

**DA**

**DA**

**DA**



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 27.1.2011  
KOM(2011) 20 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,  
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG  
REGIONSUDVALGET**

**Mod et mere velfungerende indre marked for tjenesteydelser - der bygger på  
resultaterne af den gensidige evalueringsproces i tjenesteydelsesdirektivet**

**(EØS-relevant tekst)**

{SEK(2011) 102 endelig}

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,  
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG  
REGIONSUDVALGET**

**Mod et mere velfungerende indre marked for tjenesteydelser - der bygger på  
resultaterne af den gensidige evalueringsproces i tjenesteydelsesdirektivet**

**(EØS-relevant tekst)**

Tjenesteydelser er drivkraften i EU's økonomi. Groft sagt skabes 9 ud af 10 nye arbejdspladser i denne sektor. Et velfungerende og fuldt integreret indre marked for tjenesteydelser er derfor et vigtigt redskab til at skabe vækst, arbejdspladser og innovation, der er nødvendig i Europa og for at styrke EU's globale konkurrenceevne. De strukturelle reformer, der kræves for at skabe et ægte indre marked for tjenesteydelser er også kernen i "Europa 2020"-strategien<sup>1</sup>, som påpegede, at "*et åbent indre marked for tjenesteydelser skal baseres på tjenesteydelsesdirektivet*". I den for nyligt vedtagne meddelelse fra Kommissionen "På vej mod en akt for det indre marked"<sup>2</sup> understregedes behovet for yderligere at uddybe det indre marked for tjenesteydelser og at bygge videre på resultaterne af "gensidig evaluering"-processen i tjenesteydelsesdirektivet<sup>3</sup>.

Med denne meddelelse fremlægger Kommissionen de vigtigste resultater af "gensidig evaluering"-processen og bygger videre på dem til at gå videre til en ny fase i opbygningen af et indre marked for tjenesteydelser, hvor fordelene ved direktivet om tjenesteydelser konsolideres og suppleres af en række yderligere tiltag. Denne meddelelse ledsages af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der mere detaljeret beskriver det arbejde, der udføres under "gensidig evaluering" og de første resultater af de lovgivningsmæssige reformer vedtaget af medlemsstaterne til at gennemføre direktivet.

## **1. TJENESTEYDELSER ER DRIVKRAFTEN I EU'S ØKONOMI**

Oprettelsen af et indre marked for tjenesteydelser - et område uden indre grænser, hvor fri bevægelighed for tjenesteydelser er sikret - har været **en af hjørnestenene i det europæiske projekt fra dets oprindelse**. Det indre marked for tjenesteydelser er ikke beregnet på at være og skal ikke ses som et mål i sig selv. Det er et **værktøj til at forbedre de europæiske virksomheders og borgernes daglige liv og velfærd**. Vi skal bruge det enorme potentiale, det giver, som en løftestang til at skabe bæredygtig vækst og beskæftigelse, større udvalg for forbrugerne og åbne nye muligheder for virksomhederne.

Et velfungerende indre marked for tjenesteydelser bliver en endnu mere vigtigt krav i lyset af den økonomiske krise. Tjenesteydelser er i dag den **vigtigste drivkraft for EU's økonomi**, og

---

<sup>1</sup> Meddelelse fra Kommissionen "EUROPA 2020 - En strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst", KOM(2010) 2020 endelig.

<sup>2</sup> "På vej mod en akt for det indre marked - For en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne", KOM(2010) 608 endelig.

<sup>3</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked, EUT L 376 af 27.12.2006, s. 36.

den økonomiske aktivitet er blevet flyttet markant til videnintensive tjenesteydelser i de seneste årtier. Tjenesteydelser tegner sig for over **to tredjedele af EU's BNP** og beskæftigelsen og har været **kilden til al nettojobskabelse** i de seneste år. Desuden vedrører cirka 75 % af handelen med tjenesteydelser levering af tjenesteydelser til andre virksomheder i næsten alle sektorer af den europæiske økonomi, navnlig **industrien**. Mere integrerede og mere velfungerende markeder for tjenesteydelser bør derfor styrke konkurrenceevnen i økonomien som helhed.

Det indre marked for tjenesteydelser har **imidlertid endnu ikke udnyttet sit fulde potentiale**. Tjenesteydelser udgør stadig kun omkring en femtedel af den samlede handel inden for EU, en andel, der er beskeden sammenlignet med deres vægt i økonomien (selv når der tages højde for, at visse tjenesteydelser naturligt er af en mindre omsættelighed og/eller en mere lokal karakter). Den manglende dynamik i den EU-interne handel med tjenesteydelser bliver tydeligt, når man sammenligner den med EU's handel med tjenesteydelser på verdensplan. Siden 2004 er handel med tjenesteydelser mellem EU og resten af verden vokset hurtigere end på det indre marked. I dag har kun omkring 8 % af de europæiske SMV'er gjort forretninger i andre medlemsstater. Som en følge heraf forbliver innovative aktiviteter, der er afgørende for væksten, inden for landets grænser og når ofte ikke den nødvendige kritiske masse. Det hæmmer valgmulighederne for brugere af tjenesteydelser samt Europas potentiale for innovation. Desuden har væksten i produktiviteten været langsom i de seneste år i en række af tjenesteydelsessektorer, til dels på grund af konkurrencens lave intensitet, som fortsat er hæmmet af uberettigede hindringer for det indre marked.

Kort sagt har **EU's økonomi hurtigst muligt brug for et mere integreret og uddybet indre marked for tjenesteydelser**. Dette er nødvendigt for at hjælpe virksomheder - i servicesektoren og industrien - med at vokse, skabe flere arbejdspladser og bedre positionere sig globalt. Det er også nøglen til at lede EU's økonomi på vej til bedring. Yderligere vækst i tjenesteydelser bør også bidrage til ledsagende strukturmæssige ændringer i EU's økonomi og kompensere for beskæftigelsesmæssige tilpasninger i andre sektorer.

Vedtagelsen og den efterfølgende gennemførelse af **tjenesteydelsesdirektivet har været en afgørende milepæl** i at få det indre marked for tjenesteydelser til at fungere bedre. Det er sket ved at fjerne uberettigede hindringer, forenkle de lovgivningsmæssige rammer og hjælpe til en modernisering af de offentlige administrationer. Endnu **mere mangler at blive gjort**. Den nyligt vedtagne meddelelse "På vej mod en akt for det indre marked" bekræftede betydningen af det indre marked for tjenesteydelser og behovet for at videreudvikle det. Idet der tages udgangspunkt i resultaterne af "gensidig evaluering"-processen i tjenesteydelsesdirektivet **indeholder denne meddelelse et ambitiøst arbejdsprogram, der skulle bringe os tættere på dette mål**. Den supplerer og styrker andre igangværende bestræbelser på EU-plan for at forbedre funktionen af markederne for tjenesteydelser, navnlig i opfølgningen af processen omkring "overvågning af detailmarkedet"<sup>4</sup> og Europa 2020-flagskibsinitiativet "En digital dagsorden for Europa"<sup>5</sup> samt i lyset af kommende initiativer til at fremme et bedre fungerende indre marked for e-handel<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Se rapporten "Overvågning af handels- og distributionsmarkedet: Mod et mere effektivt og fair indre marked for handel og distribution frem til 2020", KOM(2010)355 endelig.

<sup>5</sup> Kommissionens meddelelse "Europa 2020 - En strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst", KOM(2010) 2020.

<sup>6</sup> Offentlig høring om fremtiden for elektronisk handel i det indre marked og gennemførelsen af direktivet om elektronisk handel (2000/31/EF), august 2010.

## 2. TJENESTEYDELSESDIREKTIVET - ET STORT SKRIDT I RETNING AF ET BEDRE FUNGERENDE INDRE MARKED FOR TJENESTEYDELSER

Tjenesteydelser er meget **forskellige og ofte komplekse aktiviteter**. Det samme gælder de regler, som medlemsstaterne pålægger dem, og de barrierer, tjenesteydere og tjenestemodtagere kan støde på, når de ønsker at drage fordel af det indre marked. **Barriererne rammer tjenesteydelser hårdere** end varer - på grund af den immaterielle karakter af tjenesteydelser, betydningen af tjenesteyderens knowhow, brug af udstyr på tværs af grænser, osv. De har også ramt små og mellemstore virksomheder, især mikrovirksomheder (95 % af alle tjenesteydelsesudbydere i EU) hårdere end større virksomheder. Mange af disse **barrierer er af tværgående karakter**, dvs., at de er fælles for en bred vifte af tjenester på tværs af alle etaper i tjenesteydernes virksomhed, og **har en række fælles egenskaber**, herunder den omstændighed, at de ofte skyldes administrative byrder, den retsikkerhed, der er forbundet med grænseoverskridende virksomhed, og manglende tillid mellem medlemsstaterne<sup>7</sup>.

På denne baggrund **vedtog Europa-Parlamentet og Rådet i december 2006 tjenesteydelsesdirektivet**, et horisontalt indre marked-instrument, der dækker en bred vifte af serviceydelser, der udgør omkring 40 % af EU's BNP og beskæftigelse. Direktivet skulle være fuldt gennemført ved udgangen af 2009. Den treårs gennemførelsesperiode krævede en hidtil uset indsats på alle niveauer i de nationale administrationer og stærk politisk opbakning, også fra Europa-Parlamentet og Rådet.

Resultaterne af **gennemførelsen, selv om den stadig er under færdiggørelse i nogle medlemsstater, udgør et stort skridt fremad** med hensyn til ophævelse af barrierer og modernisering/forenkling af lovgivningen. Hundrevis af diskriminerende, uberettigede eller urimeligt krav gældende i hele EU er blevet afskaffet i vigtige tjenesteydelsessektorer såsom detailhandel, tjenester for lovregulerede erhverv, bygge- og anlægssektoren, turistsektoren eller sektoren for tjenesteydelser til erhvervslivet. Dette er blevet udført gennem mere end 1 000 gennemførelsesbestemmelser, en række af dem "omnibuslove", der hver indeholder snesevis af ændringer i forskellige dele af lovgivningen. Mange medlemsstater har også oprettet særlige mekanismer til at forhindre, at nye barrierer opstår i fremtiden, såsom intern underretningspligt, retningslinjer for fremtidig lovgivning eller en "indre marked-test" i konsekvensanalysen af nye krav. Endelig er klausuler til fremme af den frie udveksling af tjenesteydelser fra tjenesteydere, der er lovligt etableret i andre medlemsstater, blevet indført i national lovgivning. Hvis de ellers håndhæves, bør de i betydelig grad forbedre funktionen af det indre marked for tjenesteydelser<sup>8</sup>. Men det er vigtigt at understrege, at det **fulde potentiale af direktivet** kun vil blive realiseret, når alle medlemsstaterne gennemfører alle de nødvendige lovgivningsmæssige ændringer for at gennemføre den. Dette er især tilfældet i de medlemsstater, der har vedtaget horisontal rammelovgivning til gennemførelse af direktivet, men ikke (eller næsten ikke) har ændret den eksisterende sektorspecifikke lovgivning for at fjerne uberettigede hindringer der.

---

<sup>7</sup> En komplet analyse findes i rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet – "Status over det indre marked for tjenester - Rapport om første fase af strategien for tjenester i det indre marked" KOM (2002) 441 endelig af 30.7.2002.

<sup>8</sup> Se i bilaget til denne meddelelse en oversigt over lovændringer vedtaget af medlemsstaterne og de servicesektorer, de skulle gavne mest.

Lovgivningsmæssige ændringer er kun en del af resultaterne i implementeringsperioden. Der er også gjort en stor indsats for modernisering af offentlige administrationer, og denne forfølges stadig - især via etablering af "**kvikskranker**" - e-forvaltningsportaler for erhvervslivet, der nu er operationelle i de fleste medlemsstater. Og en kultur for **administrativt samarbejde** for at lette den frie udveksling af tjenesteydelser, inklusive ved brug af "det indre markeds information"-systemet, er ved at udvikle sig. Igen gælder det, at disse bestræbelser skal opretholdes for at sikre, at virkningerne af direktivet fuldt ud kan mærkes i praksis.

Samlet set forudsiger forsigtige skøn, at gennemførelsen af tjenesteydelsesdirektivet har potentiale til at skabe økonomiske gevinster på op til **140 mia. EUR, svarende til op til 1,5 % vækst af EU's BNP**<sup>9</sup>. Disse skøn tager ikke hensyn til de rent nationale konsekvenser af den administrative og lovgivningsmæssige forenkling, som også bør være betydelige.

**Betydningen af tjenesteydelsesdirektivet for udviklingen af det indre marked for tjenesteydelser slutter ikke her.** Faktisk indeholder direktivet en række mekanismer og værktøjer, der giver yderligere fremskridt ud over gennemførelsen. Et særligt effektivt værktøj er **processen med gensidig evaluering**, der er fastsat i direktivet, og som blev gennemført af medlemsstaterne og Kommissionen i løbet af 2010. **Denne meddelelse præsenterer de vigtigste resultater** og identificerer på dette grundlag **en række foranstaltninger for yderligere at uddybe det indre marked for tjenesteydelser** og bringe det tættere på behovene hos EU's borgere og virksomheder. Den bygger på resultaterne af drøftelserne mellem medlemsstaterne og Kommissionen og hovedkonklusionerne heraf, samt bidrag til den offentlige høring, der også blev gennemført.

### **3. PROCESSEN MED GENSIDIG EVALUERING - ET STÆRKT VÆRKTØJ TIL AT VURDERE TILSTANDEN AF DET INDRE MARKED FOR TJENESTEYDELSER**

Processen med "gensidig evaluering" var en nyskabende og evidensbaseret "**peer review**"-proces, der er fastsat i direktivet om tjenesteydelser selv. Selv om en sådan mekanisme ikke ville blive tilpasset eller påkrævet i forbindelse med gennemførelsen af alle EU-direktiver, gjorde de særlige forhold i tjenesteydelsesdirektivet det nødvendigt. For det første indebærer dets brede anvendelsesområde, at medlemsstaterne skal foretage en **systematisk og omfattende gennemgang af deres lovgivning**. For det andet pålægger direktivet medlemsstaterne som opgave at **vurdere en række juridiske krav, der typisk pålægges tjenesteydelsesudbydere**: krav om etablering (f.eks. tilladelsesordninger, territoriale restriktioner eller kapitalejerskabsbegrænsninger) og krav om grænseoverskridende udveksling af tjenesteydelser (såsom registrerings-, anmeldelses- eller forsikringsforpligtelser). Medlemsstaterne skulle gennemgå og vurdere disse krav mod visse kriterier i direktivet for at se, om de kunne opretholdes, skulle ændres eller skulle afskaffes.

I betragtning af omfang og kompleksitet af sådanne opgaver var **udveksling af oplysninger og erfaringer og den "peer review", der blev muliggjort med "gensidig evaluering"-processen nøglefaktorer** til at inddrage alle medlemsstater på vejen til en vellykket gennemførelse af dette ambitiøse stykke lovgivning. Det er dog værd at bemærke, at visse gennemførelsesrelaterede spørgsmål – såsom etablering af "kvikskranker" - ikke var en del af denne øvelse.

---

<sup>9</sup> "Expected economic benefits of the European Services Directive", Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB), november 2007.

I oktober 2009 **aftalte Kommissionen og medlemsstaterne i den højtstående ekspertgruppe under Rådet (konkurrenceevne), den metode, der skal bruges til**, hvad der ville være en stor operation, der involverer 30 lande<sup>10</sup> og omfatter tæt på 35 000 krav. Arbejdet startede i 2010 med medlemsstaterne, der mellem januar og marts forsamledes i "klynger" af fem lande hver for at drøfte situationen i de individuelle lande og forberede drøftelserne. Derefter fortsatte mellem marts og oktober med "**plenarmøder**", hvor specifikke krav og de vigtigste tjenester, der er omfattet af direktivet blev undersøgt<sup>11</sup>. Interesserede parter blev opfordret til at give deres synspunkter til kende i en offentlig høring fra slutningen af juni til midten af september 2010.

#### 4. DE VIGTIGSTE RESULTATER AF PROCESSEN FOR GENSIDIG EVALUERING

##### 4.1. Hvad der er opnået?

Den samlede vurdering af "gensidig evaluering"-processen er meget positiv. Ved at indføre en **struktureret dialog** mellem medlemsstaterne har den skabt **gennemsigtighed** med hensyn til resultaterne af gennemførelsen af direktivet om tjenesteydelser, og den har hjulpet til at identificere og fremme **god lovgivningspraksis**. Drøftelserne har også hjulpet at udvikle en **dialogkultur**. Kontakt og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne (fra bilaterale og "klynge"-kontakter til større grupper) er vokset i hele procesforløbet og har været nøglen til resultater.

Processen med gensidig evaluering har også givet mulighed for at tegne **et detaljeret billede af situationen for en vigtig del af det indre marked for tjenesteydelser**. Det har været den første gang, at medlemsstaterne og Kommissionen sammen har foretaget en grundig vurdering af de nationale regler, som berører tjenesteydelsesvirksomhed. Dette vedrørte regler på nationalt, regionalt og lokalt plan samt regler fastsat af faglige sammenslutninger med regeludstedende beføjelser. I denne forbindelse har gensidig evaluering haft en hidtil uset "**indre marked-effekt**" i **medlemsstaterne**, da alle dele og niveauer i de nationale administrationer blev opfordret til kritisk at vurdere deres egne regler, og dem, der findes i andre medlemsstater fra et indre marked-perspektiv.

Endelig har processen også vist sig at være et værdifuldt redskab til at identificere de resterende hindringer for det indre marked og til at lægge grundlaget for **fremtidige politiske tiltag** inden for tjenesteydelsessektoren. Alt dette var muligt takket være en **aktiv inddragelse af medlemsstaterne**, der tog ejerskab over processen og aktivt deltog i den.

##### 4.2. Hvad skal der stadig gøres?

Drøftelser med medlemsstaterne og de berørte parter har vist, at **det indre marked stadig er "under udarbejdelse" i visse tjenesteydelsessektorer**, navnlig for så vidt angår den grænseoverskridende udveksling af tjenesteydelser.

---

<sup>10</sup> De tre EFTA-lande, der er en del af EØS-aftalen – Island, Liechtenstein og Norge – deltog også.

<sup>11</sup> Følgende tjenesteydelsessektorer blev af medlemsstaterne udpeget som prioritet: bygge- og ejendomsrelaterede tjenesteydelser, turisme og relaterede tjenesteydelser, føde- og drikkevarerelaterede tjenesteydelser, tjenester af lovregulerede erhverv, engros- og detailtjenesteydelser, virksomhedstjenesteydelser og private tjenesteydelser på uddannelsesområdet. Udvalget for Tjenesteydelsesdirektivet blev orienteret om resultaterne af denne proces på sit møde den 15. oktober 2010.

En del af problemet synes at være, at en række **EU-regler, der i årenes løb er vedtaget for at hjælpe et velfungerende indre marked for tjenesteydelser, ikke bliver brugt i deres fulde omfang og til tider er gennemført eller anvendt inkonsekvent.** Tjenester er ofte genstand for en række forskellige EU-instrumenter. Nogle af dem anvendes på en horisontal måde som direktivet om tjenesteydelser eller E-handelsdirektivet<sup>12</sup>. Andre, såsom direktivet om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer<sup>13</sup>, regulerer spørgsmål af central betydning for en lang række af tjenesteydelsesvirksomheder. Der er mange andre EU-instrumenter, som har en meget betydelig indvirkning på tjenesteydelsessektoren som dem, der regulerer *business-to-consumer*-transaktioner eller beskyttelse af miljøet. Den gensidige evaluering har vist, at der undertiden er en manglende klarhed om, hvordan disse instrumenter fungerer sammen. Den nationale gennemførelse/anvendelse af disse instrumenter synes desuden nogle gange ikke at tage tilstrækkeligt hensyn til det indre markeds faktiske funktion. I praksis fører dette til usikkerhed, med hensyn til hvilke regler der gælder, især i forbindelse med grænseoverskridende tjenesteydelser, til skade for små og mellemstore virksomheders evne og vilje til at operere i udlandet.

Den gensidige evaluering har også vist, at de resterende problemer skyldes den udbredte anvendelse af medlemsstaternes mulighed for at **reservere visse former for tjenesteydelsesvirksomhed til visse erhvervsdrivende.** Der er 800 forskellige aktiviteter i EU, der anses for at være lovregulerede erhverv i en eller flere medlemsstater og er forbeholdt udbydere med specifikke kvalifikationer. Mens der i visse tilfælde kan der være gyldige politiske grunde til at berettiggende en sådan praksis (f.eks. på grund af kompleksiteten af de aktiviteter, der skal udføres, eller deres følgevirkninger for forbrugernes sikkerhed eller sundhed), synes dette ikke altid at være tilfældet. Mange aktiviteter er kun reguleret i nogle få medlemsstater, og mere end 25 % af dem er reguleret i blot én medlemsstat (for eksempel i tilfælde af tjenester ydet af fotografer, bartendere, korsettister eller kammerpiger). Dette spørgsmål har sandsynligvis været det, der hyppigst omtales af medlemsstaterne som en barriere for et velfungerende indre marked, især for grænseoverskridende tjenesteydelser, navnlig mellem de medlemsstater, hvor erhvervet ikke er lovreguleret, og de medlemsstater, hvor aktiviteten er reguleret (for eksempel kan en selvstændig fotograf måske ikke fotografere en virksomhedsbegivenhed, der foregår i en medlemsstat, der forbeholder denne aktivitet til personer med særlige faglige kvalifikationer i fotografering, medmindre han kan bevise, at han har mindst to års forudgående erhvervs erfaring). Medlemsstaterne har også understreget, at der i nogle sektorer, som f.eks. i byggeri, synes at være et stort antal regulerede "specialer", som der relevant kan sættes spørgsmålstejn ved i lyset af den kostbare opsplitning af markedet, de fremkalder, og som kan udgøre en hindring for levering af tjenesteydelser af høj kvalitet (f.eks. kan en person med kvalificeringen "elektrisk tekniker" støde på problemer, når vedkommende ønsker at levere tjenesteydelser i en anden medlemsstat, hvor visse af hans aktiviteter vil være forbeholdt et andet lovreguleret erhverv, såsom "montører af elektrisk udstyr").

Drøftelserne under den gensidige evaluering rejste også spørgsmål i relation til **juridiske formkrav** (for eksempel restriktioner med hensyn til retlige former til rådighed for erhvervsdrivende at optage visse aktiviteter såsom et forbud mod, at udbydere af håndværkstjenester til at tage form af selskaber med begrænset ansvar) og

---

<sup>12</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/31/EF af 8. juni 2000 om visse retlige aspekter af informationssamfundstjenester, navnlig elektronisk handel, i det indre marked (EFT L 178 af 17.7.2000, s. 1).

<sup>13</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (EUT L 255 af 30.9.2005, s. 22).



**kapitalejerskrav** (for eksempel, forpligtelser til at have særlige kvalifikationer for at kunne besidde kapitalandele i selskaber, der leverer visse tjenesteydelser såsom en forpligtelse til at være kvalificeret skatterådgiver for at eje kapital i en virksomhed, der tilbyder skattemæssige rådgivningstjenester). Selv om der kan være gyldige politiske årsager bag nogle af disse krav (f.eks. sikre uafhængighed eller personlig inddragelse af tjenesteudbyderen), skaber de alligevel hindringer for et velfungerende indre marked for tjenesteydelser. Trods forbedringerne på grundlag af gennemførelsen af tjenesteydelsesdirektivet er der fortsat betydelige forskelle. Derfor har begrundelsen for og/eller proportionaliteten af visse regler været intenst drøftet i den gensidige evaluering. Begrænsninger i de tilgængelige retlige former er ofte årsag til vanskeligheder for selskaber eller fagfolk, der ønsker at etablere sig i en anden medlemsstat, eftersom de begrænser deres valg af den mest hensigtsmæssige form til formål såsom beskatning og finansiering. Krav vedrørende ejendomsretten til kapitalen kan resultere i reducerede muligheder for erhvervelse af finansiering og i begrænsninger af tilgængelige forretningsmodeller. Endelig kan anvendelsen af krav om juridiske form eller ejendomsretten til kapitalen til grænseoverskridende levering af tjenesteydelser have særligt restriktive virkninger, såsom at fratage visse udbydere muligheden for at tilbyde deres tjenesteydelser på tværs af grænserne blot på grund af den juridiske form, hvorunder de opererer.

Den gensidige evalueringsproces har også bekræftet, at **forsikringsforpligtelser** ofte pålægges grænseoverskridende tjenesteydere af den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen leveres, uden at tage hensyn til den omstændighed, at tjenesteudbyderen allerede kan være tilstrækkeligt forsikret i sit hjemland (f.eks. kan patentagenter, der rejser til en anden medlemsstat for at fremsætte en patentansøgning for en af deres kunder i hjemlandet, afkræves en ny forsikring, selv hvis risikoen over for kunden allerede er forsikret). I lyset af tjenesteydelsesdirektivet skal begrundelse for og proportionalitet i at pålægge disse forpligtelser vurderes i en række tilfælde. I de tilfælde, hvor et sådant krav kan være berettiget, kan tjenesteudbyderne blive konfronteret med et meget praktisk problem: Det lader til, at der undertiden findes betydelige vanskeligheder med at skaffe forsikringsdækning for grænseoverskridende tjenesteydelser (forsikringer kan være svære at finde på markedet eller kan være underlagt meget belastende forhold). Dette blev under den gensidige evaluering understreget som et problem, der skaber store problemer for den grænseoverskridende levering af tjenesteydelser i sektorer som tjenesteydelser til erhvervslivet eller byggeri.

**Endelig** har den gensidige evaluering bekræftet behovet for at få det indre marked for tjenesteydelser gjort til en mere konkret virkelighed i det daglige liv og holde sig for øje, at det er formet af den samtidige anvendelse af en lang række regler på regionalt og lokalt plan i en stadig større og varieret Union. **Vi har brug for mere dialog** (med og mellem medlemsstaternes administrationer samt mellem forvaltninger og tjenesteudbydere) om emner, som er centrale for det indre marked, såsom fri udveksling af tjenesteydelser, og **større gennemsigtighed** for så meget som muligt at undgå fremkomsten af nye hindringer. Komplexiteten af et stort EU øger også betydningen af **håndhævelsen på nationalt plan**, især ved at sikre, at tjenesteydere har effektive, hurtige og billige klagemuligheder på nationalt plan for at håndhæve deres rettigheder i det indre marked.

## **5. VEJEN FREM: AKTIONER FOR YDERLIGERE UDDYBNING AF DET INDRE MARKED FOR TJENESTEYDELSER**

De vigtigste resultater af den gensidige evaluering viser, at Kommissionen er nødt til at tage yderligere skridt for at sætte den europæiske økonomi i stand til at drage fuld nytte af mulighederne på det indre marked for tjenesteydelser.

Som en **prioritet** vil Kommissionen fortsætte og intensivere arbejdet med medlemsstaterne på en individuel basis med henblik på at **opnå en fuldstændig og korrekt gennemførelse og implementering af direktivet om tjenesteydelser i alle medlemsstater**. Kommissionen vil i første halvdel af 2011 afholde en række bilaterale møder med en række medlemsstater, hvor der er stærke indikationer for ukorrekt eller ufuldstændig gennemførelse af direktivet om tjenesteydelser. Når der er behov herfor, vil håndhævelsesforanstaltninger formelt blive gennemført.

Sideløbende hermed vil en **første økonomisk evaluering** af den reelle gennemførelse af direktivet og dets indvirkning på funktionen af markeder for tjenesteydelser blive foretaget af Kommissionen i 2011.

Ud over dette vil Kommissionen med udgangspunkt i den gældende EU-lovgivning træffe et antal yderligere foranstaltninger til at bringe det indre marked for tjenesteydelser fremad.

### 5.1. Et indre marked-"ydelsestjek" for tjenesteydelser

Kommissionen vil sammen med medlemsstaterne foretage et **"ydelsestjek"** af det indre marked for tjenesteydelser. Målet vil være at vurdere situationen fra brugerne af det indre markeds synspunkt, som f.eks. en virksomhed, der ønsker at åbne et datterselskab i en anden medlemsstat, selvstændige erhvervsdrivende, som ønsker at levere tjenesteydelser på tværs af grænserne, SMV'er eller forbrugere, der ønsker at benytte tjenester fra en person etableret i en anden medlemsstat. Dette "ydelsestjek" skal give en **vurdering af, hvordan forskellige dele af EU-lovgivning anvendes, og hvordan de fungerer i det daglige liv**.

For at få et realistisk og nyttigt overblik over det velfungerende indre marked for tjenesteydelser i "ydelsestjekket" vil det være nødvendigt at tage hensyn til EU-instrumenter ud over tjenesteydelsesdirektivet. Endvidere bør "ydelsestjekket" ikke udføres abstrakt, men på grundlag af konkrete sektorer og aktiviteter (praktiske case studies), der vil gøre det muligt at illustrere, hvordan det indre marked fungerer, og på hvilke områder der stadig er problemer. Idéen ville være at definere en række konkrete scenarier i specifikke sektorer, hvor virksomheder og borgere oftest er stillet over for et dårligt fungerende indre marked og til at prioritere på grundlag af beskæftigelses- og vækstpotentiale. Dette betyder dog ikke, at resultaterne af "ydelsestjekket" kun vil være relevant for disse særlige sektorer. I betragtning af den ofte tværgående karakter af barriererne i servicesektoren og af de lovgivningsmæssige instrumenter, der gælder for "ydelsestjekket", vil det også kunne bruges til at identificere spørgsmål af horisontal karakter. På grundlag af den gensidige evaluering ser det ud til, at tjenesteydelser i byggesektoren, turistsektoren og sektoren for tjenesteydelser til erhvervslivet forventes at blive gode kandidater til "ydelsestjekket". I praksis bør "ydelsestjekket" samle de forskellige tjenestegrene i Kommissionen og de relevante afdelinger i medlemsstaternes administrationer. De vil arbejde sammen om at vurdere, hvilke problemer den fælles anvendelse på nationalt plan af EU-instrumenter forårsager, samt årsagerne til problemer og mulige løsninger. Analysen bør støttes af dokumentation for, hvordan bestemte sektorer fungerer i praksis<sup>14</sup>, herunder de berørte parter bidrag.

<sup>14</sup> Kommissionens *Consumer Market Scoreboard* giver for eksempel meget nyttige oplysninger for så vidt angår den praktiske funktion af markeder for tjenesteydelser fra forbrugernes synspunkt.

"Ydelsestjekket" skal gøre det muligt for os at formulere **sektorspecifikke konklusioner om, hvordan det indre marked for tjenesteydelser fungerer** og i givet fald identificere behovet for andre foranstaltninger, herunder nødvendige lovindgreb.

I 2011 vil Kommissionen, under hensyntagen til medlemsstaternes input til de specifikke sektorer, der bør undersøges, lancere "ydelsestjekket" af det indre marked for tjenesteydelser. Målet vil være at færdiggøre "ydelsestjekket" inden for et år med henblik på at aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om resultaterne og om nødvendigt foreslå yderligere foranstaltninger ved udgangen af 2012.

## **5.2. Målrettede aktioner med henblik på at tackle de resterende reguleringsmæssige barrierer, der uberettiget hæmmer mulighederne på det indre marked for tjenesteydelser**

Den gensidige evaluering har identificeret flere **specifikke spørgsmål**, som synes at skabe problemer for virksomheder og borgere i det indre marked, og som **fortjener at blive undersøgt nærmere**. Identificering og evaluering af omfanget af disse vanskeligheder bør diskuteres under "ydelsestjekket". Sideløbende hermed vil Kommissionen arbejde specifikt med dem med henblik på yderligere at vurdere situationen og behovet for at træffe særlige foranstaltninger på EU-plan.

- Kommissionen vil iværksætte en vurdering af spørgsmålet om **aktivitetsreserver** med særlig fokus på områder, hvor tilknytning til de krævede erhvervs-mæssige kvalifikationer berettiger til yderligere diskussion. Dette bør ske i lyset af behovet for at opnå mere integrerede markeder for tjenesteydelser, der tilbyder tjenester af høj kvalitet, som efterspørges af tjenestemodtagere. På grundlag af denne vurdering og resultaterne af "ydelsestjekket" vil Kommissionen i 2012 beslutte om mulige konkrete initiativer.

- Kommissionen vil iværksætte en vurdering for bedre at forstå den måde, hvorpå restriktioner for **kapitalejerforhold** og **retlig form** påvirker visse dele af tjenesteydelsessektoren, og indsamle oplysninger om de økonomiske virkninger af disse regler. På grundlag af denne vurdering og resultaterne af "ydelsestjekket" vil Kommissionen i 2012 beslutte om mulige konkrete initiativer.

- De vanskeligheder for grænseoverskridende tjenesteydere, der følger af **forsikringskrav**, bør først undersøges med interessenter, herunder forsikringsbranchen, med henblik på at finde praktiske løsninger. På grundlag af denne vurdering og resultaterne af "ydelsestjekket" vil Kommissionen i 2012 træffe beslutning om mulige konkrete initiativer.

## **5.3. Målrettede aktioner for at gøre det indre marked for tjenesteydelser til en mere konkret og reel virkelighed i samfundet**

For at sikre, at **klausulen om den frie udveksling af tjenesteydelser** i artikel 16 i tjenesteydelsesdirektivet anvendes korrekt og konsekvent i alle medlemsstater, skal dens anvendelse overvåges nøje og drøftes med alle medlemsstaterne. Denne proces kan bygge på tjenesteydelsesdirektivet selv, der allerede foreskriver, at Kommissionen udarbejder rapporter om anvendelsen af denne klausul. Den bør i vid udstrækning være baseret på indsamling af oplysninger og synspunkter fra medlemsstaterne og interesseparterne.

Kommissionen vil udsende årlige vejledninger om anvendelsen i medlemsstaterne af klausulen om den frie udveksling af tjenesteydelser og udviklingen af grænseoverskridende tjenesteydelser i det indre marked. Den første af sådanne årlige retningslinjer bør udsendes inden udgangen af 2011.

Fremadrettet er det også vigtigt at **øge gennemsigtigheden for at undgå nye lovgivningsmæssige barrierer**. En forpligtelse for medlemsstaterne til at anmelde nye krav til etablering og krav, der påvirker den frie bevægelighed for tjenesteydelser, er allerede indeholdt i direktivet om tjenesteydelser. Der er et umiddelbart behov for at konsolidere denne forpligtelse ved at vejlede medlemsstaternes administrationer om, hvordan man bruger den. Bagefter vil det være vigtigt at vurdere, om en målrettet udvidelse af dens anvendelsesområde er berettiget.

Kommissionen vil i 2011 arbejde sammen med medlemsstaterne om at konsolidere anmeldelsessystemet, der er fastsat i direktivet om tjenesteydelser, og om at hjælpe med at yde vejledning til de nationale administrationer med hensyn til dets anvendelse. Ved udgangen af 2012 vil Kommissionen aflægge rapport om, hvordan systemet fungerer, og behovet for en målrettet udvidelse af dets anvendelsesområde.

Endelig er vi nødt til at **hjælpe tjenesteudbydere, især SMV'er, til at håndhæve deres rettigheder i det indre marked** for at sikre, at de ikke opgiver at afprøve markeder på tværs af grænserne, blot fordi det er for svært på grund af lovgivningsmæssige hindringer. SOLVIT-nettet spiller allerede en vigtig rolle i denne henseende ved at give uformelle løsninger på problemer i forbindelse med offentlige myndigheder. Hvis man går videre end denne form for alternative tvistbilæggelsesordninger, kan man overveje muligheden for at foreslå foranstaltninger til at sikre nemme, hurtige og billige klagemuligheder på nationalt plan for tilsidesættelse af det indre markeds rettigheder.

Kommissionen vil vurdere effektiviteten af klagemulighederne på nationalt plan for, at tjenesteydere kan klage over overtrædelse af deres indre markeds-rettigheder ved de nationale myndigheder og træffe beslutning om næste skridt inden udgangen af 2012.

## 6. KONKLUSIONER

Gennemførelsen af tjenesteydelsesdirektivet har vist sig at være et vigtigt skridt i retning af et bedre fungerende indre marked for tjenesteydelser. Men der kan stadig gøres mere. På grundlag af den gensidige evaluering af tjenesteydelsesdirektivet foreslås der i denne meddelelse en række tiltag med det endelige mål at uddybe det indre marked for tjenesteydelser og bringe det nærmere til virksomhedernes og borgernes behov. Dette er et fælles ansvar, og succes for de foreslåede foranstaltninger forudsætter engagement fra alle involverede institutioner og aktørers side.

<b>Fremtidige aktioner</b>		
<b>Målsætninger</b>	<b>Foreslåede aktioner</b>	<b>Tidslinje</b>
Sørge for, at en fuldstændig og korrekt gennemførelse af direktivet om tjenesteydelser effektivt bidrager til at realisere det fulde potentiale af det indre marked for tjenesteydelser.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Iværksætte en bilateral dialog med en række medlemsstater, hvor gennemførelsen halter bagefter, og, om nødvendigt, vedtage formelle håndhævelsesforanstaltninger.</li> <li>- Foretage en første økonomisk vurdering af gennemførelsen af tjenesteydelsesdirektivet.</li> </ul>	<p>Første halvdel af 2011</p> <p>Ved udgangen af 2011</p>
Sørge for, at EU-lovgivningen om tjenesteydelser fungerer godt i praksis og effektivt bidrager til at øge handelen med tjenesteydelser i det indre marked.	- Gennemføre et "ydelsestjek" af det indre marked for tjenesteydelser.	2011-2012
Fjerne de resterende hindringer for et velfungerende indre marked for tjenesteydelser.	- Vurdere virkningerne af medlemsstaternes regler, der forbeholder visse former af aktiviteter til udbydere med særlige kvalifikationer, og træffe beslutning om behovet for specifikke initiativer.	Ved udgangen af 2012
Fjerne de resterende hindringer for et velfungerende indre marked for tjenesteydelser.	- Vurdere virkningerne af restriktioner, som medlemsstaterne pålægger om tjenesteyderes retlige organisationsform og kapitalejerskab og træffe beslutning om behovet for specifikke initiativer.	Ved udgangen af 2012
Fjerne de resterende hindringer for et velfungerende indre marked for tjenesteydelser.	- Vurdere de vanskeligheder, som udbydere på grund af forsikringsforpligtelser i grænseoverskridende situationer er stillet over for,	Ved udgangen af 2012

	og træffe beslutning om behovet for specifikke initiativer.	
Sørge for, at virksomheder og borgere, der ønsker at yde og modtage tjenester på tværs af grænserne, kan drage fordel af det indre marked.	- Sørge for regelmæssig vejledning til medlemsstaterne om anvendelsen af tjenesteydelsesdirektivets klausul om fri udveksling af tjenesteydelser.	Ved udgangen af 2011 og derefter årligt
Forhindre fremkomsten af nye lovgivningsmæssige hindringer for tjenesteydere i medlemsstaternes lovgivning.	- Yde bistand til medlemsstaterne for så vidt angår overholdelsen af den indberetningspligt, der er fastsat i direktivet om tjenesteydelser.  - Rapport om anvendelsen af direktivet om tjenesteydelsers meddelelsesforpligtelse og om en eventuel målrettet udvidelse af dettes anvendelsesområde.	2011  Ved udgangen af 2012
Sikre, at tjenesteydere, især smv'er, fuldt ud kan drage fordel af deres indre markeds rettigheder	- Vurdere effektiviteten på nationalt plan af klagemuligheder for de nationale administrationers overtrædelse af det indre markeds rettigheder og aflægge rapport om behovet for særlige initiativer.	Ved udgangen af 2012