

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 20/2006 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 5 maj 2006 en kompletterande skrivelse 5. KTM 05.05.2006 i saken U 31/2004 rd till förvaltningsutskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- projektledare Antti Neimala, handels- och industriministeriet
- regeringsråd Jouni Laiho och lagstiftningsråd Auli Valli-Lintu, inrikesministeriet

- EU-koordinator Päivi Mäntylä, undervisningsministeriet
- överinspektör Markus Seppelin, social- och hälsovårdsministeriet
- äldre regeringssekreterare Päivi Kantanen, arbetsministeriet
- jurist Juha Myllymäki, Finlands Kommunförbund.

Samband med andra handlingar

Utskottet har tidigare lämnat utlåtande FvUU 17/2004 rd i ärendet.

UTREDNINGEN

Förslagets huvudsakliga innehåll

Europeiska kommissionen lade den 1 januari 2004 fram ett förslag till direktiv om tjänster på den inre marknaden. Europaparlamentet röstade om direktivet vid den första behandlingen den 16 februari 2006. Efter parlamentets omröstning lämnade kommissionen ett nytt förslag till direktiv den 4 april 2006. Rådet har fört diskussioner ända sedan förslaget lämnades men har inte kunnat nå politisk enighet i frågan.

Kommissionens förslag stämmer i stort sett överens med resultatet av omröstningen i parlamentet. Kommissionen har med avsikt eftersträvat att i så stor utsträckning som möjligt beakta

den kompromiss som nåddes i Europaparlamentet efter svåra förhandlingar. Kompromissen var en politisk helhetslösning som till slut fick ett stort understöd i Europaparlamentet. I synnerhet ändringarna i artikel 16 och i arbetsrättsfrågor fick ett mycket stort understöd.

I kommissionens förslag ingår främst de element som också Europaparlamentet godkände. En av de viktigaste ändringarna kommissionen gjort i förhållande till omröstningsresultatet i parlamentet är att medlemsländerna blir skyldiga att utvärdera och rapportera om tillståndssystem. Kommissionen har till denna del hållit fast vid sitt ursprungliga förslag enligt vilket med-

lemsländerna bör se över sina tillståndssystem, villkoren för tjänsteleverantörerna samt inskränkningar för verksamheter på flera olika områden och motivera tillämpningen av tillståndssystem på villkor att principen om icke-diskriminering samt nödvändighets- och proportionalitetsprinciperna respekteras. Rapporterna ska lämnas redan under övergångsperioden för direktivet. I fråga om villkoren för etablering har kommissionen överlag i stor utsträckning hållit sig till målen i det ursprungliga förslaget.

Kommissionen anser att det nya ändrade förslaget alltså spelar en viktig roll för den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen i EU. Genom att öppna marknaden för tjänster och främja en hög nivå i fråga om sysselsättning och socialt skydd samt miljöskydd skapar man enligt kommissionen en väl avvägd och hållbar ekonomisk och social utveckling. En ekonomisk konsekvensbedömning av det ändrade förslaget utarbetas av kommissionen i juni.

Regeringens ståndpunkt

Regeringen ger fortfarande sitt stöd till ett starkt tjänstedirektiv och ett så brett tillämpningsområde som möjligt och anser att direktivet är nödvändigt för genomförande av målen för Lissabonstrategin. Tjänstemarknadens roll för utveckling av EU:s konkurrenskraft är avgörande.

Det är viktigt att särskilt artiklarna om etableringsfriheten i kommissionens förslag inte försvagas, menar regeringen. Det är viktigt att starka formuleringar om etableringsfriheten garanteras. Dessa gäller bland annat genomgång av och rapportering om tillståndssystem och andra krav. Dessa formuleringar stärker på ett avgörande sätt implementeringsprocessen och förbättrar förutsättningar för insyn i implementeringen. Dessutom ger det en viktig signal till tjänsteleverantörer om medlemsstaternas engagemang när det gäller direktivet. Särskilt viktigt är en genomgång av systemen för finländska exportföretag. Den finländska marknaden är i dagens läge ytterst öppen för utländska företagare inom tjänstesektorn. När administrativa bördor och olika krav som utgör hinder för tjänsternas fria rörlighet avskaffas gagnar det finländska ex-

portföretag. Direktivet skapar rättslig säkerhet och sporrar sålunda tjänsteföretag som ofta är små eller medelstora företag att också exportera. Därför är det viktigt att man vid bedömningen av direktivet utöver de direkta effekterna också beaktar de indirekta positiva effekterna i och med att osäkerhetsfaktorerna minskar och den administrativa bördan blir lättare.

Med hänsyn till att Europeiska rådet stödde resultatet av omröstningen i Europaparlamentet kan det bli befogat att godkänna kommissionens reviderade förslag som sådant eller med små ändringar. Regeringen finner det viktigt att man tar tillfället i akt om den rätta stunden kommer för att godkänna direktivet. Trots att det nu föreslagna tjänstedirektivet är snävare än det ursprungliga, är det trots allt ett viktigt steg mot en mera öppen tjänstemarknad och har långtgående effekter också i Finland. Det här framgår också av bifogade utredning. I detta skede arbetar Finland emellertid för att ytterligare tydliggöra och förstärka direktivet i enlighet med de detaljerade ståndpunkter som nämns i skrivelsen. De viktigaste av dessa är:

Finland kan godkänna formuleringen som gäller direktivets syfte. Finland är nöjt med att man i det reviderade direktivförslaget tydligt uttalar att det inte påverkar arbetsrätten och kollektivavtalen och inte heller övervakningen av anställningsvillkor i det land där arbetet utförs, arbetarskyddsaspekter eller förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Formuleringen som syftar på arbetsrätten överensstämmer med Finlands tidigare ståndpunkt och det reviderade förslaget är därför inte till den delen problematiskt (se U 31/2004 rd).

Finland stöder ett så brett tillämpningsområde som möjligt. Finland har konsekvent gett sitt stöd till att spelverksamheten ska lämnas utanför direktivets tillämpningsområde och är nöjt med att kommissionen har gjort det. Den föreslagna formuleringen undanröjer också de problem Finland tidigare har noterat i sina ställningstaganden och som gäller apotekstjänster, taxiverksamhet och förmedling av uthyrd arbetskraft (U 31/2004 rd).

Direktivet bör noggrannare precisera de områden som lämnas utanför dess tillämpningsområde. Till denna del bör det understrykas att ingresserna ska vara tydliga.

Med hänsyn till den politiska situationen efter omröstningen i Europaparlamentet kan Finland godkänna artikeln i sin helhet.

Finlands ståndpunkt har varit att direktivet inte får inverka på medlemsstaternas rätt och möjligheter att själva fatta beslut om hur sociala tjänster ordnas och finansieras. Det mottagande landet ska i samtliga fall stå för tillsynen över tjänsterna. Kommissionens nya förslag överensstämmer med detta.

I Finland finns inga begränsande krav som skulle vara problematiska med tanke på direktivet. Systemet i Finland är redan nu öppet för tjänsteleverantörer från andra medlemsländer. Finland efterlyser emellertid tydligare formuleringar. Eftersom medlemsländernas system för sociala tjänster är olika kan man utgå ifrån att direktivet implementeras på olika sätt. Texten som gäller sociala tjänster inom tillämpningsområdet bör preciseras. Det är också viktigt att det säkerställs att direktivet inte omfattar icke-behovsprövade tjänster som ingår i vårt universala system för sociala tjänster.

Finland kan godkänna de till definitioner av artikel 4 föreslagna formuleringarna. De är inte problematiska ur Finlands synpunkt.

Finland kan understödja definitionen av mottagare. I fortsättningen bör man säkra att formuleringen inte ändras så att den direkt också skulle gälla medborgare från andra länder än medlemsländerna.

Finland stöder i enlighet med kommissionens förslag att kapitlet om en förenkling av administrativa förfaranden förutom etableringsfriheten också ska gälla fri rörlighet för tjänster. Finland anser att artiklarna 5—8 är mycket viktiga.

Enligt Finlands åsikt är artiklarna om etableringsfrihet för tjänsteleverantörer mycket viktiga. Finland understödjer i synnerhet kravet i artikel 9.2 som innebär att medlemsländerna ska utvärdera sina tillståndssystem och sammanställa en rapport om resultaten. Det stärker på ett avgörande sätt implementeringsprocessen och för-

bättrar förutsättningar för insyn i implementeringen. Dessutom ger det en viktig positiv signal om medlemsstaternas engagemang när det gäller direktivet. Särskilt viktigt är en genomgång av systemen för finländska exportföretag inom servicesektorn eftersom direktivet ålägger de andra medlemsländerna att förenkla systemen och avskaffa onödiga tillståndsförfaranden. Den finländska marknaden är redan i dagens läge ytterst öppen med tanke på tillståndsförfarandet. Det är resultat av att man i Finland redan på 1990-talet har utvärderat och gallrat tillståndssystemen.

I fråga om artikel 13.4, enligt vilken ett tillstånd ska anses beviljat om inget annat meddelats inom den utsatta tiden, eftersträvar Finland en ny infallsvinkel i syfte att garantera rättssäkerheten, nämligen att ett tillstånd som inte beviljats inom den angivna tidsfristen bör ses som ett negativt beslut som kan överklagas.

I fråga om tillstånd som beviljas automatiskt gäller att medlemslandet ska ange en rimlig som man kan avvika från om det är motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset. Det är dessutom mycket viktigt för tjänsteleverantörerna att tidsfristerna för behandlingen av tillstånd och formella förfaranden är korta. Finland kan godkänna de formuleringar kommissionen föreslår om godkännandet behövs för en kompromiss.

Finland stöder de formuleringar kommissionen föreslår i de artiklar som gäller otillåtna krav eller krav som ska utvärderas. På samma sätt som i fråga om tillståndssystemen ser Finland i detta sammanhang det särskilt viktigt att medlemsländerna förpliktas undersöka de krav som ska utvärderas och se till att kraven uppfyller villkoren för icke-diskriminering, nödvändighet och proportionalitet. Dessutom ska medlemsländerna redan inom övergångstiden lämna en rapport om resultaten till kommissionen.

Finlands mål är att förtydliga formuleringen av artikel 15.4 om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, ifall det låter sig göras i förhandlingarna.

Med hänsyn till att direktivet är politiskt känsligt, vilket har fått stor emphasis i omröstningen i Europaparlamentet och kommissionens dis-

kussioner, kan det bli befogat att godkänna kompromissförslaget om fri rörlighet för tjänster i artikel 16. Det bör emellertid preciseras hur artikel 16.2 och 16.3 förhåller sig till varandra.

För att direktivet bättre ska avspegla vedertagen rättspraxis vill Finland vid överläggningarna utarbeta ett förslag som är tydligare och noggrannare. Finland eftersträvar att det nämns i texten att en mottagande medlemsstat inte får ställa sådana krav på den tjänst som tillhandahålls som redan beaktas i lagstiftningen i etableringsmedlemsstaten.

Medlemsländernas skyldigheter att utvärdera den lagstiftning som gäller undantag och att rapportera bör i mån av möjlighet ingå i det avsnitt som gäller fri rörlighet för tjänster.

Enligt Finland är det onödigt att lämna alla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse utanför artikelns tillämpningsområde.

Finland ser hela artikel 17 som dålig, både vad gäller dess uppbyggnad och rubrik. Utgångspunkten i den lagstiftning som nämns i artikeln är inte att begränsa fri rörlighet för tjänster utan tvärtom att främja tjänstemarknaden. Till denna del bör de olika elementen i artikeln omplaceras. Man bör också granska huruvida de uppräknade undantagen är relevanta till följd av det inskränkta tillämpningsområdet. Hänvisning till utstationerade arbetstagare behövs till exempel inte, eftersom direktivet inte längre berör arbetsrättsliga frågor.

Om läget förutsätter det kan Finland emellertid också godkänna artikel 17 och 19 som sådana.

Finland kan godkänna de föreslagna formuleringarna i artikel 20—22 i syfte att säkra tjänstemottagarens rättigheter.

Finland understöder artikel 32—38 om myndighetssamarbete. Artiklarna om administrativt samarbete hör till direktivförslagets viktigaste artiklar.

Finland noterar med belåtenhet att bestämmelserna om myndighetssamarbete har tydliggjorts och den medlemsstat där tjänsten tillhandahålls är ansvarig för tillsyn när tjänsteleverantören tillfälligt förflyttar sig dit. Detta löser de problem Finland tidigare hade i fråga om fördelningen av tillsynsansvaret bland annat i samband med socialtjänster och privat arbetsförmedling.

Finland föredrar att kommittén enligt artikel 42.2 ändras från rådgivande kommitté till en föreskrivande kommitté.

Det är också av stor vikt att det avsätts tillräckligt med tid för att verkställa direktivet nationellt i medlemsstaterna eftersom det handlar om omfattande lagstiftning. Finland stöder en tidsfrist på tre år för införlivandet av direktivet i medlemsstaternas lagstiftning, men kan vid behov också godkänna en tidsfrist på två år. Till övriga delar finner Finland inte förslagen problematiska. Finland ser mycket positivt på de rapporter som ska överlämnas om tillämpningen av direktivet och särskilt artikel 2 och artikel 16.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Europeiska kommissionen lade den 4 april 2006 fram ett nytt förslag till direktiv om tjänster på den inre marknaden. Kommissionens förslag stämmer i stort sett överens med resultatet av omröstningen i parlamentet den 16 februari 2006. Förvaltningsutskottet har lämnat ett utlåtande utifrån direktivförslaget 2004 (FvUU 17/2004 rd — U 31/2004 rd). I sitt utlåtande behandlade utskottet bland annat direktivets till-

ämpningsområde och de social- och hälsovårdstjänster som kommunerna tillhandahåller samt penningspelverksamhet och säkerhetstjänster. Utskottet fokuserar detta utlåtande på att bedöma de här frågorna.

Förvaltningsutskottet anser att direktivförslaget har utvecklats i en positiv riktning. Artikel 1 och 2 som gäller direktivets syfte och tillämpningsområde har tydliggjorts. Utanför tillämpningsområdet har bland annat lämnats tjänster av

allmänt intresse, hälsovårdstjänster, sjuktransporter och delvis sociala tjänster. Principen om ursprungsland, som utskottet såg som ett problem, ingår inte heller längre i förslaget.

Utskottet understryker behovet av att tydliggöra bestämmelserna både då det gäller artiklarna och ingresserna. Definitionen av socialtjänster som hör till direktivets tillämpningsområde är svåröverskådlig. Enligt definitionen omfattar direktivet inte sådana sociala tjänster som rör boende, barnomsorg eller stöd till behövande familjer och enskilda och som på nationell, regional eller lokal nivå utförs av staten eller av tjänsteleverantörer på uppdrag av staten, i syfte att ge stöd till särskilt behövande med otillräckliga familjeinkomster, som är helt eller delvis i beroendeställning eller som riskerar att bli utslagna. I likhet med regeringen anser utskottet att texten bör tydliggöras så att direktivet inte omfattar tjänster som ingår i Finlands offentliga socialsystem och som är universala, icke-behovsprövade tjänster riktade till hela befolkningen. Begreppen tjänster av allmänt intresse och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse bör enligt utskottet också preciseras.

I fråga om bestämmelserna om tillståndssystemen fäster utskottet uppmärksamheten vid artikel 13, enligt vilken tillståndet automatiskt ska anses beviljat om det inte behandlas inom den på förhand meddelade tidsfristen. Utskottet konstaterar att förslaget inte överensstämmer med de bestämmelser och principer som allmänt gäller förvaltningsärenden i Finland. Förfarandena ska garantera de sökande att deras ansökningar behandlas så snart som möjligt och, under alla omständigheter, inom en rimlig tidsfrist som ska fastställas och offentliggöras i förväg. Medlemslandet ska ange en rimlig tidsfrist som man kan avvika från om det är motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset. Utskottet menar att den bakomliggande tanken om att snabba upp behandlingen av tillståndsärenden i och för sig är värd att understödjas men påpekar att det i syfte att garantera rättssäkerheten för dem som anhåller om tillstånd och säkerheten för dem som mottar tjänsten är motiverat att, t.ex. i enlighet med regeringens ståndpunkt, bestämma att

ett tillstånd som inte beviljats inom den angivna tidsfristen bör ses som ett negativt beslut som kan överklagas. Utskottet anser att bestämmelsen också kan strykas ur förslaget.

Utskottet finner det viktigt att penningspel och annan lotteriverksamhet helt och hållet lämnas utanför direktivets tillämpningsområde. I överensstämmelse med det omdefinierade tillämpningsområdet utgår speltjänster — i överensstämmelse med utskottets ståndpunkt i utlåtande FvUU 17/2004 rd — från harmoniseringsprogrammet. Enligt artikel 40 skulle kommissionen ha undersökt frågan med hänsyn till en kompletterande harmonisering.

I sitt tidigare utlåtande framhöll utskottet också att säkerhetstjänsternas ställning inte är klar. I det aktuella förslaget har privata säkerhetstjänster lämnats utanför direktivets tillämpningsområde, vilket utskottet finner motiverat. Utskottet fäster emellertid uppmärksamheten på att privata säkerhetstjänster ingår i ovan nämnda artikel 40, enligt vilken kommissionen kan lägga fram förslag till harmoniseringsinstrument i fråga om den privata säkerhetsbranschen. Utskottet anser att alla hänvisningar till den privata säkerhetsbranschen bör strykas, på samma sätt som i fråga om spelverksamheten, eftersom direktivet inte gäller branschen. Kommissionen har i sig kompetens att lägga fram förslag om harmonisering inom den privata säkerhetsbranschen, men den bör hållas isär från det aktuella tjänstedirektivet.

Enligt utskottets bedömning har direktivet, när det verkställs, inverkan på tillstånds- och tillsynsmyndigheternas verksamhet och resursanvändning. Utskottet anser att man i den fortsatta beredningen bör bedöma vilka kostnader det nya förslaget ger upphov till i medlemsstaterna, bland annat när det gäller bättre tillsyn, elektroniska tjänster och datasystem.

Tjänstedirektivets tillämpningsområde har begränsats, men dess roll för EU:s ekonomiska tillväxt och konkurrenskraft är trots det avgörande. Det nya direktivförslaget täcker uppskattningsvis inemot 60 procent av företagen i Finland. Enligt utredningar underlättar direktivet exporten av finländska tjänster och ökar konkur-

rensen på marknaden. Utskottet omfattar Finlands mål att åstadkomma ett effektivt och fungerande tjänstedirektiv.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet meddelar

*att utskottet omfattar regeringens
ståndpunkt med synpunkterna ovan.*

Helsingfors den 16 maj 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Lasse Hautala /cent
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /cent
Jyrki Kasvi /gröna

Lauri Kähkönen /sd
Heli Paasio /sd
Mauri Salo /cent
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /cent
Tuula Väättäinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.