

EKONOMIUTSKOTTETS UTLÅTANDE 19/2004 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 beredning och bestämde samtidigt att ekonomiutskottet ska lämna utlåtande till stora utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Satu Mäkynen, handels- och industriministeriet
- lagstiftningsråd Katri Kummoinen, justitieministeriet
- överdirektör Harri Cavén, kommunikationsministeriet
- avdelningschef Kari Välimäki, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Liisa Heinonen, arbetsministeriet
- avdelningschef Jarkko Eloranta, Kommunsektorns fackförbund KAT rf
- chef för internationella ärenden Markus Penttinen, Akava r.f.

- jurist Olavi Sulkunen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- industripolitisk ombudsman Veijo Turunen, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund TT
- jurist Markku Salomaa, Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf
- direktör Pentti Mäkinen, Centralhandelskammaren
- direktör Antti Neimala, Företagarna i Finland
- sekreterare för samhällsrelationer Kalervo Haverinen, Servicebranschernas fackförbund — Servicefacket rf
- näringspolitisk ombudsman Pekka Ropponen, Servicearbetsgivarna
- verkställande direktör Reijo Kärkkäinen, Finlands Apotekareförbund
- verkställande direktör Lauri Säynäjoki, Finlands Taxiförbund.

Dessutom har Finlands Kommunförbund lämnat ett skriftligt utlåtande.

Samband med andra handlingar

Utskottet har tidigare behandlat ärendet med beteckningen E 6/2004 rd.

SKRIVELSEN

Förslaget

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 som ska göra det lättare för tjänsteleverantörer att etablera sig i ett annat medlemsland och främja 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. Beslut om det föreslagna direktivet fattas i medbeslutande-förfarande och med kvalificerad majoritet.

Under de senaste åren har kommissionen ägnat särskild uppmärksamhet åt den inre marknaden för tjänster och hur den fungerar. Den pådrivande kraften är Lissabonstrategin och det nu framlagda förslaget till direktiv är ett led i denna finanspolitiska process. Behovet av en ny reglering av den inre marknaden för tjänster har påtalats i flera sammanhang efter 2000, på högsta statsnivå senast vid Europeiska rådets sammanträde i oktober 2003.

Också rådet för konkurrenskraft gav vid sitt möte den 11 mars 2004, där det föreslagna direktivet första gången presenterades för ministrarna, sitt enhälliga stöd åt direktivet och ansåg det nödvändigt.

Kommissionens utredningar har klart visat att även om det redan gått mer än tio år sedan den inre marknaden blev av och rörlighetsprincipen i praktiken ska fungera fullt ut är det fortsatt vanligt med hinder för tillhandahållandet av tjänster. Många hinder beror på att det i vissa fall behövs reglering och tillsyn, men en del av dem hänger också samman med onödig byråkrati. I synnerhet små och medelstora företag spelar en stor roll i tjänstesektorn och de ställs oftare inför hinder än större konkurrenter. Enligt kommissionens utredningar har tjänsteföretag från små eller avsides belägna medlemsstater särskilt oförmånlig villkor och kan inte i dagens

läge effektivt utnyttja det vidsträckta marknadsområde som den inre marknaden erbjuder.

Det har visat sig också på EU-nivå att en fungerande inre marknad för tjänster är en central faktor när det gäller att stärka Europas konkurrenskraft och ekonomiska tillväxt. Enligt kommissionens beräkningar utgörs EU:s bruttonationalprodukt till nästan 70 procent av tjänster.

För etableringsfriheten eller den fria rörligheten för tjänster finns i dagens läge inte någon brett tillämplig sektorsövergripande sekundärlagstiftning på EU-nivå. 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 i första hand är beroende av den rättsskapande verkan som EG-domstolens rättspraxis har. Det främsta syftet med det föreslagna direktivet är att öka rättssäkerheten både för tjänsteleverantörer och tjänstemottagare samt att göra medlemsstaternas förvaltning mera genomsebar och förutsägbar.

Verkningarna på lagstiftningen

Det finns än så länge ingen utförlig bedömning av vilka ändringar det föreslagna direktivet kommer att kräva. Inledningsvis kan man konstatera att förslaget i dagens läge kan komma att kräva ändringar i fråga om de tillståndspliktiga servicenärningarna. Finland har jämförelsevis få tillståndspliktiga näringar.

Bland enskilda lagar kan nämnas läkemedelslagen (395/1987) i fråga om tillstånd för apoteksverksamhet och lagen om tillståndspliktig persontrafik på väg (343/1991) i fråga om tillstånd för taxitrafik och sjuktransporter. Behovet av ändringar i fråga om övriga näringar klarnar slutligt i samband med en ömsesidig utvärdering enligt artikel 41 i direktivförslaget. En rapport om våra nationella tillståndssystem och hur de ställer sig till bestämmelserna i det föreslagna

direktivet ska översändas till kommissionen. Kravet i direktivförslaget på att det inte får förekomma vare sig direkt eller indirekt diskriminering bör uppmärksammas alldeles särskilt.

Bestämmelserna om utstationering av arbetstagare kräver vissa ändringar i den praktiska övervakningen av villkoren för utstationerade arbetstagares anställningsvillkor. Artikel 25 om utstationering av medborgare från tredje land kommer att kräva ändringar i de bestämmelser i utlänningslagen som trädde i kraft den 1 maj 2004. Regeringen bereder en proposition med förslag till åtgärder för effektivare övervakning av utstationerade arbetstagares anställningsvillkor. Det föreslagna direktivet inverkar på detta beredningsarbete.

I artikel 24 i direktivförslaget föreskrivs om genomförande av samarbetet mellan myndigheter i medlemsstater. Den kräver bestämmelser om att företag som etablerat sig i Finland ska förpliktas ge myndigheterna i en annan medlemsstat sådan information om sina utstationerade arbetstagare som direktivet förutsätter. Bestämmelser behövs också om myndigheternas skyldighet att antingen på begäran eller på eget initiativ sända sådan information som direktivet förutsätter till myndigheterna i en annan medlemsstat.

Det behövs också fler utredningar om vilka ändringar det föreslagna direktivet eventuellt kan kräva i den nationella lagstiftningen om privat arbetsförmedling, inbegripet uthyrning av arbetskraft.

Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet tillstyrker förslaget till direktiv. Det finns ett uppenbart behov av ett tjänstedirektiv av det föreslagna slaget med bred räckvidd för att den inre marknaden ska fungera effektivare och den europeiska konkurrenskraften utvecklas. Tjänstedirektivet är ett av de mest centrala enskilda instrumenten med tanke på målen i Lisabon. Statsrådet understöder det föreslagna direktivets mål att gallra bort onödig byråkrati inom näringsverksamheten. Denna fråga är av särskild betydelse för finska exportföretag.

Förslaget är synnerligen omfattande till sin räckvidd och sina verkningar. Statsrådet anser att det på detta tidiga beredningsstadium inte går att ta ställning till alla enskilda bestämmelser i det föreslagna direktivet.

Statsrådet slår fast sin ståndpunkt till vissa enskilda bestämmelser i förslaget till direktiv:

Statsrådet konstaterar att utbildnings-, hälso- och socialtjänsterna omfattas av det föreslagna direktivet endast när ett betydande vederlag betalas för tjänsteverksamheten i förhållande till produktionskostnaderna, varvid tjänsten uppfyller kännetecknen för ekonomisk verksamhet enligt EU-rätten. Det föreslagna direktivet ska alltså inte tillämpas på offentliga tjänster som tillhandahålls utan vederlag eller till ett vederlag som endast delvis täcker produktionskostnaderna. Statsrådet understryker att direktivet till denna del bör förtydligas och definitionen på vederlag redas ut i den fortsatta beredningen.

Statsrådet anser att bestämmelserna i artiklarna 9—13 om tillståndsförfaranden bör understödjas och att de väl motsvarar principerna och bestämmelserna i vår nationella lagstiftning. Formuleringen i artikel 13.5 c att en överskridning av tidsfristen för beviljande av tillstånd leder till att tillstånd automatiskt beviljas är dock problematisk.

De otillåtna kraven i artikel 14 samt de krav som enligt artikel 15 ska utvärderas kan i princip accepteras. Apoteksverksamheten bör dock inte omfattas av artiklarna 14 och 15 om man inte kan säkerställa förutsättningarna för en täckande och jämlik läkemedelsdistribution i hela landet. Dessutom betonar statsrådet att slutlig ställning till förbudet mot ekonomisk behovsprövning enligt artikel 14.5 för taxiverksamhetens del kan tas 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 koncessionsregleringen av televisions- och ra-

diosändningar i Finland och övriga frågor som gäller den nationella radioförvaltningen bör klargöras.

Statsrådet konstaterar att principen om ursprungsland i förslaget till direktiv grundar sig på friheten att tillhandahålla tjänster enligt EG-fördraget. Det är nödvändigt att principen tas till utgångspunkt för reglerna för utövande av näring för att tjänstemarknaden ska kunna utvecklas. Samtidigt måste en möjlighet till motiverade undantag och undantag med hänsyn till ett allmänt intresse säkerställas, vilket förutsätter förtydliganden och ändringar i förslaget innehåll. Ursprungslandsprincipen i artikel 16 och undantagen till den 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 privaträtts lagvalsregler. Det är oklart hur principen ställer sig till bestämmelserna om förslaget till direktiv, även om där 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 avtalsskyldigheter och skadeståndsansvar inte omfattas av 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 ska tillämpas (så också i U 47/2003).

Även om förslaget medger undantag från ursprungslandsprincipen på grund av skydd av folkhälsan, betonar statsrådet fortsättningsvis att övervakningen av social- och hälsovårdstjänsterna i alla fall bör ske i enlighet med lagstiftningen i den behöriga mottagarmedlemsstaten och på åtgärd av myndigheterna där.

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 tillämpas bara på ersättningar i enlighet med de nationellt fastställda taxorna i

sjukförsäkringssystemet för patientens egna kostnader för hälsovård i en annan medlemsstat.

För att artikeln ska kunna godkännas måste ordalydelser och definitioner formuleras exaktare och gränsen till förordningen 1408/71 om tillämpning av systemen för social trygghet göras klarare.

Statsrådet konstaterar att bestämmelserna i artiklarna 24 och 25 inte ingriper i bestämmelserna i direktiv 96/71/EG om utstationerade arbetstagare. Det understryker att bestämmelserna i artikel 24 om förvaring i efterhand av uppgifter samt om samarbete mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter om kontroll av anställningar går i rätt riktning och är förbättringar i den nuvarande EU-regleringen av utstationerade arbetstagare.

I det fortsatta arbetet måste man se till att möjligheterna till tillsyn över utlokaliserade arbetstagare inte blir sämre än de är i dag. Vid beredningen bör man också beakta det arbete som en av arbetsministeriet tillsatt trepartsarbetsgrupp utför. Den bereder regeringspropositioner med förslag till effektivare tillsyn över villkoren i utstationerade arbetstagares anställningar. Riksdagen har förutsatt att regeringen ska lämna propositioner om detta till riksdagen för behandling under höstsessionen 2004. Vid den fortsatta beredningen av förslaget bör särskild uppmärksamhet ägnas åt att den nationella regleringen om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft och möjligheterna att utöva tillsyn över dem inte försvagas genom direktivet.

Vidare konstaterar statsrådet att utgångspunkten för den fortsatta beredningen av förslaget så vitt det gäller utstationeringen av medborgare från tredje land bör vara EG-domstolens rättspraxis och i synnerhet Van der Elst-avgörandet (C-43/93).

Statsrådet påpekar att när det gäller de yrkesansvarsförsäkringar och garantier som fastställs i artikel 27 i förslaget uppfyller den föreslagna skyldigheten att teckna en ansvarsförsäkring för verksamhet som medför en särskild hälso- eller säkerhetsrisk inte kravet på exakt avgränsning av bestämmelser som begränsar de grundläggande rättigheterna (i detta fall näringsfriheten).

Inte heller det faktum att de branscher som omfattas av ansvarsförsäkringsskyldigheten ska fastställas i ett rådgivande kommittéförfarande uppfyller grundlagens krav att det ska föreskrivas genom lag om sådana begränsningar. I anknytning till denna artikel bör det säkerställas att man fortsatt kan kräva att utländska tjänsteleverantörer skall ha en patientskadeförsäkring enligt den finska patientskadelagen för hälsotjänster som tillhandahålls i Finland.

Statsrådet betonar att förslaget enligt stycke 35 i ingressen inte ingriper i nationella lagstadgade monopol.

I det fortsatta arbetet bör det ses till att en formulering med samma innehåll fogas till artiklarna i förslaget. Eftersom det dessutom i artikel 19.1 b har tagits in en tillfällig men obegränsad övergångstid för spelverksamhet i ursprungslandsprincipen, har detta direktivförslag inga verkningar för vår nationella reglering av penningsspel. Dessutom konstaterar statsrådet att man i det fortsatta arbetet på förslaget bör se till

att det föreslagna direktivet inte ingriper i det nationella minutförsäljningsmonopolet på alkohol.

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

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

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Kommissionens förslag till direktiv om tjänster på den inre marknaden är ett centralt element i unionens inre marknadsstrategi och Lissabonprocess, som ska göra EU till världens mest konkurrenskraftiga kunskapsekonomi. Tjänsterna upptar inemot 70 procent av bruttonationalprodukten och sysselsättningen i unionen. Men den inre marknaden för tjänster är fortfarande rätt utvecklad och vad gäller produktivitetens utveckling släpar tjänstesektorn efter de konkurrerande ekonomiska områdena.

Ekonomiutskottet har behandlat EU:s inre marknadsstrategi och centrala prioriteringar i ett generellt perspektiv i sitt utlåtande EkUU 7/2004 rd. Det noterades den allmänna ekonomiska utvecklingen, en hållbar offentlig ekonomi och finansieringen av välfärdssamhället speci-

ellt med hänsyn till den utmaning en åldrande befolkning innebär för unionens framtida ekonomiska utveckling. Det är utomordentligt viktigt med tillväxt inom ekonomi och produktivitet. Därför måste det ses till att konkurrenskraften och produktiviteten i Europa förbättras inte minst i relation till Förenta staterna och Asien, men med bibehållen respekt för principen om bärkraftig utveckling. Utskottet påpekade att EU står inför viktiga utmaningar, framför allt i utvecklingen av den inre marknaden utifrån Lissabonstrategin. Oförmåga att svara på dessa utmaningar betyder att Lissabonmålen för konkurrenskraft blir ännu svårare att nå.

Utskottet underströk i sitt utlåtande att den inre marknaden ur Finlands synvinkel bäst främjas genom klara, noggrant avgränsade och förutsebara spelregler och ett effektivt rättsskydd för företagare och konsumenter. För en exportberoende öppen ekonomi som vår är det uttryckligen

en fördel att den inre marknaden generellt sett fungerar hinderfritt.

Det viktigaste i den föreslagna nya lagstiftningen om den inre marknaden är sannolikt direktivet om den inre marknaden för tjänster. Vid utfrågningen av sakkunniga lyftes den inre marknaden för tjänster fram som en möjlighet till bättre tillväxt och sysselsättning. Finländska företag har en stor potential för tjänsteexport och den fria rörligheten för tjänster stöter på många hinder i de stora medlemsstater som exporten går på.

Enligt utredning till utskottet har tjänsteexporten från Finland till övriga EU-länder varit rätt liten. Värdet på tjänsteexporten var 2003 bara ca 4,6 procent av bnp och ca 14,2 procent av värdet på hela varuhandeln. Handels- och industriministeriet lät utföra en utredning 2002 om vilka de största hindren för tjänsteexporten är som finländska företag ser det. Utöver skattefaktorer nämnde de testnings- och certifieringskrav som diskriminerar utländska tjänstetillhandahållare, regler för etablering av en verksamhet och kraven på ägarskap och förvaltning, inskränkningar i investeringar och skydd av vissa näringar mot utländskt ägande samt en lång rad regler och bestämmelser som inte har med den egentliga verksamheten att göra men som de facto diskriminerar företag också från andra EU-länder. Tjänstedirektivet avser uttryckligen att undanröja hinder av detta slag. Hos oss har begränsningarna redan i stor utsträckning avskaffats och därmed ligger det i vårt intresse att garantera lika villkor för marknadstillträde också för tjänster som exporteras från Finland. Utskottet anser att förslaget i princip kan stödjas.

Men som utskottet framhöll i sitt tidigare utlåtande medger förslaget till tjänstedirektiv många omfattande inskränkningar i medlemsstaternas möjligheter att reglera och kontrollera tjänster och därför måste de prövas noga, inte minst när det gäller de gränsöverskridande tjänsterna. Därför bör flera detaljer i förslaget, till och med vissa av de bärande principerna, också tas till kritisk bedömning.

Det gällande rättsliga läget beträffande rörligheten för tjänster i relation till direktivförslaget

Den fria rörligheten för tjänster är en av de viktigaste ursprungliga principerna i grundfördragen. Den har redan lett till en gemensam marknad för tillhandahållande och mottagande av tjänster i unionen. Friheten att tillhandahålla tjänster omfattar marknadstillträde, uppehålls rätt och frihet att utöva näring på samma villkor som lokala tjänstetillhandahållare. Enligt fördraget har medborgare och företagare i medlemsstaterna rätt att också tillfälligt tillhandahålla tjänster inom en annan medlemsstat. I fördraget avses med tjänster prestationer som utförs mot ekonomiskt vederlag i den utsträckning de inte omfattas av bestämmelserna om fri rörlighet för varor, kapital och personer. Finland antog principerna i centrala delar redan vid tillträdet till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och i sin helhet vid tillträdet till unionen.

I och med unionens utvidgning den 1 maj 2004 omfattas också de nya medlemsstaterna och tillhandahållandet av tjänster från dem av friheten att tillhandahålla tjänster. Finland har inga undantag från friheten att tillhandahålla tjänster i fördraget om EU:s utvidgning.

I samband med debatten om tjänstedirektivet kan det vara värt att notera att den fria rörligheten för tjänster och arbetskraft redan nu är reglerad i unionens och Finlands nationella lagstiftning och rättspraxis. Tjänstedirektivet ändrar bara delvis på detta rättsläge.

Myndigheterna i Finland

Ett av de främsta målen för det föreslagna tjänstedirektivet är att förenkla och förbättra myndigheternas åtgärder i anknytning till tillhandahållandet av tjänster. Reglerna om förenklad administration i förslaget sammanfaller i långa stycken med principerna och bestämmelserna i vår nya förvaltningslag, som trädde i kraft i början av 2004. Förvaltningslagen ska tillämpas i all myndighetsverksamhet, också på behandlingen av ett ärende som gäller en klient från en annan medlemsstat. Tjänstedirektivet betyder tekniska

snarare än principiella förändringar i myndighetspraxis.

Näringar som kräver tillstånd och etableringshinder för utländska företag i Finland

Tjänstedirektivet omfattar rätt lite ekonomisk verksamhet som kräver tillstånd i tjänstesektorn i Finland. Handels- och industriministeriet har listat 20 sådana företag i ett pm till utskottet. De är i princip tillåtna också för medborgare och företagare i EES-länder som vill etablera sig i Finland. Finländska företag och i EES-länderna verksamma företag som vill etablera sig i Finland ska behandlas lika.

Tjänsteföretag från EES-länderna i andra branscher som omfattas av tjänstedirektivet har redan nu fri etableringsrätt i Finland.

Fri rörlighet för tjänster i EU

Den fria rörligheten för tjänster i EU har utformats småningom allt sedan 1970-talet. Gällande bestämmelser om etableringsfrihet bygger på gemenskapslagstiftning som utfärdats med stöd av artikel 43 och 44 i EG-fördraget och på EG-domstolens rättspraxis. Det föreslagna tjänstedirektivet skapar inga nya rättsprinciper för etableringsfriheten till denna del. Det får verkningar genom tillståndssystem och tillståndsvillkor. Avsikten är att minska de verkliga hindren för etablering som tillståndssystemen ger upphov till. Ett nytt och väsentligt drag i det föreslagna direktivet jämfört med nuvarande praxis är att vissa avtalsvillkor är otillåtna och att andra ska bedömas.

Friheten att tillhandahålla gränsöverskridande tjänster bygger på gemenskapslagstiftning som utfärdats med stöd av artikel 49 och 52 i EG-fördraget och på EG-domstolens rättspraxis. Utifrån artikel 50 ska verksamhet få utövas i den mottagande staten på samma villkor som denna stat föreskriver för sina egna medborgare och där etablerade företag.

Ett nytt och väsentligt drag i tjänstedirektivet jämfört med gällande praxis är att principen om ursprungsland tillämpas på tillhandahållande av gränsöverskridande tjänster.

Fri rörlighet för arbetstagare i EU

Arbetskraften får förflytta sig fritt inom EU och arbetstagare har rätt att uppehålla sig utan inskränkningar tre månader i en medlemsstat för att söka anställning där. Arbetstagare från EU-länder behöver inte ha arbetstillstånd och därmed gäller inte heller arbetskraftsmyndigheternas prövning av arbetskraftsbehovet för medborgare i ett EU-land. I fördraget om EU:s utvidgning medgavs en övergångsperiod på 2-7 år för den fria rörligheten för arbetstagare från de nya medlemsstaterna, med undantag för Cypern och Malta. Finland har infört en övergångsperiod på två år. Vid behandlingen i riksdagen visade det sig att det fanns ett tryck på att förkorta övergångsperioden snarare än att försöka utverka ytterligare tid.

Tjänstedirektivet inverkar inte på arbetskraftens fria rörlighet. Det träder förmodligen i kraft först när begränsningarna för rörligheten har avskaffats efter övergångsperioden.

I utvidgningsfördraget finns inga undantags- eller övergångsbestämmelser om utstationering av arbetstagare i sammanhang med tillhandahållandet av tjänster. På utsända arbetstagare från de nya medlemsstaterna tillämpas redan nu det gällande direktivet 96/71/EG, som har satts i kraft nationellt genom lagen om utstationerade arbetstagare (1146/1999). Anställningslandets lagstiftning tillämpas på de centrala anställningsvillkoren. Myndigheterna i anställningslandet ska kontrollera att anställnings- och arbetsvillkoren följs. Det finns gott om EG-domstolspraxis i saken, bl.a. Van der Elst-avgörandet (C-43/93), som förbjuder att kräva arbetstillstånd av medborgare från tredje länder som kommer till en medlemsstats territorium för att där tillfälligt tillhandahålla tjänster om det handlar om en anställning vid ett företag som etablerat sig i en annan medlemsstat.

Tjänstedirektivet innebär ingen förändring i vare sig detta grundkoncept eller möjligheten att utnyttja utstationerade arbetstagare, inbegripet hyrd arbetskraft, i samband med tillhandahållande av gränsöverskridande tjänster. Men i det föreslagna tjänstedirektivet finns bestämmelser som inskränker möjligheterna för myndigheter-

na i anställningslandet att ställa vissa i direktiv 96/71/EG tillåtna anmälnings- och registreringskrav, skyldighet att anlita agent och skyldigheter att visa upp dokument för tjänstetillhandahållaren eller arbetstagaren. Enligt utredning till utskottet får förslagen sådana effekter för övervakningen av hur arbetskraft från tredje länder utnyttjas som står i strid med den nya utlänningslagen. Däremot tillämpas de förfaranden som föreslås vara otillåtna inte heller nu på utstationering av medborgare från EU-länder i Finland.

Tjänstedirektivet och utvecklingen av tjänster i EU

Fördraget om en konstitution för Europa

Vid regeringskonferensen om fördraget om en konstitution för Europa togs frågan om tjänster upp i många sammanhang. Trots att förslaget till tjänstedirektiv behandlas utifrån nuvarande fördrag och rättsliga grunder bör unionens framtida utveckling vägas in.

Under förhandlingarna om det konstitutionella fördraget och speciellt den gemensamma handelspolitiken fäste man hos oss särskilt avseende vid förslaget att också beslut om tjänstehandel ska omfattas av gemenskapens exklusiva behörighet och i regel fattas med kvalificerad majoritet. Riksdagen har slagit fast att Finland kan acceptera förslagen med undantag för tjänster som avser utbildning, sociala tjänster och hälso- och sjukvårdstjänster. För dem har Finland krävt beslut med enhällighet. Avsikten har varit att hålla fast vid nationella beslut om dessa välfärdstjänster.

Regeringskonferensen har nu avslutats och den 18 juni 2004 antog statsöverhuvudena en ny konstitution för Europa. Den ska träda i kraft den 1 november 2006. De viktigaste bestämmelserna om handelspolitiken ingår i artiklarna III-314 och III-315. Enligt dem utvidgas unionens handelspolitiska kompetens till att omfatta alla tjänster och stegvis också investeringar. Det är skäl att notera att också Europaparlamentets beslutsbefogenheter förändras så att parlamentet anger de handelspolitiska ramarna. Det konstitutionella fördraget utgår från s.k. parallellism och

harmoniseringsförbud när det gäller tjänstehandel, handelsaspekter på industriella och immateriella rättigheter och utländska direktinvesteringar. Enligt dem ska beslut om förhandlingar om och ingående av handelspolitiska avtal om tjänstehandel fattas med enhällighet om avtalen omfattar bestämmelser för vilka enhällighet krävs för att interna regler ska kunna antas.

Vad gäller handeln med de för Finland viktiga sociala tjänsterna och tjänster som avser utbildning och hälso- och sjukvård finns det en ytterligare bestämmelse (III-315.4 b) i fördraget om att det krävs beslut med enhällighet också om avtalen riskerar att allvarligt störa den nationella organisationen av sådana tjänster och inverka negativt på medlemsstaternas ansvar för att tillhandahålla dem. Gemenskapens handelspolitiska befogenheter inskränks dessutom av artikel III-315.6 som ska hindra att man genom handelspolitiska avtal påverkar fördelningen av befogenheterna mellan unionen och medlemsstaterna på enskilda politikområden. Det krävs också enhällighet för omfattande avtal.

Det faktum att beslut som hänför sig till tjänstehandelsdirektivet fattas med kvalificerad majoritet betyder därmed inte automatiskt att unionens yttre befogenheter när det gäller handel med sociala tjänster och tjänster som avser utbildning och social- och hälsovård utvidgas när det konstitutionella fördraget har trätt i kraft.

Artikel III-278 om folkhälsa i det konstitutionella fördraget inskränker unionens befogenheter ytterligare. Där sägs att när unionen vidtar åtgärder ska den respektera medlemsstaternas ansvar för att besluta om sin hälso- och sjukvårdspolitik samt för att organisera och ge hälso- och sjukvård. Medlemsstaternas ansvarsområden inbegriper hälso- och sjukvårdsförvaltning och fördelning av de resurser som tilldelas denna.

Tjänster av allmänt intresse

Vad gäller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har Europeiska kommissionen först kommit ut med en grönbok och senare i maj 2004 med en vitbok som beskriver kommissionens tillvägagångssätt för att stödja utvecklingen av högkvalitativa tjänster av allmänt intresse. I sin vitbok

erkänner kommissionen att det än så länge inte finns adekvata bevis för att det skulle tillföra ett mervärde om de sektorsspecifika gemenskapsramarna ersätts med flersektoriell ramlagstiftning.

Men med hänsyn till att det nya konstitutionella fördraget avser att skapa en rättslig grund för en ramlagstiftning om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan debatten förmodas fortsätta. Men begreppet tjänster av allmänt intresse är högst diffust och någon enhetlig definition är inte lätt att finna på unionsnivå. Gemenskapsregler har redan utfärdats om många tjänster som i vissa länder klassificeras som tjänster av allmänt intresse, som post, elektroniska kommunikationer och vissa järnvägstransporter, som därmed har öppnats upp för konkurrens. I sin vitbok utlovar kommissionen ett meddelande om en gemensam metod för kartläggning och erkännande av de särdrag som kännetecknar tjänster av allmänt intresse inom den sociala sektorn och vården. Meddelandet ges inom loppet av 2005.

I Finland klassificeras sociala tjänster och tjänster som avser utbildning och social- och hälsovård som välfärdstjänster, som fortfarande omfattas av medlemsstaternas behörighet vad gäller innehåll, finansiering och organisering. Vårt mål är att bibehålla status quo.

I princip ska också tjänster av allmänt intresse omfattas av tjänstedirektivet. Det avgörande för tolkningen är tjänstens ekonomiska karaktär och vederlaget för tjänsten i förhållande till produktionskostnaderna. Det betyder att tjänster som staten tillhandahåller utan ekonomiskt vederlag inom ramen för sitt uppdrag på det sociala och kulturella området samt inom utbildning och rättsväsende inte är ekonomiska till sin karaktär och därmed inte omfattas av det föreslagna direktivet. Likaså hamnar en stor del av avgifterna för social- och hälsovården utanför direktivets räckvidd.

Debatten om tjänster av allmänt intresse bör beaktas över hela linjen också i unionens övriga lagstiftningsarbete. Utskottet anser att det i princip inte finns någon anledning att öppna upp för utvidgade befogenheter för unionen genom tjänstedirektivet, om det kan leda till att situationen förändras.

Ekonomiutskottet har behandlat kommissionens grönbok om tjänster av allmänt intresse och behandlar just nu i enlighet med grundlagens 97 § kommissionens vitbok under beteckningen E 90/2000 rd.

Reglerna för statligt stöd och skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster

Europeiska kommissionen har presenterat en rad utkast till åtgärder som gäller finansiering av skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster genom statligt stöd och uppmanat medlemsstaterna att företa samråd om dem. Meningen är att åtgärderna ska godkännas i juli 2005. Ekonomiutskottet har behandlat ärendet enligt grundlagens 97 § under beteckningen E 27/2004 rd. Utskottet lämnade ett utlåtande, EkUU 13/2004 rd, i saken.

Utskottet framhöll i utlåtandet att en mer exakt definition av statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster är en stor principiell fråga. I dagens läge regleras frågan bara i EG-fördraget och domstolsbeslut som utfärdas med stöd av fördraget, men om nya ingående bestämmelser införs styr de också medlemsstaternas faktiska spelrum. Det handlar inte bara om en förenkling av förvaltningen utan också om begränsningar i medlemsstaternas politiska rörelsefrihet och nationella tolkningsmöjligheter. Utskottet påpekade att förslagen från kommissionen har beröringspunkter med allmännyttiga tjänster och den debatt om deras rättsliga grund som för närvarande förs. Behandlingen tangerar också tjänstemarknadsdirektivet.

Utskottet såg det som ett problem att det enligt fördraget föreskrivs om saken genom beslut av kommissionen utan någon lagstiftningsprocess i egentlig mening på gemenskapsnivå. Det underströk att det i den nationella behandlingen måste ses till att ståndpunkterna är brett förankrade på ansvarig politisk nivå och att hela debatten om allmännyttiga tjänster vägs in. Utskottet krävde att riksdagen blir informerad om den fortsatta behandlingen i kommissionen och om förhandlingarna mellan medlemsstaterna. Riksdagen ska också informeras om den nationella beredningen av frågan, bedömningen av konse-

kvenserna och om Finlands nationella ståndpunkt. Det ansåg att riksdagen måste ha möjlighet att yttra sig om frågan på nytt innan en slutlig lösning som är bindande för medlemsstaterna slås fast. Riksdagens stora utskott omfattade ekonomiutskottets utlåtande den 7 maj 2004.

En kompletterande utredning i saken är under behandling i utskottet under beteckningen E 27/2004 rd i enlighet med grundlagens 97 §.

Överväganden om förslaget till tjänstemarknadsdirektiv

Om direktivets allmänna mål och villkoren för att acceptera det

Regeringen anser sig kunna omfatta direktivförslaget. Behovet är uppenbart för att den inre marknaden ska fungera effektivare och Europa bli mera konkurrenskraftigt. Tjänstedirektivet är ett av de viktigaste enskilda redskapen för att nå Lissabonmålen. Regeringen tillstyrker målet att gallra i den onödiga byråkratin kring näringsverksamhet. Frågan är av speciellt stor vikt för finska exportföretag.

I en expertutredning till utskottet framhålls det att den inre marknaden för tjänster spelar en mycket viktig roll i att förbättra unionens konkurrenskraft. Att skapa likvärdiga verksamhetsbetingelser, gallra i byråkratin och att avveckla administrativa hinder är viktiga mål, inte minst för små och medelstora företag. Det övergripande tillvägagångssättet i förslaget kan förordas.

Sakkunniga som utskottet hört understryker att vi inte har särskilt mycket hinder för den fria rörligheten för företag och tjänster hos oss. För våra företag betyder direktivförslaget att just de hinder kommer att undanröjas som finska företag ser som centrala för exporten av tjänster från Finland till andra EU-länder.

Men samtidigt är de sakkunniga måna om att påpeka att tjänstesektorerna varierar rätt mycket. Marknaderna för företagstjänster, kultur-tjänster och offentliga tjänster är mycket olika och därför kräver en ramlagstiftning om samtliga tjänstesektorer mycket noggrant övervägande och konsekvensbedömningar. Det skiljer sig

också mellan tjänstesektorerna vad gäller arbetskraftens rörlighet.

Utskottet hänvisar till statsrådets hållning och erhållen sakkunnigutredning och anser att de allmänna målen kan stödjas och förslaget i princip accepteras. Men det är förknippat med en rad stora problem och frågetecken som har att göra med de allmänna principerna i förslaget, bl.a. räckvidden och principen om ursprungsland.

Det föreslagna direktivets räckvidd

Regeringen anser att det ännu inte på detta stadium går att ta ställning till alla enskilda bestämmelser. Förslaget bör inte tillämpas på offentliga tjänster som tillhandahålls utan ekonomiskt vederlag eller mot ett vederlag som bara delvis täcker produktionskostnaderna. Regeringen understryker att förslagets räckvidd till denna del måste preciseras och definitionen av vederlag förtydligas. Särskilt avseende bör fästas vid de centrala definitionerna på tillfälligt tillhandahållande av tjänster och etablering. Det måste ses till att tillämpningen i s.k. kumulativa tillämpningssituationer, som innebär att tjänstedirektivet tillämpas tillsammans med EU:s sektorsspecifika lagstiftning, är så entydig och förutsebar som möjligt.

De sakkunniga som utskottet hört anser allmänt att det är bra med en omfattande räckvidd. Vad de däremot kritiserar är att direktivet möjligen kommer att tillämpas på tjänster som allmänt betraktas som välfärdssamhällets bastjänster. I Finland har kommunerna det största ansvaret för att producera dem, men i normala fall betalar användarna också ett visst ekonomiskt vederlag för dem. Många av dem som lämnat utlåtande har särskilt fäst sig vid direktivets tillämpning på det sociala området och vården och de problem som detta kan ge upphov till.

Utskottet hänvisar till sakkunnigutredningarna och omfattar regeringens ståndpunkt. Direktivet bör inte tillämpas på tjänster som omfattas av den offentliga skyldigheten att tillhandahålla tjänster och för vilka det betalas ett ekonomiskt vederlag som bara delvis täcker produktionskostnaderna. Problemet är att förslaget innehåller en oklar definition på ekonomiska tjänster.

Det är inte helt klart om t.ex. en tjänst som köps av kommunens sjukvårdsdistrikt är ekonomisk trots att patienten betalar ett pris för den som ligger betydligt under produktionskostnaderna. Likaså är det oklart hur man ska tolka tjänster som t.ex. allmännyttiga sammanslutningar tillhandahåller sina egna medlemmar då det inte är fråga om näringsverksamhet. Direktivförslaget bör preciseras på denna punkt för att garantera att den kommunala självstyrelsen i Finland och den gemensamma marknaden är reglerade på ett förutsebart sätt.

Utskottet understryker att direktivet inte får påverka de politiska beslutsfattarna och myndigheterna i medlemsstaterna och deras möjligheter att fatta beslut om att tillhandahålla och producera offentliga bastjänster. Besluten ska fattas med hänsyn till den nationella välfärdspolitiken, inte den inre marknaden. Räckvidden bör bestämmas utifrån debatten om tjänster av allmänt intresse och EG-domstolens rättspraxis (bl.a. fallet Altmark, C 280/00), som på vissa villkor tillåter avvikelser från reglerna för den inre marknaden om det uttryckligen sker med hänsyn till en medlemsstats hälsovårdspolitiska mål och skyldigheter.

Utskottet omfattar regeringens syn också på den punkten att det måste dras en tydligare gräns mellan serviceföretags etablering och tillhandahållande av gränsöverskridande tjänster. Det är fullt möjligt att det också i den nationella näringslagstiftningen vore skäl att precisera bestämmelserna om när ett företag ska anses vara etablerat i Finland och därmed i alla delar ska följa finsk lagstiftning.

Utskottet omfattar regeringens ståndpunkt till en entydig och föregripande tillämpning av ramdirektivet och specialdirektiven om tillhandahållande av tjänster. Konfliktsituationer bör i den mån det är möjligt undvikas utan EG-domstolens hjälp. Ett av syftena med direktivförslaget är att kodifiera nuvarande rättspraxis, inte skapa ett behov av en ny sådan.

Förenklad förvaltning och modernisering av tillståndssystem

Regeringen anser att bestämmelserna om tillståndssystem i artiklarna 9-13 i förslaget kan förordas. De svarar mot principer och bestämmelser i vår lagstiftning. Men formuleringen om att tillstånd får anses beviljat om inget annat meddelas inom den angivna tidsfristen är ett problem.

Vid utfrågningen av sakkunniga i utskottet ställde sig många bakom principen om "alla tjänster över en disk". Procedurerna för etablering och tillhandahållande av tjänster måste skötas snabbt och effektivt.

Utskottet omfattar regeringens syn och understryker att direktivet inte får betyda nya myndighetsförfaranden och ökad byråkrati. Regleringen hos oss bör genomföras genom intensivare myndighetssamarbete.

Otillåtna krav och krav som ska utvärderas vid etablering i en annan medlemsstat

Regeringen menar att otillåtna krav enligt artikel 14 och krav som ska utvärderas enligt artikel 15 i princip kan accepteras. Men apoteksverksamheten bör inte omfattas av artiklarna 14 och 15, om det inte går att garantera en heltäckande läkemedelsdistribution på lika villkor i hela landet. Bestämmelserna i direktivförslaget bör preciseras ytterligare i relation till koncessionsbestämmelserna för radio- och tevesändningar och andra frågor som tangerar den nationella radioförvaltningen.

De sakkunniga som utskottet har hört har i regel förespråkat förslagen. Antalet näringar som kräver tillstånd anses ha minskat mycket i Finland. Ribban för att tillhandahålla gränsöverskridande tjänster i Finland eller för att börja producera dem i Finland är lägre än i EU i snitt. Därför bör direktivet ses som en chans att förbättra vår tjänsteexport.

För apotekstjänster föreslås undantag från artiklarna för att de social- och hälsovårdspolitiska målen för tjänsterna och läkemedelsdistributionen ska kunna uppfyllas. Av en kompletterande utredning framgår att taxitrafiken inte ska omfattas av direktivet. Men förslaget nuvaran-

de formulering är inte helt klar på den här punkten.

Utskottet omfattar regeringens ståndpunkter. Det understryker att förslaget inte i sig betyder att tillståndsplikten slopas. Det förutsätter bara att vissa tillståndskrav och förfaranden ska vara otillåtna eller utvärderas.

Utskottet anser att

direktivets räckvidd bör förtydligas i fråga om taxitrafik så till vida att direktivet inte alls omfattar denna typ av affärsverksamhet.

Principen om ursprungsland vid tillhandahållande av gränsöverskridande tjänster

Statsrådet anser att principen om ursprungsland är nödvändig för att tjänstemarknaden ska utvecklas. Samtidigt måste det ses till att det finns en möjlighet till motiverade undantag med hänsyn till allmänintresset och det i sin tur kräver preciseringar och ändringar i förslaget. Principen om ursprungsland i artikel 16 och undantagen från den i artikel 17—19 kan godkännas med vissa undantag. I det fortsatta arbetet måste det ses till att den internationella privaträttens lagvalsregler inte minst i fråga om avtalsförpliktelser och skadeståndsansvar inte omfattas av principen om ursprungsland. Regeringen understryker att tillsynen över social- och hälsovårdstjänster i samtliga fall ska följa lagstiftningen i mottagarmedlemsstaten och att myndigheterna i medlemsstaten ska stå för tillsynen.

De sakkunniga som utskottet har hört har haft motstridiga attityder till principen om ursprungsland. Å ena sidan har den ansetts viktig och tillräddig med tanke på den inre marknadens effektivitet och små och medelstora företags tjänsteexport. Å andra sidan finns det ett motstånd mot principen framför allt inom den sociala sektorn och vården. Principen har också i övrigt kritiserats för att den kan leda till att tjänstetillhandahållarna väljer en medlemsstat med låg regleringsgrad och svag förvaltning till etablerings- eller ursprungsland. Det leder till osund konkurrens mellan företag och eventuellt till problem med tjänsternas kvalitet och säkerhet. Principen ställer också större krav på samarbetet

och informationsutbytet mellan myndigheter för att konkurrensen inte ska snedvridas och konsumentskyddet urholkas.

Utskottet noterar att principen om ursprungsland i sig är erkänd och etablerad i Europeiska unionen. Den har slagit igenom tack vare EG-domstolens rättspraxis (det s.k. Cassis de Dijon-fallet, C 120/78) och tillämpas inom varuhandeln över hela linjen. Principen är förknippad med lagstiftning enligt det s.k. nya tillvägagångssättet som betyder att den som tillverkar en vara eller släpper ut den på marknaden ska förse varan med en överensstämmelseförsäkran som bevis på att varan uppfyller unionens eller medlemsstatens bestämmelser om varan.

Principen om ursprungsland följs i vissa delar också i reglerna för den inre marknaden. Den mest betydande öppningen i gemenskapslagstiftningen är direktivet om elektronisk handel (2000/31/EG). Principen finns också i förordningen om säljfrämjande åtgärder på den inre marknaden som rådet inom den närmaste tiden försöker nå politisk enighet om.

Men det är nytt att man nu vill tillämpa principen om ursprungsland i så stor omfattning som föreslås i tjänstedirektivet. Med hänsyn till förslagets räckvidd måste principens lämplighet bedömas mycket noga och kritiskt. Principen om att ett företag som tillhandahåller gränsöverskridande tjänster i sin verksamhet bara ska följa lagstiftningen i sitt eget etableringsland och att det tjänstemottagande landet inte har någon möjlighet att ställa likadana krav på tjänstetillhandahållaren som på företag som är etablerade i mottagarlandet går mycket långt och ställer eventuellt till med problem på tjänstemarknaden.

Det bör observeras att tjänstedirektivet bara i princip bygger på principen om ursprungsland. I praktiken innehåller direktivförslaget betydande undantag från principen om ursprungsland som i själva verket gör att själva principen snarare är ett undantag än huvudregel. Utskottet anser att detta tillvägagångssätt är det riktiga, om och när man i alla fall vill utvidga principen om ursprungsland för att utveckla den inre marknaden.

Det största undantaget är konsumenternas avtal om tjänsteproduktion när bestämmelserna om dem inte är fullt ut harmoniserade i gemenskapen. Undantaget innebär att mottagarlandets lagstiftning tillämpas på alla tjänster som tillhandahålls enskilda personer vad gäller innehåll och konsumentskydd. Det spelar en stor roll för att konsumenttjänster ska tillhandahållas på lika villkor i alla medlemsstater och för att konkurrensen på marknaden inte ska snedvridas. Det är nödvändigt att bibehålla undantaget vid den fortsatta behandlingen av direktivet, anser utskottet.

Principen om ursprungsland tillämpas inte heller på vissa centrala offentliga tjänster, som posttjänster och tjänster som avser el-, naturgas- och vattenförsörjning. Principen tillämpas inte heller på reglerna för utstationerade arbetstagare och erkännande av yrkeskvalifikationer. Den ingriper inte heller i markanvändning eller privatisering. Lagstiftningen om arbetares fria rörlighet och samordning av den sociala tryggheten omfattas inte heller av principen.

Utskottet uppmärksammar undantagen för totalförbud med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och folkhälsa. Principen tillämpas inte på särskilda krav som anknyter till särdragen på det ställe där tjänsten utförs och som måste följas bl.a. för att skydda folkhälsan och miljön.

Enligt utskottet är det viktigt att se till att det på ett allmänt plan går att avvika från principen om ursprungsland med hänsyn till kraven på tjänsternas kvalitet och säkerhet. Direktivet får inte leda till en osund konkurrens och till att tjänsteföretagen söker sig till länder med låga krav. Med tanke på marknaden är det enda förnuftiga att man tillämpar lagstiftningen i mottagarlandet. Marknaden ser säkert till att så sker eftersom där finns ett tryck på att kvalitetsnivån och standarden ska bibehållas på den nivå som konsumenterna kräver.

Det är viktigt att tillämpa principen om ursprungsland när det ställs sådana hinder och krav på tillhandahållandet av gränsöverskridande tjänster som inte har med själva produkten eller dess kvalitet eller säkerhet att göra. I Finland finns det ytterst få sådana krav. I många EU-länder krävs det också för tillhandahållande av

gränsöverskridande tjänster t.ex. att man öppnar ett bankkonto i mottagarlandet, olika slag av dokument som bestyrkts offentligt i medlemsstaten, medlemskap i en viss branschorganisation eller ett gille eller olika slag av formbundna bevis på solvens eller gott anseende, som inte är motiverade med tanke på själva tjänstens säkerhet eller konsumentskyddet. Principen om ursprungsland som innebär att en tjänsteföretagare som verkar lagligt i ett medlemsland tillfälligt får tillhandahålla sina tjänster också i ett annat medlemsland faller sig naturlig för situationer av detta slag. Därför bör den tas med i direktivet.

Utskottet omfattar regeringens syn på saken med kommentarerna om principen om ursprungsland i detta stycke.

Ersättning för utgifter för vård

Enligt regeringens ståndpunkt kan bestämmelserna om ersättning för vård accepteras när det kan säkerställas att de hos oss tillämpas uteslutande på ersättningar från sjukförsäkringen enligt nationell taxa som patienten söker för vårdkostnader som han själv betalat i en annan medlemsstat. För att artikeln ska antas måste formuleringar och definitioner preciseras och en tydligare gräns dras upp mot förordning 1408/71 om samordning av den sociala tryggheten.

Vid utfrågningen av sakkunniga i utskottet har dels det förfarande som regeringen för fram i sin ståndpunkt föreslagits, dels att hela artikeln stryks i direktivet.

Utskottet framhåller att en sådan lösning inte nödvändigt får några stilpoäng med tanke på regleringens kvalitet att särfrågan om ersättningar för vård ingår som ett led i det allmänna ramdirektivet om tjänster. Enligt utredning till utskottet går direktivet ändå inte längre än gällande praxis som utformats av EG-domstolen och därmed finns det inte i sig något hinder för att gällande praxis kodifieras. Utskottet omfattar regeringens ståndpunkt.

Kontroll av utstationerade arbetstagare

Som regeringen ser det ingriper det föreslagna direktivet inte i direktiv 96/71/EG om utstationerade arbetstagare. Bestämmelserna om att

uppgifter ska bevaras i efterhand och om samarbete mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter om kontroll av anställningsvillkoren går i rätt riktning och är en förbättring jämfört med nuläget. I fortsättningen måste det ses till att möjligheterna till kontroll av utstationerade arbetstagares villkor inte urholkas. Framför allt gäller det att se till att direktivet inte urholkar den nationella lagstiftningen om och kontrollen av privat arbetsförmedling och hyrd arbetskraft.

De sakkunniga som utskottet har hört anser att systemet är administrativt tungrott och svårt att övervaka. Det har föreslagits att artiklarna 24 och 24 bör strykas i direktivet eller att de måste ändras så att kontrollen inte försvåras. Bestämmelserna anses platsa bäst i direktivet om utstationerade arbetstagare.

Det är viktigt att kontrollen av de centrala anställnings- och arbetsvillkoren för utstationerade arbetstagare inte försvagas. Utvecklingen av den inre marknaden, som i sig är en positiv sak och som gynnas av tjänstedirektivet, betyder sannolikt fler utstationerade arbetstagare inom gränsöverskridande tjänster. Utskottet konstaterar ändå att direktivet om utstationerade arbetstagare redan är gällande rätt i unionen. Enligt utredning till utskottet kommer det föreslagna tjänstedirektivet inte att få verkningar för kontrollen av utstationerade arbetstagare. Den följer finsk lagstiftning och gäller unionsmedborgare. Men det är möjligt att kontrollen av arbetstagare från tredje länder försämrats.

Tjänstedirektivet bör ligga i linje med EG-domstolens rättspraxis, som erkänner att lagstiftningen om utstationerade arbetstagare, inte minst hyrd arbetskraft, är socialt känslig och tillåter olika slag av kontrollåtgärder. De behövs för att skydda de anställda och förebygga svart ekonomi.

Om principen om ursprungsland inte omfattar erkännande av yrkeskvalifikationer är det nödvändigt att se till att samma principer tillämpas på tredjelandsmedborgares yrkeskvalifikationer som på unionsmedborgarnas. Kraven på yrkeskvalifikationer får av lagstiftningstekniska skäl inte sänkas för arbetare från tredje länder.

Med dessa kommentarer omfattar utskottet regeringens ståndpunkt att det måste ses till att övervakningen av utstationerade arbetstagare inte urholkas. I detta sammanhang bör bestämmelserna om utsändande företags skyldigheter preciseras. Men samtidigt påpekar utskottet att de viktigaste villkoren för kontroll bestäms nationellt. Bristen på myndighetsresurser är den största enskilda orsaken till den svaga kontrollen.

Enligt utredning till utskottet ser det ut som om direktivförslaget skulle komma att ändras i rådet så till vida att uthyrd arbetskraft lämnas utanför direktivet i avvaktan på att förslaget till direktiv om uthyrd arbetskraft går vidare. Utskottet tillstyrker avgränsningen.

Spelverksamhet

Regeringen anser att det föreslagna direktivet inte ingriper i nationell spelverksamhet i och med att det på denna punkt i förslaget finns en övergångstid av obegränsad längd.

Men utskottet menar att artiklarna 18 och 40 låter förstå att det inte är tillrådligt att direktivets räckvidd i framtiden utvidgas till spelverksamhet. Utskottet stöder inte detta och ser inte heller någon anledning till att ett eventuellt framtida förslag från kommissionen behöver nämnas i det aktuella direktivet. Den utveckling som kommissionen förespråkar kan enligt utskottet leda till stora problem både nationellt och på gemenskapsnivå. Om en sträng myndighetskontroll försvåras kan det betyda missbruk av olika slag och kriminell verksamhet. Likaså kan det bli omöjligt att använda avkastningen av spelverksamhet för nationella allmännyttiga ändamål.

Utskottet anser därför att

spelverksamheten absolut och tydligare bör uteslutas ur tjänstedirektivets räckvidd.

Andra särfrågor

Regeringens syn är att den föreslagna förpliktelsen om yrkesansvarsförsäkring för tjänster som utgör en särskild hälso- eller säkerhetsrisk inte uppfyller kravet på exakthet och noggrann av-

gränsning som är ett villkor för att grundläggande fri- och rättigheter får begränsas. Om de branscherna som ska omfattas av yrkesansvarsförsäkring läggs fast i kommittéförfarande uppfylls inte grundlagens krav på att det ska stiftas om saken genom lag.

Regeringen kräver att en utländsk tjänsteleverantör också i framtiden ska ha en patientskadeförsäkring enligt vår patientskadelag när det gäller vårdtjänster som tillhandahålls i Finland.

Regeringen understryker att förslaget enligt stycke 35 i ingressen inte ingriper i nationella lagfästa monopol. I det fortsatta arbetet måste det ses till att det finns en likadan formulering i de föreslagna artiklarna. Direktivet ska inte heller befatta sig med minutförsäljningsmonopolet på alkohol.

Utskottet omfattar regeringens syn på dessa punkter.

Ärendets fortsatta behandling och informationen till riksdagen

Enligt statsrådets skrivelse kommer regeringens ståndpunkter att preciseras i takt med att behandlingen i rådet fortskrider. Regeringen ska lämna en kompletterande skrivelse om direktivförslaget till riksdagen, bl.a. om beskattningen.

Behandlingen i EU:s institutioner kommer att dra ut på tiden. Det nya Europaparlamentet börjar sitt lagstiftningsarbete först i september. Förslaget har väckt en bred nationell debatt i medlemsstaterna och den kommer sannolikt att färga av sig också på behandlingen i rådet. Man kan anta att förslaget förändras en hel del under behandlingens gång.

Regeringen har meddelat att den kommer med en kompletterande skrivelse till riksdagen om skattefrågor i direktivförslaget. Utskottet anser att skattesynpunkterna är viktiga både för företagen och skattetagarna och den vägen också för

välfärdssamhällets finansiella bas. Det kommer att ta ställning till saken utifrån den kompletterande skrivelsen.

Riksdagen bör nödvändigt få information enligt grundlagens 96 § om den fortsatta behandlingen i EU:s institutioner och om de övriga medlemsstaternas relevanta ståndpunkter. Samtidigt är det skäl att precisera bedömningen av förslagets verkningar inte bara med tanke på beskattningen utan också med tanke på Finlands konkurrenskraft över lag. Regeringen bör precisera sina ståndpunkter efter en bred beredning och lämna dem till riksdagen för behandling. Man bör inte fatta beslut som är slutligt bindande för Finland förrän riksdagen har haft en chans att uttala sin åsikt om regeringens preciserade ståndpunkter och eventuella nya förslag i samband med den fortsatta behandlingen av direktivet.

Utlåtande

Ekonomiutskottet anför

- att utskottet omfattar regeringens preliminära ståndpunkt med anmärkningarna ovan och understryker att

- målen i det föreslagna direktivet att göra den inre marknaden effektivare och Europa konkurrenskraftigare i princip kan omfattas,

- förslagets räckvidd och definitioner kräver fortsatt precisering för att målen ska nås och centrala nationella offentliga tjänster säkerställas,

- särskild uppmärksamhet i det fortsatta arbetet bör ägnas principen om ursprungsland och kontrollen av utstaterade arbetstagare.

EkUU 19/2004 rd — U 31/2004 rd

Helsingfors den 17 september 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jouko Skinnari /sd
vordf. Jari Leppä /cent
medl. Arto Bryggare /sd (delvis)
Sari Essayah /kd
Reijo Kallio /sd
Esko Kiviranta /cent
Martti Korhonen /vänst
Miapetra Kumpula /sd
Seppo Lahtela /cent

Jere Lahti /saml
Klaus Pentti /cent
Antti Rantakangas /cent (delvis)
Sari Sarkomaa /saml
Juhani Sjöblom /saml
ers. Mikko Elo /sd (delvis)
Matti Saarinen /sd
Oras Tynkkynen /gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Pekka Nurminen

utskottsråd Tuula Kulovesi.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Europaparlamentets och rådets förslag till direktiv om tjänster på den inre marknaden är en mycket viktig öppning med tanke på ambitionen att förbättra tillväxten och sysselsättningen i Europa genom främjad rörlighet för tjänster i enlighet med Lissabonstrategin. Direktivets mål är godtagbara i sig så länge åtgärderna för att främja dem är kontrollerade och respekterar nationellt motiverade branschavgränsningar.

Synpunkter på direktivets räckvidd

Direktivet är av typen ramdirektiv med omfattande räckvidd. Det ska i princip tillämpas på alla tjänster mot ett ekonomiskt vederlag. Den omfattande räckvidden bär i sig ett principiellt problem i och med att reglerna för den inre marknaden är näringspolitiskt motiverade och nu föreslås bli utsträckta till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, som det bör lagstiftas om framför allt med hänsyn till den nationella välfärdspolitik. Direktivets tillnärmelsesätt är på denna punkt främmande för vårt servicesystem som är offentligt finansierat och bygger på kommunernas självstyre.

På grund av den breda räckvidden har förslaget blivit svårtytt och tolkbart på många punkter. Man har genom olika definitioner, hänvisningar och diffusa begrepp försökt beskriva undantagen från räckvidden och att klarlägga hur direktivet ställer sig till annan lagstiftning och tidigare juridiska tolkningar. Begreppens tvetydighet leder till att det i sista hand får bli EG-domstolen som definierar dem på ett sätt som binder medlemsstaterna i deras egen rättspraxis. Med den nya konstitutionen kommer unionens handelspolitiska befogenheter att utvidgas till alla tjänster och det ökar trycket på klarhet i räckvidd, innehåll och avgränsningar ytterligare.

Vid utfrågningen av sakkunniga har bl.a. HIM och SHM lyft fram problemen med räckvidden och definitionen av ekonomiskt vederlag i fråga

om ett flertal tjänster. Ministerierna har i sina pm noterat att läget är oklart t.ex. när kommunerna köper tjänster i den privata sektorn eller av samkommuner till ett pris som måste anses vara ett vederlag för att överlåtas vidare mot en klientavgift. Om de ersättningar kommunerna betalar t.ex. till samkommuner för utbildning eller hälsovård tolkas som en del av ett vederlag, förändrar det sättet att tillhandahålla tjänsterna i betydande grad. Kommunförbundet anser att det betyder tvångskonkurrensutsättning för kommunerna och att det i värsta fall tvingar kommunerna att avveckla samkommuner och att skära ner samarbetet. Det kan rentav anses att direktivet hotar kommunernas rätt att enligt sin grundlagsfästa självstyrelse ordna sina uppgifter som de vill. Regeringen har inte klart uttalat att utgångspunkten är att t.ex. social- och hälsovårdstjänsterna ställs utanför direktivet utan den vill bara i linje med sin ståndpunkt precisera räckvidden och förtydliga definitionen på vederlag som ett villkor för att anta direktivet. Likaså har regeringen i fråga om spelverksamhet och penninglotterier nöjt sig med en obegränsad övergångstid i direktivet. Det handlar om regeringens principiella syn på hur viktiga nationella offentliga tjänster ska ordnas i framtiden.

Principen om ursprungsland

Principen om ursprungsland blir tillämplig när en tjänstetillhandahållare tillfälligt tillhandahåller gränsöverskridande tjänster. Mottagarlandet får inte på vissa undantag när ställa ytterligare krav och har inte heller direkt övervakningsrätt eller övervakningsskyldighet mot tjänstetillhandahållare som är verksamma inom dess område.

Det är förmodligen ett problem för sig hur gränsen ska dras mellan ett företag som säljer sina tjänster över gränsen och ett företag som är etablerat i ett annat land. Enligt det föreslagna direktivet kan Finland bli tvunget att övervaka tjänstelevererande företags verksamhet i 27 län-

der. Analogt ska övriga länder övervaka sina företagens verksamhet i Finland. Situationen varierar så pass mycket i medlemsländerna att det redan i sig betyder problem för företagens konkurrenskraft, om ett företag från ett medlemsland kan verka på ett annat medlemslands territorium utan att behöva tillämpa samma regler som mottagarlandets egna företag. Tjänstedirektivet har en sådan uppläggning att det dessutom hindrar en saklig kontroll av utstationerade arbetstagares anställnings- och arbetsvillkor. Företag och anställda behandlas olika, trots att målet varit det motsatta.

Ett av målen med direktivet sägs vara att gallra bort onödig byråkrati. Målet är bra men förslaget kommer att leda till ökad byråkrati med en

ineffektiv efterhandskontroll bl.a. i myndighetskontakterna utan att det ger önskat resultat.

Direktivförslagets breda räckvidd, tvetydigheten i centrala begrepp och principen om ursprungsland vid tillhandahållande av gränsöverskridande tjänster grusar alla möjligheter att behålla det nationella greppet om viktiga välfärdstjänster och hindrar en behörig kontroll av tjänstehandeln och arbetsmarknaden och bevakningen av konsumenters, företags och anställdas intressen. Därmed anser vi att direktivförslaget i sin nuvarande form bör förkastas.

Åsikt

Vi föreslår

att direktivet förkastas.

Helsingfors den 17 september 2004

Sari Essayah /kd

Martti Korhonen /vänst