

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 17/2004 rd

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

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 4 juni 2004 statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tjänster på den inre marknaden (U 31/2004 rd) till förvaltningsutskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Satu Mäkynen, handels- och industriministeriet

- regeringsråd Heli Backman, regeringsråd Jouni Laiho och överinspektör Mari Mustakoski, inrikesministeriet
- regeringssekreterare Merja Leinonen och kultursekreterare Minna Polvinen, undervisningsministeriet
- regeringssekreterare Eeva Kangasniemi, regeringssekreterare Mervi Kattelus och överdirektör Kari Välimäki, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Liisa Heinonen, arbetsministeriet
- enhetschef Keijo Sahrman, Finlands Kommunförbund.

SKRIVELSEN

Förslagets huvudsakliga innehåll

Europeiska kommissionen lade den 13 januari 2004 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tjänster på den inre marknaden. Det är fråga om ett helt nytt förslag till lagstiftning som ska göra det lättare för tjänstleverantörer att etablera sig i ett annat medlemsland och den fria rörligheten för tjänster som tillfälligt tillhandahålls över gränsen. Förslaget utgör ett led i genomförandet av det mål för ekonomi och konkurrenskraft som Europeiska rådet i Lissabon ställde och fortsättning på kommissionens rapport om situationen på den inre mark-

naden för tjänster (30.7.2002, dokument (KOM)2002 441 slutlig).

Enligt förslaget ska direktivet i princip tillämpas på alla ekonomiska tjänster. Men tillämpningsområdet omfattar inte finansiella tjänster, elektroniska kommunikationstjänster och transporttjänster till den del det är fråga om trafikpolitik. Direktivet tillämpas inte heller på frågor som gäller beskattning. Tjänster som tillhandahålls av dem som utövar reglerade yrken (t.ex. läkare, farmaceuter, advokater och skatterådgivare) hör till tillämpningsområdet.

I direktivförslagets ingress fastställs att tjänster som staten utför utan vederlag inom ramen för sitt uppdrag på de sociala och kulturella områdena samt inom utbildnings- och rättsväsende inte till sin art är ekonomiska och därmed inte hör till tillämpningsområdet. Enligt EG-domstolens tolkning är också sådana tjänster vederlagsfria för vilka ett vederlag tas ut men där vederlaget betydligt underskrider produktionskostnaderna för tjänsten.

Förslaget ställer en klar skyldighet för medlemsländernas myndigheter att förbättra och för enkla de administrativa förfaranden för tillhandahållande av tjänster. Utgångspunkt är principen att den som tillhandahåller en tjänst kan sköta alla administrativa förfaranden i anknytning till etableringen och tillhandahållandet av tjänster över en disk. Förslaget innehåller också ett antal detaljerade regler om tillståndsförfarandena som i första hand ska förhindra all slags diskriminering och snedvridning av konkurrensen.

I förslaget räknas s.k. otillåtna krav upp som medlemsstaterna inte får ställa för att få starta eller utöva tjänsteverksamhet på sitt territorium och s.k. krav som ska utvärderas i fråga om vilka medlemsstaterna ska kontrollera sin egen lagstiftning och se till att de är icke-diskriminerande, nödvändiga och proportionella.

Utgångspunkten för förslaget är att trygga likabehandling överallt inom unionen för tjänster som tillhandahålls från en annan medlemsstat. Den mest centrala principen är att den som tillhandahåller tjänster bör följa lagstiftningen i sitt ursprungsland också när han eller hon tillhandahåller tjänster över gränsen till andra medlemsstater. Mottagarlandet får inte ställa tilläggskrav på den som tillhandahåller en tjänst och har inte heller direkt tillsyns rätt eller tillsynsskyldighet. Analogt ska ursprungslandets myndigheter övervaka också tjänstetillhandahållarens åtgärder i andra medlemsländer.

Principen om ursprungsland grundar sig på friheten att tillhandahålla en tjänst enligt EU-fördraget och den tillämpas på flera bestämmelser om den inre marknaden. Ett antal allmänna, till sin art bestående undantag har gjorts från

principen i förslaget. Direktivet tillämpas inte på post-, el-, gas- och vattendistributionstjänster. Utanför tillämpningsområdet för principen om ursprungsland faller också frågor som anknyter till yrkeskvalifikationer och utstationerade arbetstagare.

I förslaget ingår inget undantag som skulle utesluta rättsförhållanden mellan enskilda från principen om ursprungsland. Detta är principiellt en betydande breddning av friheten att tillhandahålla tjänster enligt EU-fördraget. Men principen om ursprungsland tillämpas inte 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 tjänsteleverantörens ansvar för personskador.

Ett viktigt undantag med tanke på den nationella regleringen och övervakningen av tjänsteverksamheten är att principen om ursprungsland inte tillämpas på krav som direkt anknyter till typiska drag för tjänstens produktionställe som det är nödvändigt att följa med tanke på den allmänna ordningen, för att upprätthålla säkerheten eller skydda folkhälsan eller miljön.

Förslaget medger också att det mottagande landet i synnerligen exceptionella enskilda situationer får ta till vissa skyddsmekanismer i fråga om tjänster från andra medlemsländer. Dessa exceptionella förhållanden anknyter till tjänsters säkerhet, folkhälsan, utövande av yrken inom hälsovården och skyddande av minoriteter. I principen om ursprungsland har dessutom föreslagits vissa tidsbundna undantag som ska tillämpas bl.a. på penningspel.

Direktivet innehåller dessutom bestämmelser bl.a. om tjänstemottagarnas rättigheter, tillfällig utstationering av arbetstagare, tjänsters kvalitet, kontroll av tjänsteleverantörers verksamhet, medlemsstaternas inbördes samarbete och ett särskilt konvergensprogram.

Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att förslaget till direktiv bör understödhas. Behovet av ett tjänstedirektiv av det föreslagna slaget med ett brett tillämpningsområde är uppenbart för att verksamheten på den

inre marknaden ska bli effektivare och den europeiska konkurrenskraften kunna utvecklas. Tjänstedirektivet är ett av de mest centrala enskilda instrumenten för att nå de mål som ställs i Lissabon. Statsrådet understöder det föreslagna direktivets mål att gallra bort onödig byråkrati inom näringsverksamheten. Denna sak är av särskild betydelse för finska exportföretag.

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

Statsrådet kan fastställa följande ståndpunkter 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 i förhållande till produktionskostnaderna betalas för tjänsteverksamheten och att tjänsten då uppfyller kännetecknen på ekonomisk verksamhet i EU-rätten. Det föreslagna direktivet ska 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 bestämmelserna i artiklarna 9—13 som anknyter till tillståndsförfaranden bör understödjas och att de väl motsvarar principerna och bestämmelserna i vår nationella lagstiftning. Dock är formuleringen i artikel 13.5 c problematisk i och med att den säger att tillstånd automatiskt beviljas om den tidsfrist som föreskrivits för beviljande av tillstånd överskrids.

Statsrådet anser att de otillåtna kraven i artikel 14 och de krav som ska utvärderas enligt artikel 15 i princip kan accepteras. Apoteksverksamheten bör dock inte omfattas av artiklarna 14 och 15 om man inte kan säkerställa att en täckande och jämlik läkemedelsdistribution i hela landet kan tryggas. Dessutom framhåller statsrådet att ställning till förbudet mot ekonomisk be-

hovsprövning enligt artikel 14.5 för taxiverksamhetens del slutligt kan tas tidigast när den taxilagsarbetsgrupp som kommunikationsministeriet har tillsatt har fått sitt arbetet slutfört den 15 juni 2004. Vid den fortsatta beredningen av förslaget till direktiv bör det dock säkerställas att vårt nuvarande taxisystems höga kvalitet och regionala täckning inte urholkas.

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

Statsrådet konstaterar att principen om ursprungsland i förslaget till direktiv grundar sig på den frihet att tillhandahålla tjänster som har fastställts i EU-fördraget. Det är nödvändigt att principen tas till utgångspunkt för de regler som anknyter till utövandet av näring för att tjänstemarknaden ska kunna utvecklas. Samtidigt måste det dock säkerställas att det finns möjligheter att göra motiverade undantag med hänsyn till ett allmänt intresse, vilket förutsätter att förslagets innehåll klargöras och ändras. Principen om ursprungsland i artikel 16 och undantagen till den i artiklarna 17—19 kan accepteras med vissa undantag.

Statsrådet anser att en generell tillämpning av principen om ursprungsland på rättsförhållanden mellan enskilda är problematisk, i synnerhet i förhållande till den internationella privaträttens lagvalsregler om val av lag. Principens förhållande till regleringen av lagval förblir oklart i förslaget till direktiv, även om där ingår vissa undantag som gäller valet av lag. I det fortsatta arbetet måste man försäkra sig om att i synnerhet de lagvalsregler i internationell privaträtt som gäller avtalsskyldigheter och skadeståndsansvar ställs utanför principen om ursprungsland. Då 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 tillämpas (så också i U 47/2003 rd).

Även om förslaget medger undantag från principen om ursprungsland med hänvisning till skydd av folkhälsan, betonar statsrådet fortsättningsvis att övervakningen av social- och hälsovårdstjänster i alla fall bör ske i enlighet med lagstiftningen i den mottagande medlemsstaten och på åtgärd av myndigheterna i denna medlemsstat.

Vad gäller ersättning för hälso- och sjukvården konstaterar statsrådet att bestämmelserna i artikel 23 är godtagbara till den del det kan säkerställas att de i Finland endast tillämpas på ersättningar som betalas i enlighet med de nationellt fastställda taxorna i sjukförsäkringssystemet för kostnader som patienten själv har betalt för hälso- och sjukvård i en annan medlemsstat. För att artikeln ska kunna godkännas måste lydelser och definitioner vara mera exakta och gränsdragningen gentemot förordningen om tillämpning av systemen för social trygghet 1408/71 klarare.

Statsrådet konstaterar att bestämmelserna 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 en anställning går i rätt riktning och är förbättringar i den nuvarande EU-regleringen av utstationerade arbetstagare.

I det fortsatta arbetet måste det ses till att förutsättningarna för tillsynen över utlokaliserade arbetstagare inte blir sämre än de är i dag. I beredningen bör också det arbete beaktas som arbetsministeriets trepartsarbetsgrupp utför. Den bereder regeringens förslag till åtgärder för att göra tillsynen över villkoren i utstationerade anställdas anställningar effektivare. Riksdagen har förutsatt att regeringen kommer med propositioner om detta för att behandlas under höstsessionen 2004. Vid den fortsatta beredningen av förslaget bör det särskilt ses till att den nationella reglering om privat arbetsförmedling och utnyttjande av arbetskraft och tillsynen över dem inte försvagas genom direktivet.

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

Statsrådet framhåller i fråga om de yrkesrelaterade försäkringar och garantier som fastställs i artikel 27 i förslaget att den föreslagna skyldigheten att teckna en ansvarsförsäkring för verksamhet som medför en särskild hälso- eller säkerhetsrisk inte uppfyller kravet på exakt avgränsning för reglering som begränsar de grundläggande rättigheterna (i detta fall näringsfriheten). Om de branscher som ska omfattas av ansvarsförsäkringsskyldighet fastställs i ett rådgivande kommittéförfarande uppfylls inte heller den grundlagsfästa skyldigheten att föreskriva om sådana begränsningar genom lag. I detta sammanhang bör det säkerställas att det i fråga om de hälso- och sjukvårdstjänster som tillhandahålls i Finland också i fortsättningen kan krävas att utländska tjänsteleverantörer ska ha en patientskadeförsäkring enligt den finska patientskadelagen.

Statsrådet understryker att förslaget enligt stycke 35 i ingressen inte ingriper i nationella lagstadgade ensamrätter. I det fortsatta arbetet bör det ses till att artiklarna i förslaget innefattar en formulering med samma innehåll. Eftersom det dessutom i artikel 19.1 b har tagits in en tillfällig övergångstid av obegränsad längd i principen om ursprungsland för penningspel, har detta direktivförslag inga verkningar för vår nationella reglering av penningspel. Dessutom vill statsrådet att det säkerställs att det föreslagna direktivet inte ingriper i det nationella minutförsäljningsmonopolet på alkohol.

Statsrådet noterar att den nuvarande formuleringen gör tillämpningsområdet för det föreslagna direktivet och vissa definitioner delvis oklara och att de måste preciseras innan slutlig ståndpunkt kan tas. Särskild uppmärksamhet bör ägnas de centrala definitionerna på tillfälligt tillhandahållande av en tjänst och etablering. Lika så bör vid den fortsatta beredningen säkerställas att tillämpningen i s.k. kumulativa tillämpnings-

situationer, där tjänstedirektivet tillämpas tillsammans med den sektorvisa EU-regleringen, tillämpningen är så entydig och förutsägbar som möjligt.

Statsrådets ståndpunkter preciseras i den takt behandlingen i rådet framskrider. Det kommer att sända en kompletterande skrivelse om detta förslag till direktiv till riksdagen bl.a. om beskattning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Bakom direktivförslaget ligger den ekonomiska reformprocess som Europeiska rådet i Lissabon inledde för att göra Europeiska unionen till världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsekonomi omkring 2010. Målet är att upprätta en allmän rättslig ram på den inre marknaden för att främja tjänsteleverantörers fria etablering och den fria rörligheten för tjänster över gränserna.

Utskottet anser att direktivets mål kan understödjas. Enligt utskottet förbättrar förslaget i det stora hela tjänsteföretagens möjligheter till verksamhet i andra medlemsstater. I Finland har vi relativt få tillståndsförfaranden och andra administrativa förfaranden som försvårar tjänsteleverantörers etablering eller förhindrar utbytet av tjänster över gränserna. Enligt utredningen har förenklingen av administrativa förfaranden i direktivet särskilt betydelse för exporten av finländska tjänster.

Utskottet har granskat direktivförslaget med tanke på sitt eget behörighetsområde och påpekar här vissa detaljer. Det uttalar sig i behövliga delar närmare i samband med den fortsatta beredningen av förslaget sedan statsrådet har kommit med sin kompletterande skrivelse i ärendet.

Synpunkter på direktivets tillämpningsområde

Direktivets tillämpningsområde är mycket omfattande. Det tillämpas i princip på alla tjänster för vilka det betalas ett betydande ekonomiskt vederlag. Enligt förslaget har endast vederlagets storlek betydelse när det bestäms om en viss tjänst produceras mot ekonomiskt vederlag eller

inte. Vem som betalar vederlaget är inte av betydelse. Enligt förslagets ingress är verksamhet som staten producerar utan vederlag inom ramen för sitt uppdrag på de sociala och kulturella områdena samt inom utbildning och rättsväsende inte till sin art ekonomisk och hör därmed inte till tillämpningsområdet för direktivet. EG-domstolen har i sina förhandsavgöranden ansett sådana tjänster som vederlagsfria där vederlaget betydligt underskrider produktionskostnaderna för tjänsten.

Enligt förslaget omfattas hälsovårdstjänster i princip av direktivets tillämpningsområde men t.ex. i fråga om socialtjänster är det enligt utredning oklart i vilken omfattning direktivet ska tillämpas på dessa tjänster. En stor del av social- och hälsovårdens klientavgifter i Finland uppfyller inte kraven på vederlag och dessa tjänster ska till den delen inte omfattas av direktivet. En del av tjänsterna, t.ex. avgifterna för socialtjänsternas stödtjänster, är i allmänhet vederlagsbundna och vederlaget kan vara betydande. Utskottet konstaterar också att köparen av en tjänst i det finländska systemet för social- och hälsovård ofta är en annan än den som anlitar tjänsten. Gränsen t.ex. mellan öppenvårdens och institutionsvårdens tjänster är inte heller så klar som direktivförslaget låter förstå. Vid utfrågningen av sakkunniga var det också oklart bl.a. i vilket förhållande ungdoms- och idrottsverksamheten står till tjänster som staten producerar utan vederlag inom ramen för sitt uppdrag på de sociala och kulturella områdena och inom utbildning och rättsväsende och som inte omfattas av direktivets tillämpningsområde. Utskottet omfattar därför statsrådets ståndpunkt om en klarare definition på direktivets tillämpningsområde och vederlaget.

Tillhandahållande av välfärdstjänster

I linje med den nordiska välfärdsmodellen ligger ansvaret för att ordna social- och hälsovården i Finland på det allmänna. En aktör (kommun, stat, offentligrättsligt samfund) i den offentliga sektorn kan producera tjänster själv eller i samarbete med andra aktörer i den offentliga sektorn eller köpa dem av den privata eller tredje sektorn. Tjänster som köps utifrån bör motsvara kraven för den offentliga sektorns egen produktion, som villkor för kvalitet och personals utbildning.

Principen om ursprungsland i förslaget innebär en förändring i den nuvarande situationen i Finland i och med att utländska serviceproducenter bör följa Finlands lagstiftning och tillsynen över verksamheten enligt vår lagstiftning ankommer på finska myndigheter. Enligt utredning bör lagstiftningen i ursprungslandet följas då tjänsteproducenten tillhandahåller tjänster över gränsen utan att etablera sig i mottagarlandet. Utskottet påpekar också att om tjänsteleverantören är etablerad i flera medlemsstater avgörs den tillämpliga lagstiftningen enligt den medlemsstat där tjänsteverksamheten har sitt centrum. Också då kan lagstiftningen i något annat land än Finland bli tillämplig på tjänsten.

Principen om ursprungslands kan anses vara nyttig för näringsverksamheten i samband med tillhandahållande av tjänster på marknadsvillkor. Utskottet anser dock att principen är problematisk för social- och hälsovårdstjänsternas innehåll och kvalitet, tillsynen över verksamheten och klientens rättsskydd samt ansvarsfrågorna. Dessa aspekter är väsentliga för produktionen av de välfärdstjänster som det allmänna ska producera.

I detta sammanhang hänvisar förvaltningsutskottet till riksdagsutskottets ställningstaganden i samband med beredningen av EU:s konstitutionella fördrag. De utgår från att bestämmelserna om den inre marknaden, i synnerhet om den fria rörligheten för tjänster, inte får begränsa och påverka medlemsstaternas skyldigheter och möjligheter att tillhandahålla hälsovårds-, social- och utbildningstjänster (bl.a. UtUB 4/2003 rd, StoUU 2/2003 rd).

Förvaltningsutskottet omfattar social- och hälsovårdsutskottets tidigare utlåtande (ShUU 6/2004 rd; E 6/2004 rd) och menar att det primära alternativet är att social- och hälsovårdstjänsterna lämnas utanför direktivets tillämpningsområde. Om social- och hälsovårdstjänsterna ändå omfattas av direktivets tillämpningsområde, anser utskottet i likhet med statsrådet att övervakningen av tjänsterna i alla fall bör ske i enlighet med lagstiftningen i den behöriga mottagarmedlemsstaten och på åtgärd av myndigheterna i denna medlemsstat.

I detta sammanhang fäster utskottet överlag uppmärksamhet vid problemen med tillämpningen av principen om ursprungsland. Enligt utskottets uppfattning kan t.ex. aktörerna i två olika medlemsstater med mycket olika system för offentliga tjänster bli mycket olika behandlade som konkurrenter. I den fortsatta beredningen finns det också anledning att utreda hur myndigheterna i ursprungslandet kan övervaka tjänsteleverantörens verksamhet i mottagarlandet.

Penningspel

Utskottet anser att direktivet inte ska ingripa i nationella lagstadgade ensamrätter som penningsspel och tillstyrker statsrådets ståndpunkt att detta ska nämnas i artiklarna. Utskottet fäster också uppmärksamhet vid att det som sägs i konvergensprogrammet i direktivförslaget om kommissionens åtagande att föreslå ny harmoniserande lagstiftning bl.a. i frågor som gäller penningsspel. Enligt utredning finns det för närvarande ingen gemenskapslagstiftning om verkställande och beskattning av penningsspel. Om det anses att reglering av penningsspel på gemenskapsnivå behövs, bör inte beredningen av regleringen enligt utredning kopplas till tjänstedirektivet.

Säkerhetstjänster

Utskottet konstaterar att det i statsrådets skrivelse inte finns något särskilt omnämnda om säkerhetstjänster. Direktivet är enligt utredning problematisk i fråga om säkerhetstjänster bl.a. därför att begreppet säkerhetstjänst är omfattande och det inte finns någon etablerad definition

inom branschen. Det finns inte heller någon gemenskapsrätt om privata säkerhetstjänster. Medlemsstaternas lagstiftning på området och kompetenskraven i dem är innehållsmässigt mycket olika och de privata säkerhetstjänsternas samhälleliga betydelse och de praktiska uppgifterna varierar betydligt. Tillämpningen av direktivet på säkerhetstjänster är enligt erhållen utredning problematisk också med tanke på tjänsternas kvalitet och den nationella säkerheten. Det blir till exempel svårare för de nationella myndigheterna att övervaka och följa upp om de personer som är verksamma inom säkerhetsbranschen är tillförlitliga och ärliga. Utskottet anser därför att säkerhetstjänsternas förhållande till direktivet bör utredas. Vid utfrågningen av sakkunniga har

det framförts att om säkerhetstjänsterna ska omfattas av tillämpningsområdet för direktivet bör de tas in i artikel 17 om allmänna undantag från principen om ursprungsland. Enligt utredning har också vissa andra medlemsstater föreslagit att privata säkerhetstjänster inte heller bör omfattas av principen om ursprungsland. Utskottet anser att detta tillvägagångssätt i princip kan understödjas.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet anför

att utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt med anmärkningarna ovan.

Helsingfors den 17 juni 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Lasse Hautala /cent
Hannu Hoskonen /cent
Esko Kurvinen /saml

Lauri Kähkönen /sd
Juha Rehula /cent
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /cent
Ahti Vielma /saml
Tuula Väättäinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.