

Folketinget – Europaudvalget

Christiansborg, den 10. oktober 2006
Europaudvalgets sekretariat

Til

udvalgets medlemmer og stedfortrædere

Tjenesteydelsesdirektivet – Gennemgang af Kommissionens reviderede forslag set i forhold til Europa-Parlamentets tekst af den 16. februar 2006

Kommissionens reviderede forslag til tjenesteydelsesdirektivet blev præsenteret i Europa-Parlamentet den 4. april 2006. Følgende notat er en gennemgang af Kommissionens nye forslag sammenholdt med resultatet af Europa-Parlamentets førstebehandling af forslaget, der fandt sted den 16. februar 2006¹. Notatet er baseret dels på en gennemgang af forslaget udarbejdet af Europa-Parlamentet og dels på Kommissionens egne betragtninger til det nye forslag. Hertil indeholder notatet oplysninger fra tidligere notater udarbejdet af Folketingets Repræsentant om Europa-Parlamentets behandling af direktivforslaget.

I. Anvendelsesområde og andre almindelige bestemmelser (artikel 1 til 4)

Som udgangspunkt finder direktivet anvendelse på tjenesteydelser, der udføres af tjenesteydere, som er etableret i en medlemsstat. Men der er blevet foreslået en række undtagelser til den generelle regel².

¹ Jf Info-noten af den 23. februar 2006: [Europa-Parlamentet har afsluttet sin førstebehandling af tjenesteydelsesdirektivet - Kommissionen og Rådet skal nu behandle sagen.](#)

² Ifølge det oprindelige forslag foreslog Kommissionen følgende undtagelser: finansielle tjenesteydelser, elektroniske kommunikationstjenester og -netværk og hermed forbundne ressourcer og tjenesteydelser for så vidt angår områder, der er omfattet af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/19/EF, 2002/20/EF, 2002/21/EF, 2002/22/EF og 2002/58/EF, transporttjenester, i det omfang de henhører under andre fællesskabsinstrumenter med hjemmel i traktatens artikel 71 eller artikel 80, stk. 2. Hertil skulle direktivet ikke finde anvendelse på skatte- og afgiftsområdet, bortset fra artikel 14 og 16, i det omfang de heri omhandlede restriktioner ikke henhører under et fællesskabsinstrument vedrørende skat-

I forbindelse med forslaget anvendelsesområde vil tjenesteydelser af almen interesse³ ikke blive omfattet af direktivet. Dette er i overensstemmelse med Europa-Parlamentets beslutning ved førstebehandling. Men Kommissionen besluttede, at tjenesteydelser af almen økonomisk interesse - med undtagelse af bestemte, udtrykkeligt nævnte sektorer – skal falde ind under direktivets anvendelsesområde, da disse tjenesteydelser er af økonomisk art. Kommissionen har dog præciseret, at direktivet ikke må indebære en liberalisering eller privatisering af offentlige organer, der leverer sådanne tjenesteydelser. Det skal her bemærkes, at det er medlemsstaterne selv, som skal definere – inden for rammerne af fællesskabslovgivning - tjenesteydelser af almen økonomisk interesse og hvordan de skal organiseres og finansieres.

Kommissionen medtog Europa-Parlamentets ændringsforslag fra førstebehandling vedrørende udelukkelsen af offentlige såvel som private sundhedstjenester. Kommissionen har dog meddelt, at den agter at fremsætte et særskilt initiativ på området.

På det sociale område har Kommissionen også medtaget Europa-Parlamentets beslutning om at udelukke levering af sociale tjenesteydelser fra direktivets anvendelsesområde. Kommissionen bemærkede dog, at enhver undtagelse fra direktivets anvendelsesområde skal defineres klart for at sikre retssikkerheden og for at undgå divergerende fortolkninger i medlemsstaterne. Derfor har Kommissionen justeret Europa-Parlamentets oprindelige ændringsforslag ved at tilføje en bestemmelse, hvor det fremgår at undtagelsen kun vedrører de sociale tjenesteydelser, der har tilknytning til socialt boligbyggeri, børnepasning og støtte til familier og personer, som på grund af deres samfundsmæssige interesse enten ydes af staten selv eller af tjenesteydere, som har fået til opgave af staten at udføre disse tjenesteydelser, med det formål at støtte særlig trængende personer.

Kommissionen var også enig med Parlamentet i udelukkelsen af strafferetten samt arbejdsretlige bestemmelser, herunder retten til at gennemføre faglige aktioner, samt medlemsstaternes lovgivning om social sikring, fra forslaget anvendelsesområde.

I sit reviderede forslag medtog Kommissionen Europa-Parlamentets udelukkelse af vikarbureauers tjenesteydelser, private sikkerhedstjenester, spilletjenester og audiovisuelle tjenesteydelser. Til gengæld besluttede Kommissionen *ikke* at medtage Parlamentets eksklusion af juridiske tjenesteydelser.

Kommissionen har også accepteret Europa-Parlamentets eksklusion af skatte og afgiftsområdet fra direktivet. Ligesom i det oprindelige forslag er finansielle tjenesteydelser,

te- og afgiftsmæssig harmonisering.

³ Her er der tale om tjenesteydelser, som er en del af det offentlige velfærdssystem, herunder: undervisning inden for rammerne af det nationale uddannelsessystem i private og offentlige institutioner, den nationale kulturpolitik samt grundlæggende velfærdssystemer, herunder forvaltning af sociale sikringsordninger.

elektroniske kommunikationstjenester og transporttjenester stadigvæk undtaget fra direktivets anvendelsesområde.

Europa-Parlamentet og Kommissionen er også blevet enige om, at direktivet ikke må berøre de bestemmelser, som medlemsstaterne - i overensstemmelse med fællesskabsretten - har truffet for at beskytte eller fremme den kulturelle eller sproglige mangfoldighed eller mediepluralismen.

Endelig har Kommissionen accepteret Europa-Parlamentets præcisering, hvor det fremgår, at direktivet ikke har forrang frem for andre fællesskabsinstrumenter, og at det i tilfælde af uoverensstemmelse mellem bestemmelserne i direktivet og andre fællesskabsinstrumenter om adgang til og udøvelse af servicevirksomhed inden for særlige områder er de særlige bestemmelser i disse fællesskabsinstrumenter, har forrang.

II. Administrativ forenkling (artikel 5 til 8)

Formålet med dette afsnit er ikke at harmonisere nationale administrative bestemmelser, men derimod at fjerne skjulte barrierer, som er til hinder for etableringsfriheden. Europa-Parlamentet ønske om at etablere en ”europæisk kvikskranke” (dvs. en fælles central kvikskranke, der kunne bruges af alle europæiske borgere) er dog blevet afvist. Ifølge Kommission ville en sådan konstruktion udgøre en unødvendig administrativ struktur og ville være imod nærhedsprincippet. Til gengæld foreskriver det nye forslag – på lige fod med forslaget fra 2004 - at medlemsstaterne selv skal oprette kontaktpunkter (kvikskranke).

Så vidt det angår indførelsen af elektroniske procedurer som betyder, at tjenesteydere kan klar alle formaliteter i forbindelse med adgangen til at optage og udøve servicevirksomhed elektronisk, afviste Kommissionen Europa-Parlamentets ændringsforslag, hvor det fremgår, at elektroniske procedurer ikke må anvendes i forbindelse med fremsendelsen af originale dokumenter. Ifølge Kommissionen er elektroniske procedurer et vigtigt middel til administrativ forenkling, fordi de også kan anvendes som originaldokumentation, da ægthedskontrol også kan ske ved elektronisk autentifikation.

III. Etableringsfrihed for tjenesteydere (artikel 9 til 15)

Europa-Kommissionen præciserer Parlamentets ændringsforslag, hvor det fremgår, at direktivets bestemmelser vedrørende tilladelsesordninger ikke berører myndigheders afgørelser om at oprette en offentlig eller privat institution eller myndigheders indgåelse af kontrakter. Hertil skal tvingende almene hensyn som f.eks. den offentlige sundhed begrunde anvendelsen af tilladelsesordninger og andre restriktioner, hvad angår sociale tjenesteydelser, forudsat at princippet om forbud mod forskelsbehandling og nødvendigheds- og proportionalitetsprincippet respekteres. Derimod har Kommissionen afvist Parlamentets krav om at undtage tilladelsesordninger fra den gensidige evaluering, da for-

pligtelsen til at evaluere og rapportere om tilladelsesordninger (ifølge Kommissionen) er en afgørende foranstaltning til lettelse af adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed.

Det nye forslag fastholder, at tilladelsen almindeligvis bør omfatte hele det nationale område, undtagen når et tvingende alment hensyn, f.eks. miljøbeskyttelse, berettiger, at tilladelsen begrænses til et mindre geografisk område. Kommissionen har medtaget Europa-Parlamentets ændringsforslag om at tilføje "gennemsigtighed" og "tilgængelighed" til de kriterier, som tilladelsesordningerne skal opfylde samt Parlamentets præcisering, at ved vurderingen af, hvorvidt betingelserne for udstedelse af en tilladelse er tilsvarende eller væsentlige sammenlignelig med dem, som tjenesteyderen allerede er underlagt i en anden medlemsstat (kravet om, at betingelser ikke må være overlappende), skal der ikke blot tages hensyn til målet og formålet med dem, men også deres virkning og effektiviteten af håndhævelsen af dem. Kommissionen afviste dog Parlamentets ønske om en undtagelse fra begrundelseskravet og fra kravet om, at afgørelsen skal kunne prøves ved domstolene.

I forbindelse med tilladelsens varighed er Kommissionen enig med Parlamentet i, at medlemsstaternes mulighed for at inddrage tilladelser, navnlig hvis betingelserne for at udstede tilladelsen ikke længere er opfyldt, ikke berøres af direktivet. Kommissionen afviste dog Parlamentets forsøg på at fjerne bestemmelsen om "at tilladelsen anses for at være udstedt, hvis der ikke foreligger et svar inden for den fastsatte frist ("stiltiende tilladelse")", da Kommissionen mener, at stiltiende tilladelser en vigtig måde at fremme etableringsfriheden på.

Med hensyn til forbudte krav, som medlemsstaterne ikke må stille i forbindelse med optagelsen eller udøvelsen af servicevirksomhed har Kommissionen accepteret stort set alle ændringsforslag fra Parlamentet. F.eks. har Parlamentet præciseret, at forbudet mod at sende stille spørgsmål til arbejdsmarkedsparter om individuelle ansøgninger om tilladelse vedrører ikke medlemsstaternes mulighed om at høre organisationer såsom handelskamre eller arbejdsmarkedsparter i forbindelse med andre spørgsmål. Hertil har Parlamentet slået fast, at medlemsstaternes mulighed for at kræve finansiell sikkerhed som sådan, herunder kravene om deltagelse i en kollektiv erstatningsfond (f.eks. for medlemmer af faglige foreninger eller organisationer) ikke må berøres.

IV. Fri udveksling af tjenesteydelser og undtagelser herfra (artikel 16 til 19)

I stor udstrækning har Kommissionen accepteret Europa-Parlamentets udspil, hvor princippet om fri udveksling af tjenesteydelser erstatter det tidligere oprindelseslandsprincip.

De nye bestemmelser er:

- ✓ Som udgangspunkt har tjenesteyderne ret til at udføre en tjenesteydelse i en anden medlemsstat end den, de er etableret i.

- ✓ I den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen leveres, forpligtes til at sikre fri adgang til at optage eller udøve servicevirksomhed på sit område.
- ✓ I den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen udføres, må ikke anvende sine egne nationale krav på tjenesteydere, der er etableret i en anden medlemsstat, medmindre disse er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, den offentlige sundhed eller beskyttelsen af miljøet, og idet de skal overholde principperne om nødvendighed og proportionalitet og forbud mod forskelsbehandling.
- ✓ Medlemsstaterne må ikke pålægge tjenesteydere, der er etableret i andre medlemsstater, f.eks. et krav om at skulle have et forretningssted på medlemsstatens område for at få tilladelse til at udføre en tjenesteydelse.
- ✓ Medlemsstaterne skal dog have mulighed for at anvende deres nationale regler på tjenesteydere fra andre medlemsstater, der flytter til deres område, hvis det er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, den offentlige sundhed eller miljøbeskyttelse.
- ✓ Medlemsstaterne - i overensstemmelse med fællesskabsretten - er ikke forhindret i at anvende deres bestemmelser vedrørende ansættelsesvilkår.
- ✓ Nationale krav - i henhold til EF-Domstolens praksis - skal altid være i overensstemmelse med principperne om nødvendighed og proportionalitet og forbud mod forskelsbehandling.

Bestemmelsen om fri udveksling af tjenesteydelser finder dog ikke anvendelse på tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, som udføres i en anden medlemsstat, bl.a. posttjenester, tjenester i elektricitets- og gassektoren, inden for vanddistribution, spildevandsafledning og affaldsbehandling.

Europa-Parlamentets ændringsforslag vedrørende advokat- og notarvirksomhed til dette kapitel kan dog ikke accepteres af Kommissionen, idet (som allerede nævnt) Kommissionen ikke kan acceptere en generel udelukkelse af advokat- og notarvirksomhed fra direktivets anvendelsesområde. Parlamentets ændringsforslag om at indføre en ny undtagelse for retslig inkasso er dog blevet accepteret af Kommissionen.

V. Tjenestemodtageres rettigheder (artikel 20-23)

På lige fod med det oprindelige forslag foreskriver forslaget, at man ikke må stille diskriminerende krav til en tjenestemodtager begrundet i dennes nationalitet eller opholdssted.

Det nye direktiv indeholder en række præciseringer i forhold til tjenestemodtageres rettigheder baseret på Europa-Parlamentets førstebehandling. Hermed skal oplysninger og rådgivning, som kvikskrannerne stiller til rådighed også være tilgængelig for tjenestemodtagere.

VI. Udstationering af arbejdstagere (artikel 24 og 25)

Kommissionen har accepteret Europa-Parlamentets beslutning om at slette det oprindelige direktivs bestemmelser om fjernelsen af de administrative hindringer i forbindelse med udstationering af arbejdstagere. Derimod har Kommissionen – sammen med det reviderede forslag – fremsat en meddelelse om det gældende udstationeringsdirektiv⁴.

VII. Tjenesteydernes kvalitet (artikel 26 til 32)

Kommissionen har medtaget Europa-Parlamentets idé om at indføre en række generelle oplysningspligter for tjenesteyderne. Det skal f.eks. være obligatorisk at stille oplysninger til rådighed for tjenestemodtagerne om tjenesteyderens retlige form. Derimod har Kommissionen ikke accepteret Parlamentets ændringsforslag, som medførte at tjenesteydere systematisk skulle være forpligtet til at stille oplysninger til rådighed for tjenestemodtagerne via kvikskrannerne. Ifølge Kommissionen vil det medføre en unødvendig byrde for tjenesteyderne.

VIII. Administrativt samarbejde (artikel 34 til 38)

Europa-Kommissionen har accepteret de fleste ændringsforslag fra Parlamentet vedrørende det administrative samarbejde. Herunder præciserer den nye tekst ansvarsfordelingen mellem den medlemsstat, hvor tjenesteyderen er etableret, og den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen udføres. Hertil skal den medlemsstat, hvor tjenesteyderen er etableret, ifølge forslaget, være ansvarlig for tilsynet med tjenesteydere, der er etableret på dens område, og kan ikke nægte at træffe tilsyns- eller gennemførelsesforanstaltninger på sit område med den begrundelse, at tjenesteydelsen er udført i en anden medlemsstat. Den medlemsstat, hvor tjenesteyderen er etableret, skal foretage kontroller, inspektioner og undersøgelser samt give oplysninger om tjenesteydere, der er etableret på dens område, hvis en anden medlemsstat anmoder herom. Den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen udføres, er ansvarlig for tilsyn med tjenesteyderens aktivitet på dens område hvad angår spørgsmål, i forbindelse med hvilke den kan pålægge sine nationale krav i overensstemmelse med de øvrige bestemmelser i forslaget. I andre spørgsmål skal den gennemføre kontroller, inspektioner og undersøgelser på stedet, når det er objektivt begrundet og kan gøres uden forskelsbehandling, eller hvis den medlemsstat, hvor tjenesteyderen er etableret, anmoder herom.

IX. Konvergensprogram og afsluttende bestemmelser (artikel 39 til 48)

Kommissionen medtog Europa-parlamentets ændringsforslag, hvor det blev understreget, at der på fællesskabsplan findes adskillige adfærdskodekser, og at disse navnlig bør udarbejdes af faglige foreninger og organisationer eller sammenslutninger. Det præciseres desuden, at adfærdskodekser supplerer medlemsstaternes retlige krav.

⁴ KOM (2006) 159

I overensstemmelse med direktivets ændrede anvendelsesområde forslaget afsluttende bestemmelser om spilleaktiviteter samt andre områder af listen over emner for yderligere harmonisering, f.eks. områder der har været genstand for individuelle undtagelser, samt områder der afdækkes i forbindelse med den gensidige evaluering. Hertil tilføjes sikkerhedstjenester til listen over områder, hvor det skal vurderes, om der er behov for yderligere harmonisering. Kommissionen har accepteret disse ændringsforslag, men har samtidig tilføjet, at der skal foretages en vurdering af muligheden for yderligere harmonisering vedrørende sikkerhedstjenester og transport af penge og værdigenstande et år efter datoen for gennemførelsen af direktivet.

Endelig afviser Kommissionen Europa-Parlamentets forslag om en treårsfrist for implementering af direktivet i nationale lovgivning. Derimod vil Kommissionen bibeholde toårsfristen fra det oprindelige forslag.

Afsluttende bemærkninger

Rådets forhandlinger om forslaget tager udgangspunkt i Kommissionens reviderede forslag – og ikke på resultatet af Europa-Parlamentet førstebehandling. Derfor, selvom Kommissionens forslag ligger tæt op på Europa-Parlamentets beslutning, skal forslaget tilbage til Europa-Parlamentet med henblik på en anden behandling. Såfremt Europa-Parlamentet og Rådet er enige om det videre forløb, er det muligt, at der kan indgås en andenbehandlingsaftale mellem institutionerne, som vil bane vejen for en hurtig vedtagelse i løbet af efteråret.

Med venlig hilsen

Mongin Forrest

Hvis du vil vide mere:

EU-Sekretariats statusblad om forslaget:
http://euo.dk/dokumenter/status/alle/status_20040002