaget görs skillnad mellan sjukhustjänster och tjänster i öppen hälso- och sjukvård i enlighet med EG-domstolens rättspraxis. Med sjukhusvård avses enligt det föreslagna direktivet medicinsk vård som kan ges endast i sjukhusinrättningar och som i princip förutsätter att den person som får vård inkvarteras i inrättningen. Den nuvaran-

de formuleringen gör att definitionen till vissa delar är oklar och kommissionen har meddelat att den kommer att förtydliga definitionen när beredningen framskrider.

Enligt förslaget bör de hälso-tjänster som erhållits i öppen hälso- och sjukvård i ett annat medlemsland vara ersättbara i det nationella systemet på lika grunder som de inhemska hälso-tjänsterna, och i princip skall för denna ersättning inte krävas förhandstillstånd av myndigheten. Däremot kan det i fråga om sjukhustjänster krävas förhandstillstånd, men i förslaget ställs särskilda villkor för att tillstånd skall beviljas. Tillstånd för ersättning av sjukhustjänster som tillhandahålls över gränsen skall beviljas, om det är fråga om en lagstadgad vårdtjänst, som patienten har blivit tvungen att vänta på längre än vad som är acceptabelt med beaktande av patientens hälsotillstånd.

I samband med beredningen av det föreslagna direktivet har kommissionen bekräftat att principen vid ersättandet av hälsovård också i fortsättningen kommer att vara förordningen om tillämpning av systemen för social trygghet 1408/71, som skall tillämpas i största delen av ersättningsfallen. Enligt kommissionen skall artikel 23 tillämpas mycket snävt i de fall som står utanför förordning 1408 eller är oklara i fråga om detta.

Enligt kommissionen tillämpas artikel 23 i fall där patienten söker sig till ett annat medlemsland för att få öppen hälso- eller sjukvård, betalar den först själv och efter detta ansöker om ersättning av det nationella sjukförsäkringssystemet. Härvid bör patienten betalas ersättning oberoende av att tjänsten har tagits emot i ett annat medlemsland. För närvarande avgränsar ordalydelsen i artikeln inte tillämpningsområdet tillräckligt klart och uttrycker inte förhållandet mellan artikel 23 och förordning 1408/71 tillräckligt uttömmande.

Nationellt skall artikeln tillämpas på situationer där en patient i efterskott ansöker om ersättning för vård han eller hon fått utomlands. I Finland har saken i och med EG-domstolens rättspraxis ordnats så att ersättning kan fås av FPA enligt sjukförsäkringslagstiftningen och de nationella taxorna. Bestämmelsen i det föreslagna direktivet bekräftar denna praxis.

2.4.2. *Tillfällig utstationering av arbetstagare*

I fråga om utstationerade arbetstagare är utgångspunkten direktiv 96/71/EG, som reglerar villkoren för utstationerade arbetstagares anställningsförhållande och övervakningen av dem. Enligt detta direktiv följs i fråga om en utstationerad arbetstagares viktigaste arbetsvillkor och arbetsförhållanden det som regleras i den stat där arbetstagaren arbetar. Sådana villkor är minimilöner och ersättningar för övertidsarbete, arbetstid, fastställandet av semestrar, arbetarskydd och arbetshälsa. Enligt direktivet övervakar myndigheterna i anställningslandet att dessa villkor följs.

I artikel 24 i förslaget till tjänstedirektiv regleras dessutom att utstationeringsmedlemsstaten inte kan ställa tillstånds-, anmälningsskyldigheter eller registreringsskyldigheter för tjänstetillhandahållaren eller den utstationerade arbetstagaren. Vidare kan stationeringsmedlemsstaten inte kräva att en representant skall användas eller anställningsrelaterade handlingar skall förvaras inom statens territorium. I förslaget till direktiv regleras att ursprungsmedlemsstaten skall försäkra sig om att myndigheterna i stationeringsmedlemsstaten till sitt förfogande har de viktigaste uppgifterna om en utstationerad arbetstagare och dennes anställningsförhållande samt om det tillfälliga utstationerandet.

Om igen en utstationerad arbetstagare är medborgare i tredje land, skall den som utstationerar honom eller henne sörja för att arbetstagaren har de tillstånd (bl.a. uppehålls- och arbetstillstånd) och den behörighet som krävs i ursprungslandet. Det mottagande landet kan inte kräva dessa utredningar av en utstationerad arbetstagare. Därmed representerar en utstationerad arbetstagare i praktiken det utstationerande landet där han eller hon har ett anställningsförhållande till en tjänstetillhandahållare.

2.4.3. *Om andra bestämmelser*

Utöver de ovan beskrivna två centrala helheterna regleras också tjänstemottagarnas rättigheter i direktivet. Till denna del förbjuds i

förslaget till direktiv sådana begränsningar som gäller mottagarens rätt till skatteavdrag eller förutsättningar för beviljande av ekonomiskt stöd om den som tillhandahåller en tjänst har sin hemort i en annan medlemsstat.

I artikel 27 i förslaget åläggs medlemsstaterna att i fråga om tjänster som utgör en särskild hälso- och säkerhetsrisk för verksamhetsidkarna ställa en skyldighet att teckna en ansvarsförsäkring eller ställa en annan dylik garanti. En lista över de branscher som omfattas av försäkringsskyldighet har man för avsikt att fastställa i ett kommittéförfarande. På en generell nivå åläggs medlemsstaterna att godkänna ansvarsförsäkringar som tecknats och säkerheter som ställts i en annan medlemsstat, ifall de motsvarar de krav som har ställts nationellt.

I förslaget finns också bestämmelser om generella kvalitetskrav för tjänster. I dessa krav ingår bl.a. synnerligen omfattande skyldigheter för den som tillhandahåller en tjänst att informera konsumenterna. I förslaget finns också bestämmelser om ömsesidigt förhållande mellan medlemsstaternas myndigheter.

3. Verkningarna för Finland

3.1. Verkningarna på lagstiftningen

De detaljerade behov av ändringar som det föreslagna direktivet medför har inte ännu bedömts täckande. Som preliminär bedömning kan man konstatera att i dagens läge skulle genomförandet av förslaget medföra behov av ändringar i fråga om de tillståndspliktiga servicenäringarna. Till antalet har Finland jämförelsevis få tillståndspliktiga näringar.

Som enskilda lagar kan nämnas läkemedelslagen (395/1987) i fråga om tillståndssammanhang för apoteksverksamhet samt lagen om tillståndspliktig persontrafik på väg (343/1991) i fråga om tillstånd för taxitrafik och sjuktransporter. I fråga om övriga näringar blir ändringsbehovet slutligt klart i samband med en ömsesidig utvärdering enligt artikel 41 i förslaget till direktiv, varvid till kommissionen sänds utredningar av våra nationella tillståndssystem och deras förhållande till bestämmelserna i det föreslagna d-

rektiv. Uppmärksamhet bör ägnas i synnerhet kravet på att varken direkt eller indirekt diskriminering får förekomma, vilket ingår i förslaget till direktiv.

De bestämmelser som gäller utstationering av arbetstagare orsakar partiella ändringsbehov i den praktiska övervakningen av villkoren för utstationerade arbetstagares arbetsförhållanden. I fråga om artikel 25, som gäller utstationering av medborgare från tredje land, krävs ändringar i de bestämmelser i utlänningslagen som trädde i kraft den 1 maj 2004. Som bäst bereder regeringen en proposition med förslag till åtgärder genom vilka övervakningen av villkoren i utstationerade arbetstagares anställningsförhållande fortsättningsvis kan effektiviseras. Det föreslagna direktivet har verkningar på detta beredningsarbete.

Genomförandet av samarbete mellan myndigheterna i medlemsstaterna, om vilket bestäms i artikel 24 i det föreslagna direktivet, förutsätter också de bestämmelser om att de företag som har etablerat sig i Finland är skyldiga att till myndigheterna i en annan medlemsstat sända de uppgifter om sina utstationerade arbetstagare som direktivet förutsätter. Bestämmelser behövs också om myndigheternas skyldighet att antingen på begäran eller på eget initiativ sända de uppgifter som direktivet förutsätter till myndigheterna i en annan medlemsstat.

Mera utredningar krävs också för att reda ut eventuella ändringsbehov till följd av det föreslagna direktivet i den nationella reglering som gäller privat arbetsförmedling, inklusive uthyrning av arbetskraft.

3.2. Ekonomiska verkningar

Ännu i detta stadium är det svårt att bedöma de ekonomiska verkningarna av det föreslagna direktivet. I fråga om de budgetekonomiska verkningarna är i synnerhet det föreslagna direktivets verkningar på beskattningen centrala.

Om det genomförs kommer det föreslagna direktivet att öka antalet tjänster som tillhandahålls över gränserna. I fråga om dessa tjänster sker beskattningen i ursprungslandet, varvid skatteintäkterna i det mottagande lan-

det minskar. Denna aspekt bör beaktas i båda riktningarna både i fråga om de tjänster som importeras till Finland och i fråga om företag som exporterar finska tjänster.

I förslaget till direktiv åggs medlemsstaterna att grunda tjänster med s.k. gemensamma kontaktpunkter, där företag som etablerar sig i ett medlemsland eller tillhandahåller tjänster till landet över gränsen får administrativ rådgivning och tjänster. Nationellt kan man i denna verksamhet synnerligen långt utnyttja redan existerande elektroniska tjänster, men detta arrangemang kommer uppenbarligen också att medföra tilläggskostnader.

Den ursprungslandsprincip som förslaget till direktiv innehåller ställer en tillsynsskyldighet huvudsakligen för tjänestetillhandahållarens ursprungsland. Uppfyllandet av detta tillsynsåliggande förutsätter att resurserna delvis omallokeras så att de finska myndigheterna har förutsättningar att övervaka finska tjänestetillhandahållares verksamhet också till den del som tjänsterna tillfälligt tillhandahålls över gränsen. Å andra sidan minskar tillsynen i Finland till den del som tillsynen utförs av myndigheterna i ursprungslandet för en tjänestetillhandahållare från ett annat medlemsland. Dock kommer tillsynen över de centralaste villkoren i anställningsförhållandena för de anställda som har utstationerats t.ex. i Finland att kvarstå hos de finska myndigheterna och vidare kommer det att ställas skyldigheter till myndighetssamarbete mellan medlemsstaterna på de finska myndigheterna. Dessa åligganden förorsakar behov av tilläggsresurser för de behöriga myndigheterna, i synnerhet arbetarskyddsmyndigheterna.

3.3. Verkningarna på företag

Det föreslagna direktivets verkningar på företagen är avsevärda. Enligt kommissionens utredningar kommer små och medelstora företag uttryckligen i EU:s randstater att ha de största fördelarna av det föreslagna direktivet. En reducering och uppluckring av tillståndssystemen och påskyndandet av processerna medför en klar fördel för exporten av finska tjänster.

I motsvarande grad kommer etableringen i Finland att underlättas och en uppluckring av tillståndsförfarandena gör det också möjligt för inhemska tillhandahållare av tjänster att flexibla börja som tjänstenäringsidkare.

På vissa sektorer har förslaget särskilda verkningar. I synnerhet i fråga om taxi- och apoteksverksamheten orsakar förslaget till direktiv klara ändringsbehov och uppluckringar i förutsättningarna att bevilja tillstånd, varvid antalet aktörer på marknaden blir fler och konkurrensen ökar.

Den myndighetstjänst med en gemensam kontaktpunkt som ingår i det föreslagna direktivet kan både inhemska tillhandahållare av tjänster och sådana som kommer från andra medlemsländer dra nytta av.

4. Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet 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 skall bli effektivare och den europeiska konkurrenskraften skall kunna utvecklas. Tjänstedirektivet är ett av de centralaste enskilda instrumenten när de mål som ställdes i Lissabon eftersträvas. Statsrådet understöder det föreslagna direktivets mål att gallra bort onödigt byråkrati inom näringsverksamheten. Denna sak är av särskild betydelse för finska exportföretag.

Förslaget är synnerligen omfattande till sitt tillämpningsområde och sina verkningar. Statsrådet anser att det i det föreslagna direktivets nuvarande, tidiga beredningsstadium inte ännu finns förutsättningar att ta ställning till alla enskilda bestämmelser som ingår i det föreslagna direktivet.

I fråga om vissa enskilda bestämmelser som ingår i förslaget till direktiv kan statsrådet fastställa följande ställningstaganden:

Statsrådet konstaterar att utbildnings-, hälso- och socialtjänsterna hör till tillämpningsområdet för det föreslagna direktivet endast när ett betydande vederlag i förhållande till produktionskostnaderna betalas för tjänsteverksamheten, varvid tjänsten uppfyller kriteriet på ekonomisk verksamhet som har

definierats i EU-rätten. Det föreslagna direktivet skall därmed inte tillämpas på offentliga tjänster som tillhandahålls utan vederlag eller till ett vederlag som endast delvis täcker produktionskostnaderna. Statsrådet betonar att tillämpningsområdet för det föreslagna direktivet till denna del bör göras klarare och definitionen på vederlag redas ut i den fortsatta beredningen.

Statsrådet anser att de bestämmelser som ingår 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, enligt vilken överskridning av den tidsfrist som föreskrivits för beviljande av tillstånd skulle leda till att tillstånd automatiskt beviljas, problematisk.

Statsrådet anser att de otillåtna krav som ingår i artikel 14 samt de krav som skall utvärderas enligt artikel 15 i princip kan accepteras. Apoteksverksamheten bör dock uteslutas från tillämpningsområdet för artiklarna 14 och 15 om man inte kan säkerställa att förutsättningarna för en täckande och jämlik läkemedelsdistribution i hela landet kan tryggas. Dessutom betonar statsrådet att slutlig ståndpunkt till förbudet mot ekonomisk behovsprövning enligt artikel 14.5 för taxiverksamhetens del kan bildas tidigast när den taxilagsarbetsgrupp som kommunikationsministeriet har tillsatt har fått sitt arbete slutfört, den 15 juni 2004. Vid den fortsatta beredningen av förslaget till direktiv bör det dock säkerställas att den höga kvaliteten eller regionala täckningen i vårt nuvarande taxisystem inte försvagas.

Statsrådet anser att förhållandet mellan bestämmelserna i det föreslagna direktivet och den koncessionsreglering av televisions- och radiosändningar som erbjuds i Finland och övriga frågor som gäller den nationella radioförvaltningen ännu bör klargöras.

Statsrådet konstaterar att den ursprungslandsprincip som ingår i förslaget till direktiv grundar sig på den frihet att tillhandahålla tjänster som har fastställts i EG-fördraget. Det är nödvändigt att principen tas som utgångspunkt i fråga om de regler som anknyter till utövandet av näring för att tjänstemarknaden skall kunna utvecklas. Samtidigt

måste det dock säkerställas att det finns möjligheter att göra sådana undantag som är motiverade och som allmän fördel kräver, vilket förutsätter klargöranden och ändringar av förslaget innehåll. Den ursprungslandsprincip som ingår i artikel 16 och de undantag till den som har skrivits in i artiklarna 17–19 kan accepteras med vissa undantag.

Statsrådet anser att en generell tillämpning av ursprungslandsprincipen på rättsförhållanden mellan enskilda är problematisk, i synnerhet i förhållande till den internationella privaträttens regler om val av lag. Ursprungslandsprincipens förhållande till regleringen av valet av lag förblir oklart i förslaget till direktiv, även om i det ingår vissa undantag som gäller valet av lag. I det fortsatta arbetet måste man försäkra sig om att i synnerhet de lagvalsregler i den internationella privaträtten som gäller avtalsskyldigheter och skadeståndsansvar ställs utanför tillämpningsområdet för ursprungslandsprincipen. På detta 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 skall tillämpas (så också i U 47/2003).

Även om det i förslaget ingår bl.a. en möjlighet att göra undantag från ursprungslandsprincipen som baserar sig på skydd av folkhälsan, betonar statsrådet fortsättningsvis att i fråga om social- och hälso-tjänsterna bör övervakningen av tjänsten i alla fall ske i enlighet med lagstiftningen i ifrågavarande mottagarmedlemsstat och på åtgärd av myndigheterna i denna medlemsstat.

Vad gäller ersättning för hälsovården konstaterar statsrådet att bestämmelserna i artikel 23 är godtagbara till den del som det kan säkerställas att de i Finland endast tillämpas på ersättningar som skall 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 skall kunna godkännas förutsätts att ordalydelser och definitioner görs mera exakta samt att gränsdragningen till förordningen om tillämpning av systemen för social trygghet 1408/71 görs klara.

Statsrådet konstaterar att de bestämmelser som ingår i artiklarna 24 och 25 inte ingriper i bestämmelserna i direktiv 96/71/EG om utstationerade arbetstagare. Statsrådet betonar att bestämmelserna i artikel 24 om förvaring i efterhand av uppgifter samt om samarbete mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter i fråga om övervakningen av ett anställningsförhållande går i rätt riktning och är förbättringar i den nuvarande EU-regleringen av utstationerade arbetstagare.

I det fortsatta arbetet måste man sörja för att förutsättningarna för tillsynen över utlokaliserade 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 med vilka tillsynen över villkoren i utstationerade anställdas anställningsförhållande effektivteras. Riksdagen har förutsatt att regeringen till riksdagen skall ge propositioner som avser detta för behandling under höstsessionen 2004. Vid den fortsatta beredningen av förslaget bör särskild uppmärksamhet ägnas att den nationella reglering som gäller privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft och tillsynsmöjligheterna i fråga om dessa inte försvagas genom direktivet.

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

Statsrådet konstaterar att, i fråga om de yrkesrelaterade försäkringar och garantier som fastställs i artikel 27 i förslaget, den föreslagna skyldigheten att för verksamhet som medför en särskild hälso- eller säkerhetsrisk skall tecknas en ansvarsförsäkring inte uppfyller det krav på exakt avgränsning som förutsätts för reglering som begränsar grundläggande rättigheter (i detta fall näringsfrihet). Det att de branscher som skall inbegripas inom ramen för ansvarsförsäkringsskyldigheten fastställs i ett rådgivande kommittéförfarande uppfyller inte heller det den skyldighet att genom lag föreskriva om dylika begränsningar, vilken har ställts i grundlagen. I anknytning till denna artikel bör det säkerställas att i fråga om de hälso-tjänster som tillhand-

hålls i Finland också i fortsättningen kan krävas att utländska tjänstetillhandahållare skall ha en patientskadeförsäkring enligt den finska patientskadelagen.

Statsrådet betonar att förslaget enligt stycke 35 i ingressen inte ingriper i nationella lagstadgade ensamrätter. I det fortsatta arbetet bör det ombesörjas att i utformningen av artiklarna i förslaget inbegrips en formulering med samma innehåll. Eftersom det dessutom i artikel 19.1 b har tagits in ett övergångsarrangemang i ursprungslandsprincipen gällande penningspelsverksamhet, vilket är tillfälligt men inte har begränsats till sin varaktighet, har detta direktivförslag inga verkningar på vår nationella reglering av penningspel. Dessutom konstaterar statsrådet att i det fortsatta arbetet på förslaget bör man säkerställa att det föreslagna direktivet inte ingriper i det nationella minutförsäljnings-

monopolet på alkohol.

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

Statsrådets ståndpunkter justeras när rådsbehandlingen framskrider. Statsrådet kommer att till Riksdagen översända ännu en skrivelse om detta förslag till direktiv, och den kommer att gälla bl.a. beskattning.