

KULTURUTSKOTTETS UTLÅTANDE 7/2004 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 23 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 kulturutskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Satu Mäkynen, handels- och industriministeriet

- regeringsråd Riitta Kaivosoja och överinspektör Petteri Kauppinen, undervisningsministeriet
- verkställande direktör Risto Nieminen, Veikkaus Oy
- kontaktchef Kerstin Ekman och chefen för internationella ärenden Terhi Heinilä, Finlands idrott rf
- styrelseledamot Jorma Turunen, Samverkande Bildningsorganisationerna.

SKRIVELSE

Förslaget

Principen är att direktivet tillämpas på alla ekonomiska tjänster. I artikel 2 har dock finansiella tjänster (bank-, kredit-, försäkrings-, privata pensionsarrangemangs-, placerings- och betalningstjänster) helt lämnats utanför tillämpningsområdet för det föreslagna direktivet enligt definitionen på dem i direktiv 2002/65/EG. Elektroniska kommunikationstjänster har lämnats utanför till den del som de har reglerats i det s.k. telekommunikationspaket som utgörs av fem separata direktiv och transporttjänsterna till den del som de regleras i andra gemenskapsrättsakter som baserar sig på artiklarna 71 eller 80.2 i EG-fördraget (s.k. trafikpolitisk rättslig grund). I

synnerhet i fråga om transporttjänsterna är tillämpningsområdet ännu delvis oklart.

Det föreslagna direktivet tillämpas inte heller på ärenden som gäller beskattning. De har sin egen rättsliga grund. Artiklarna 14 (otillåtna krav) och 16 (principen om ursprungsland) i det föreslagna direktivet tillämpas dock också på beskattning, om inte de faktorer som regleras i artiklarna har reglerats i gemenskapens bestämmelser som gäller harmonisering av beskattningen. Syftet med det föreslagna direktivet är att ingripa endast i sådan diskriminerande skattebehandling som är förbjuden i EG-fördraget.

Också tjänster som tillhandahålls av dem som utövar reglerade yrken hör till tillämpningsom-

rådet (t.ex. läkare, farmaceuter, advokater och skatterådgivare). Med förslaget ingrips dock inte i krav som anknyter till yrkeskvalifikationer, utan till denna del har i artikel 17.8 skrivits in ett uttryckligt undantag.

Eftersom direktivet utan urskillnad ska tillämpas på alla tjänster som till sin art är ekonomiska (i betydelsen enligt artikel 49 i EG-fördraget) tillämpas direktivet också på allmännyttiga ekonomiska tjänster.

I förslaget behandlas till följd av principen ovan inte allmännyttiga tjänster som en egen helhet, utan som en del av de tjänster som också kan vara av ekonomisk art. Genom det föreslagna direktivet ingriper man därmed inte i medlemsstaternas frihet att definiera allmännyttiga tjänster och det föreslagna direktivet tar inte ställning till om dessa tjänster bör öppnas för konkurrens. Om det emellertid nationellt fattas beslut om att en allmännyttig tjänst ska öppnas för konkurrens och som producent av tjänsten väljs en part som tar emot ett anseeligt vederlag för att producera tjänster, blir denna tjänst till sin art ekonomisk och på den tillämpas bestämmelserna i detta direktivförslag.

I stycke 16 i det föreslagna direktivets ingress bekräftas att verksamhet som staten producerar utan vederlag inom ramen för sitt uppdrag på det sociala och kulturella området samt inom utbildning och rättsväsende inte till sin art är ekonomisk och därmed inte hör till tillämpningsområdet för förslaget. I EG-domstolens förhandsavgörande har begreppet utan ekonomiskt vederlag preciserats (bl.a. C-109/92 Wirth, C-263/86 Humbel). Enligt domstolens tolkning tolkas också sådana tjänster som vederlagsfria för vilka ett vederlag tas ut men där vederlaget betydligt underskrider produktionskostnaderna för tjänsten.

Endast vederlagets storlek kommer att ha betydelse när det fastställs om en viss tjänst produceras mot vederlag eller inte. Vem som betalar vederlaget är inte av betydelse. I praktiken uppfyller en stor del av de kundavgifter som den offentliga social- och hälsovården tar ut inte förutsättningarna för vederlag, men en del som t.ex. avgifterna för socialomsorgens stödtjänster är i

allmänhet belagda med vederlag och vederlaget kan bli betydande. Dessutom ska det beaktas att kommunerna i högre grad än tidigare köper tjänster i den privata sektorn. För tjänsten betalas då dess marknadspris till producenten, och detta pris uppfyller definitionen på vederlag.

I 35 punkten i motiveringen till det föreslagna direktivet konstateras att de bestämmelser i förslaget som gäller etableringsfrihet tillämpas endast om den berörda verksamheten är öppen för konkurrens. Förslaget ålägger alltså inte medlemsstaterna att avskaffa de nuvarande nationella lagstadgade ensamrätterna eller att privatisera vissa sektorer.

Förslaget ställer en klar skyldighet för medlemsländernas myndigheter att förbättra och förenkla de administrativa förfarandena kring tillhandahållande av tjänster. Principen är en s.k. gemensam kontaktpunkt för tjänster, som innebär att den som tillhandahåller en tjänst snabbt och effektivt kan ordna med alla administrativa förfaranden i anknytning till etablering och leverans av tjänster. Förenklat kan man säga att en tjänstetillhandahållare från ett annat medlemsland ska kunna etablera sig i mottagarlandet på samma villkor och med lika effektiva procedurer som de "inhemska" tjänstetillhandahållarna.

Utgångspunkten är att garantera att tjänster som tillhandahålls från en annan medlemsstat behandlas på lika villkor överallt i unionen. Den viktigaste principen är att den som tillhandahåller en tjänst på ett s.k. samordnat område bör följa lagstiftningen i sitt ursprungsland också när denne tillhandahåller tjänster över gränsen till andra medlemsstater. Med samordnat område avses krav som tillämpas på etablering eller utövande av tjänsteverksamhet. Mottagarlandet får inte av skäl som har med det samordnade området att göra ställa ytterligare krav för tjänsteleverantören och mottagarlandet har inte heller direkt tillsyns rätt eller tillsynsskyldighet.

Regeringens ståndpunkt

Regeringen anser att förslaget till direktiv bör understödjas. Behovet av ett tjänstedirektiv av det föreslagna slaget, med ett brett tillämpningsområde, är uppenbart med tanke på att verksam-

heten på den inre marknaden ska bli effektivare och den europeiska konkurrenskraften ska utvecklas. Tjänstedirektivet är ett av de mest centrala enskilda instrumenten för att nå de mål som ställdes i Lissabon. Regeringen understöder målet 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. Regeringen anser att det på direktivets nuvarande, tidiga beredningsstadium inte ännu går att ta ställning till alla enskilda bestämmelser i det.

Regeringen slår fast sin ståndpunkt till vissa enskilda bestämmelser:

Regeringen konstaterar att utbildnings-, hälso- och socialtjänsterna hör till tillämpningsområdet för det föreslagna direktivet bara när ett betydande vederlag i förhållande till produktionskostnaderna betalas för tjänsteverksamheten och då uppfyller tjänsten också kännetecknen på ekonomisk verksamhet som den har definierats 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. Regeringen understryker att tillämpningsområdet till denna del bör göras klarare och definitionen på vederlag redas ut i den fortsatta beredningen.

Regeringen anser att bestämmelserna i artiklarna 9—13 som anknyter till tillståndsförfarandena bör understödjas och att de väl motsvarar principerna och bestämmelserna i vår nationella lagstiftning. Dock är formuleringen i artikel 13.5 c att en överskridning av tidsfristen för beviljande av tillstånd leder till att tillstånd automatiskt beviljas problematisk.

De otillåtna kraven i artikel 14 samt de krav som skall utvärderas enligt artikel 15 i princip kan accepteras. Apoteksverksamheten bör dock uteslutas från tillämpningsområdet för artiklarna 14 och 15 om man inte kan säkerställa en täckande och jämlik läkemedelsdistribution i hela landet. Dessutom framhåller regeringen att slutlig ståndpunkt till förbudet mot ekonomisk behovsprövning enligt artikel 14.5 för taxiverk-

samhetens del kan tas tidigast när den taxilagsarbetsgrupp som kommunikationsministeriet har tillsatt har fått sitt arbete slutfört den 15 juni 2004. Vid den fortsatta beredningen av förslaget bör det dock säkerställas att vårt nuvarande taxisystems höga kvalitet och regionala täckning inte försämras.

Förhållandet mellan bestämmelserna i det föreslagna direktivet och koncessionsregleringen av de televisions- och radiosändningar som erbjuds i Finland och övriga frågor som gäller den nationella radioförvaltningen bör ytterligare klargöras.

Regeringen konstaterar att ursprungslandsprincipen i förslaget till direktiv grundar sig på friheten att tillhandahålla tjänster som har fastställts i EG-fördraget. Det är nödvändigt att principen tas till utgångspunkt för reglerna för 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 klargöranden och ändringar av förslagets innehåll. Principen om ursprungsland i artikel 16 och undantagen till den i artiklarna 17—19 kan accepteras med vissa undantag.

Regeringen ser en generell tillämpning av principen om ursprungsland på rättsförhållanden mellan enskilda som problematisk, i synnerhet i förhållande till den internationella privaträttens regler om lagval. Förhållandet mellan principen och regleringen av lagvalet är oklart, även om förslaget innehåller vissa undantag som gäller lagval. I det fortsatta arbetet måste man försäkra sig om att i synnerhet de lagvalsregler i den internationella privaträtten som gäller avtalsskyldigheter och skadeståndsansvar ställs utanför tillämpningsområdet för principen om ursprungsland. På detta sätt undviks bl.a. att lagvalsregleringen splittras på ett sätt som leder till att bestämmelser i flera rättssystem tillämpas på ett enskilt ärende. I fråga om skadeståndansvaret bör huvudregeln vara att lagstiftningen på den plats där skadan uppkommit ska tillämpas (så också i U 47/2003 rd).

Även om förslaget medger undantag från principen om ursprungsland med hänsyn till skydd av folkhälsan, betonar regeringen fortsättningsvis att övervakningen i fråga om social- och hälso-tjänsterna i alla fall bör ske i enlighet med lagstiftningen i den behöriga mottagarmedlemsstaten och på åtgärd av myndigheterna i denna medlemsstat.

Vad gäller ersättning för hälsovården konstaterar regeringen att bestämmelserna i artikel 23 är godtagbara till den del som det kan säkerställas att de i Finland endast tillämpas på ersättningar som ska betalas i enlighet med de nationellt fastställda taxorna i sjukförsäkringssystemet för kostnader som patienten själv har betalt för hälsovård i en annan medlemsstat. För att artikeln ska kunna godkännas måste formuleringar och definitioner görs mera exakta och gränsdragningen till förordningen om tillämpning av systemen för social trygghet 1408/71 göras klara.

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

I det fortsatta arbetet måste det ses till att tillsynen över utlokaliserade arbetstagare inte blir sämre än den är i dag. Vid beredningen bör också det arbete beaktas som har gjorts i en av arbetsministeriet tillsatt trepartsarbetsgrupp. Den bereder propositioner med förslag till effektiva villkoren i utstationerade anställas anställningar. Riksdagen har förutsatt att regeringen överlämnar propositionerna för behandling under höstsessionen 2004. Vid den fortsatta beredningen bör det särskilt ses till att direktivet inte urholkar den nationella lagstiftningen om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft och tillsynen över dem.

Vidare konstaterar regeringen så vitt det gäller utstationeringen av medborgare från tredje

land att utgångspunkten för den fortsatta beredningen av förslaget bör vara EG-domstolens rättspraxis och i synnerhet Vander Elst -avgörandet (C-43/93).

I fråga om de yrkesrelaterade försäkringarna och garantierna i artikel 27 i förslaget uppfyller den föreslagna skyldigheten att teckna en ansvarsförsäkring för verksamhet som medför en särskild hälso- eller säkerhetsrisk inte det krav på exakt avgränsning som förutsatts av en reglering som begränsar de grundläggande rättigheterna (i detta fall näringsfriheten). Att de branscher som omfattas av ansvarsförsäkringsskyldigheten fastställs i ett rådgivande kommittéförfarande uppfyller inte heller den grundlagfästa skyldigheten att föreskriva om sådana begränsningar genom lag. I anknytning till denna artikel bör det säkerställas i fråga om de hälso-tjänster som tillhandahålls i Finland utländska tjänstetillhandahållare också i fortsättningen ska ha en patientskadeförsäkring enligt den finska patientskadelagen.

Regeringen framhåller att förslaget enligt stycke 35 i ingressen inte ingriper i nationella lagstadgade ensamrätter. I det fortsatta arbetet bör det ses till att en formulering med samma innehåll tas in i artiklarna i förslaget. Eftersom det dessutom i artikel 19.1 b har tagits in en tillfällig övergångsbestämmelse av obegränsad längd för penningspel i ursprungslandsprincipen har direktivförslaget inga verkningar för vår nationella reglering av penningspel. Dessutom bör det i det fortsatta arbetet på förslaget säkerställas att direktivet inte ingriper i det nationella minutförsäljningsmonopolet på alkohol.

Regeringen noterar att tillämpningsområdet för det föreslagna direktivet och vissa definitioner delvis i den nuvarande formuleringen förblir oklara och att klarhet måste fås i dem innan man slutligt tar standpunkt till dem. Särskild uppmärksamhet bör ägnas definitionerna på tillfälligt tillhandahållande av en tjänst och etablering som är centrala med tanke på tillämpningen av förslaget. Likaså bör vid den fortsatta beredningen säkerställas att tillämpningen är så entydig och förutsägbar som möjligt i s.k. kumulativa tillämpningssituationer, där tjänstedirektivet ska

tillämpas tillsammans med den sektorvisa EU-lagstiftningen.

Regeringen justerar sina ståndpunkter i den takt behandlingen i rådet framskrider. Den kom-

mer att översända en skrivelse om detta förslag till direktiv till riksdagen, och den kommer att gälla bl.a. beskattning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Det främsta syftet med förslaget är att göra det lättare för tjänstetillhandahållare att etablera sig i en annan medlemsstat och att förbättra rörligheten för tillfälligt tillhandahållande av tjänster över gränserna. Utskottet anser att syftet är riktigt och omfattar förslagets motivering på den punkten att servicenäringarna kan få betydande sysselsättningsfrämjande effekter inom hela unionen. Förslaget ger oss också bättre möjligheter att sälja våra egna tjänster inom andra medlemsstaters territorium. Utskottet är speciellt för att undanröja onödig byråkrati.

Kulturutskottet koncentrerar sig i sitt utlåtande på de sektorer som faller inom dess behörighet, dvs. utbildnings-, kultur-, ungdoms- och idrottstjänster samt spelverksamhet.

Spelverksamhet

Hos oss har lagstiftningen om spelverksamhet en särskild betydelse för kulturen, ungdomsarbetet och idrotten. Intäkterna av Oy Veikkaus Ab:s penninglotterier, tippning och vadslagning intäktsförs i statsbudgeten. De utgör en betydande del av det statliga stödet för vetenskaper, konst och ungdomsarbete och för idrott och fysisk fostran.

Det föreslagna direktivet är tänkt som en generell rättslig ram för alla tjänster, på några få undantag när. Enligt avsnittet om fri rörlighet tillämpas bestämmelserna i direktivet inte på spelverksamhet under en temporär, till längden obegränsad övergångsperiod (artikel 18). I stycke 35 i ingressen sägs dessutom att medlemsstaterna inte förpliktas att avskaffa nuvarande ensamrätter, inte minst för lotterier. Utskottet menar att det inte räcker till för att garantera ensamrätten på spelverksamhet att undanta-

get bara nämns i ingressen. Det är inte heller helt klart vilket slag av harmoniseringsbestämmelser kommissionen har för avsikt att föreslå efter övergångsperioden.

Regeringen anser att direktivförslaget inte inverkar på vår nationella lagstiftning om spelverksamhet, efter som det i artikel 18.1 b (artikel 19 i skrivelsen) medges en temporär, till längden obegränsad övergångsperiod för spelverksamhet i principen om ursprungsland. Men kulturutskottet påpekar att det faktum att denna punkt tas in i direktivförslaget ger en politisk signal om att lagstiftningen om spelverksamhet kan komma att ändras.

Det är nödvändigt att utesluta spelverksamheten i sin helhet från direktivets tillämpningsområde, anser utskottet.

Tillämpning på utbildningstjänster

Enligt artikel 4 i det föreslagna direktivet avses med en tjänst all förvärvsverksamhet som utövas av en egenföretagare som avses i artikel 50 i fördraget och som består i att tillhandahålla en tjänst för vilken det betalas en ekonomisk ersättning. I motiveringen påpekas att ersättningsaspekten inte alls finns med i verksamhet som staten bedriver utan ekonomisk ersättning inom ramen för sitt uppdrag på de sociala och kulturella områdena samt inom utbildnings- och rättsväsende. De här verksamheterna omfattas inte av definitionen på tjänster i direktivet och därför tillämpas direktivet inte heller på dem. EG-domstolen konstaterar i sina avgöranden (C-263/86) Humbel och (C-109/92) Wirth att en utbildningstjänst som tillhandahålls av det offentliga inte betraktas som en tjänst som avses i artikel 50 i fördraget, om tjänsten huvudsakligen finansieras med offentliga medel, också om tjänste-

mottagaren betalar något slag av ersättning för utbildningen.

Det betyder att det föreslagna direktivet inte gäller examensinriktad allmänbildande och yrkesinriktad utbildning eller högskoleutbildning som är gratis för de studerande i Finland. Däremot omfattas läroanstalternas avgiftsbelagda tjänsteverksamhet, t.ex. högskolornas fortbildning och beställningsforskning, precis som nu av näringsfriheten och konkurrensreglerna.

Övrigt

Utskottet anser att det föreslagna direktivet på många punkter är svårtytt och tolkbart och att de behöver preciseras under den fortsatta behandlingen.

Det är inte alls klart t.ex. varför ungdoms- och idrottsområdena omfattas av undantagen från tillämpningsområdet när verksamheten bedrivs inom den offentliga sektorn. Det måste ses till att direktivet inte inverkar på sådan verksamhet som den offentliga sektorn bedriver utan ersättning inom ramen för sitt uppdrag inom ungdoms- och idrottsområdena. Det är lika oklart varför verksamhet som idrottsföreningar bedri-

ver för medlemmarna huvudsakligen med frivilliga krafter ska omfattas av direktivet.

Utskottet omfattar regeringens syn att vissa definitioner förblir oklara i många avseenden och att det måste gå att få klarhet i dem innan slutlig ståndpunkt kan tas till dem. Detta gäller bl.a. den centrala definitionen på en tillfällig tjänst.

Kulturutskottet har dessutom uppmärksamgjorts på att flera termer inom dess behörighetsområde beroende på språket kan få olika innebörd. T.ex. det engelska ordet sports är snävare än finskans och svenskans ord för motion och idrott. I det fortsatta arbetet gäller det därför att se till att sakinnehållet oavsett språk blir detsamma.

Utlåtande

Kulturutskottet föreslår

att spelverksamheten i sin helhet utesluts från direktivets tillämpningsområde och

att stora utskottet i övrigt beaktar det som förs fram i detta utlåtande.

Helsingfors den 15 september 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kaarina Dromberg /saml
vordf. Sade Tahvanainen /sd
medl. Esko Ahonen /cent
Hanna-Leena Hemming /saml
Sinikka Hurskainen /sd (delvis)
Tuomo Hänninen /cent
Tatja Karvonen /cent
Rauno Kettunen /cent

Minna Lintonen /sd
Mikaela Nylander /sv
Kirsi Ojansuu /gröna
Jutta Urpilainen /sd
Raija Vahasalo /saml
Unto Valpas /vänst
ers. Minna Sirnö /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Marjo Hakkila.

AVVIKANDE MENING

Motivering

1. Ståndpunkt till att utbildningstjänsterna utesluts från direktivets tillämpningsområde

Med hänsyn till en del sakkunnigutlåtanden och undervisningsministeriets utlåtande är det uppenbart att de offentliga läroanstalternas ställning visavi tillämpningen av tjänstedirektivet bara bygger på en tolkning av det föreslagna direktivet.

Därför borde utskottet i sitt utlåtande klart och tydligt ha uttalat att Finland kräver en undantagsbestämmelse om utbildningstjänsterna som går ut på att direktivet inte gäller examensinriktad allmänbildande eller yrkesinriktad utbildning eller högskoleutbildning som är gratis för de studerande. Vidare borde det ha gjorts klart att också kommunernas och samkommunernas utbildningstjänster betraktas som utbildningstjänster som tillhandahålls av det offentliga och som huvudsakligen finansieras med offentliga medel.

2. Direktivets tolkbarhet ger EG-domstolen lagstiftningsmakt

Vi föreslog att utlåtandet skulle kompletteras med ett krav på att de inexakta begreppen i direktivet bör preciseras eftersom de ställer vissa social-, hälsovårds- och kulturtjänster utanför tjänstedirektivet. I utkastet förklaras inte vad som avses med vederlagsfria utbildnings- och socialtjänster eller att kostnaderna för att producera en tjänst underskrids på ett betydande sätt. En sådan begreppslik tvetydighet leder till att EG-domstolen får avgöra dem i sin tolkningspraxis.

På grund av det ovan sagda föreslog vi att det första stycket i klämman i utskottets utlåtande skulle godkännas med följande lydelse:

att spelverksamheten och utbildningstjänsterna i sin helhet utesluts från direktivets tillämpningsområde.

Förslaget

Med stöd av det ovan anförda föreslår vi

att stora utskottet beaktar det som förs fram i utlåtandet.

Helsingfors den 15 september 2004

Unto Valpas /vänst
Minna Sirnö /vänst