

EUROPAPARLAMENTET

2004



2009

Utskottet för sysselsättning och sociala frågor

11.1.2005

ARBETSDOKUMENT

om förslaget till tjänstedirektiv¹

Förslagets rättsliga grund och tillämpningsområde
Etableringsrätt

Utskottet för sysselsättning och sociala frågor

Föredragande: Anne Van Lancker

INLEDNING

Arbetsdokumentet grundar sig på resultatet av den offentliga utfrågningen², på konsekvensbedömningen³ och på andra bidrag från olika organisationer. Syftet är att redogöra för den eventuella inriktningen på betänkandet vid första behandlingen av förslaget.

Vid utfrågningen ifrågasatte varken talarna eller parlamentsledamöterna om det var nödvändigt med ett direktiv om tjänster, men det rådde allmän enighet om det behöver göras en omfattande omarbetning av förslaget innan det kan accepteras. De flesta talare var mycket tveksamma till de eventuella effekterna av principen om ursprungsland, som kunde leda till konkurrerande lagstiftning mellan medlemsstaterna och en sänkning av kraven. De flesta ansåg att principen om ursprungsland bara kunde tillämpas vid en hög grad av harmonisering och att det borde vara möjligt att göra avsteg från principen på grundval av de undantag enligt skälighetsregeln ("rule of reason") som EG-domstolen godkände.

Många talare kritiserade förslagets övergripande karaktär och det faktum att det inte dras någon tydlig gräns mellan vad som är rent kommersiellt och vad som är i allmänhetens intresse. Många ansåg att varken tjänster i allmänhetens intresse, t.ex. hälsovård, sociala tjänster, utbildning och kulturverksamhet, eller reglerade yrken och arbetsmarknadstjänster borde omfattas av förslaget. De ansåg att förslaget måste förtydligas och att man måste se till att arbetsmarknadslagstiftningen undantas från förslagets tillämpningsområde (eller åtminstone från det samordnade området). Dessutom måste det införas garantier för att man skall respektera de nationella systemen och strategierna för arbetsmarknadsrelationer.

Man pekade också på konflikter med Rom I och Rom II eller med (kommande) direktiv om ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer, utstationering av arbetstagare och bemanningsföretag eller förordning (EEG) nr 1408/71. Förslaget borde dessutom inte föregripa ett kommande ramdirektiv om tjänster i allmänhetens intresse, utan tvärtom: Ett sådant ramdirektiv borde föregå ett tjänstedirektiv. Slutligen nämndes bristerna beträffande det ömsesidiga bistånd som föreslagits mellan medlemsstaterna.

Kommissionen har föreslagit ändringar⁴ för att redogöra för de avsikter som inte är tillräckligt tydligt formulerade i förslaget. Kommissionen medger t.ex. att tjänstepensioner, skatter (med undantag för skattemässig diskriminering) och alla transporttjänster (med undantag för värdetransporter och transporter av avlidna personer) bör undantas från tillämpningsområdet. Kommissionen klargör också värdestatens möjligheter till kontroll när det gäller utstationering av arbetstagare och anger förhållandet till förordning (EEG) nr 1408/71 i fråga om ersättning för utgifter för vård. Med utgångspunkt från dessa anmärkningar har rådet utarbetat ett arbetsdokument⁵.

Mot denna bakgrund föreslår jag att kommissionen drar tillbaka förslaget och lägger fram ett nytt förslag, där man tar hänsyn till de kritiska bedömningarna och förtydligandena. Om kommissionen inte är beredd att göra det kommer parlamentet att vara tvunget att göra mycket genomgripande förändringar av förslaget för att det skall kunna godkännas.

Jag skall försöka redogöra för de mest kontroversiella aspekterna i förslaget och föreslå alternativ till ändringar.

KONTROVERSIELLA FRÅGOR OCH ALTERNATIV TILL ÄNDRINGAR

All EU:s verksamhet måste främja de syften som anges i artikel 2 i EG-fördraget, särskilt en hög nivå i fråga om sysselsättning och socialt skydd. Vidare nämns den särskilda betydelsen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse bland principerna för EG (artikel 16 i EG-fördraget). Både innebörden av och de särskilda bestämmelserna i förslaget bör undersökas mot denna bakgrund.

I princip bör syftet som beskrivs i artikel 1 i förslaget även hänvisa till de (sociala) mål som ingår i artikel 2 i EG-fördraget.

RÄTTSLIG GRUND OCH TILLÄMPNINGSOMRÅDE

Förslaget grundar sig på artikel 47.2 och artikel 55 i EG-fördraget som rör samordningen av bestämmelserna om upptagande och utövande av förvärvsverksamhet som egenföretagare. Syftet med förslaget är att minska de hinder som står i vägen för den inre marknaden för tjänster. Förslagets övergripande karaktär innebär emellertid att dess bestämmelser kommer att få återverkningar på andra politikområden där EG-fördraget utgör en särskild rättslig grund för åtgärder på gemenskapsnivå, t.ex. kultur (artikel 151), folkhälsa (artikel 152), konsumentskydd (artikel 153) och transporter (artiklarna 70–80.2)⁶. Vidare inkräktar bestämmelserna om etablering och tillfällig tjänsteverksamhet på politikområden – som exempelvis folkhälsa, kultur och utbildning – där åtgärder på gemenskapsnivå endast skall vara ett komplement till de nationella befogenheterna och där subsidiaritetsprincipen skall gälla. Man kan också fråga sig om förslagets långtgående karaktär är i enlighet med proportionalitetsprincipen.

Förslaget har ett vitt tillämpningsområde. Det omfattar både rent kommersiella tjänster och sociala tjänster, såsom tjänster inom vårdområdet och tjänster i hemmet. Därigenom lyckas man i förslaget inte ta hänsyn till att de tjänster som omfattas är olika och ger upphov till en mängd allmänna politiska överväganden.

Av denna anledning skulle det vara bättre att fortsätta med ett sektorsspecifikt angreppssätt. Kommissionens förslag skulle dock kunna fungera om man utesluter fler verksamheter eller sektorer *och* om man gör viktiga förändringar av bestämmelserna om etablering och tillfälligt tillhandahållande av tjänster. Direktivet skulle kunna fungera som en ram för gradvis harmonisering tillsammans med ömsesidigt erkännande av villkor för start och utövande av tjänsteverksamhet inom EU.

I vilket fall som helst bör man noga överväga om man inte helt skall utesluta tjänster av allmänt (ekonomiskt) intresse från förslagets tillämpningsområde. Även om dessa tjänster inte är klart definierade på EU-nivå råder enighet om att de omfattar verksamhet som nätverksindustritjänster, hälsovårdstjänster och sociala tjänster, som exempelvis social omsorg, arbetsförmedling och subventionerade bostäder. Förslaget omfattar alla tjänster i allmänhetens intresse⁷. Diskussionen om EU:s roll när det gäller att fastställa dessa tjänster och hur de skall organiseras och finansieras omfattas emellertid av en annan process som inleddes genom en grönbok och följdes upp av en vitbok om tjänster i allmänhetens intresse⁸. För att inte påverka den här processen och inte föregripa ett ramdirektiv om tjänster i

allmänhetens intresse bör förslaget inte tillämpas på tjänster som garanteras eller finansieras av staten inom ramen för dess uppdrag på det sociala, utbildningsmässiga, kulturella och rättsliga området samt när det gäller hälsovård och social omsorg. Detta gäller särskilt tjänster som rör utbildning, kultur, hälsovård, vattendistribution och vattenrening, eldistribution, avfallshantering och miljöskydd samt audiovisuella tjänster och sociala tjänster (t.ex. arbetsförmedling och yrkesutbildning). Det räcker inte att många av dessa verksamheter skall utgöra undantag från principen om ursprungsland (artikel 17) – de bör helt uteslutas från förslaget tillämpningsområde. Vidare måste vissa av de verksamheter som enligt kommissionens förslag redan skall uteslutas (artikel 2.2) definieras bättre.

Slutligen påverkas arbetsrättsliga frågor direkt på olika sätt. Kollektivavtal och i synnerhet utvidgade kollektivavtal (*erga omnes*) skulle kunna prövas enligt bestämmelserna i förslaget. Därför bör alla arbetsrättsliga frågor, bl.a. internationella privaträttsliga bestämmelser när det gäller lagar som rör anställningsförhållanden, uteslutas från tillämpningsområdet och det samordnade området. Ett ytterligare argument för att inte ta med dessa frågor i förslaget är att socialpolitiska frågor omfattas av en annan rättslig grund i fördraget (artikel 137 i EG-fördraget). Dessutom bör förslaget inte påverka fackliga rättigheter, föreningsfriheten och kollektivförhandlingarna, inbegripet rätten att vidta stridsåtgärder, och skyddet av kollektiva avtalsförhandlingar.

ETABLERING

Eftersom de flesta gränsöverskridande tjänster förmodligen kommer att utövas av tjänsteleverantörer som är fast etablerade i värdstaten kommer medlemsstaternas möjligheter att omsätta sina skyldigheter på det sociala området i nationella eller regionala tillståndskrav att minska. Förslaget måste ge medlemsstaterna rätt att låta start och utövande av verksamhet omfattas av ett tillståndssystem och av krav för att ta ”tvingande hänsyn till allmänintresset” på ett icke-diskriminerande och proportionellt sätt om dessa system inte har harmoniserats.

Förslagets bestämmelser om etablering omfattar tanken om ”tvingande hänsyn till allmänintresset” (se artikel 5.2, artikel 9.1 b och artikel 10.4). Denna härrör från EG domstolens rättspraxis och omfattar inte bara skydd av arbetstagare, konsumenter, tjänstemottagare och stadsmiljön⁹, utan även ett stort antal omständigheter som kan åberopas inom områdena allmän ordning, allmän säkerhet, socialpolitik, folkhälsa, kulturpolitik och immateriella rättigheter¹⁰.

När det gäller villkoren för tillståndsgivning fastställs i artikel 10.4 att tillståndet skall ge tjänsteleverantören rätt att starta tjänsteverksamhet på hela landets territorium. Detta strider mot medlemsstaternas konstitutionella system, som ger de regionala myndigheterna rätt att bevilja tillstånd för en viss region. I fråga om tillståndets varaktighet ges enligt artikel 11 ingen möjlighet att dra in tillståndet om det vid en inspektion visar sig att tjänsteleverantören inte uppfyller villkoren för tillståndsgivning. Enligt artikel 13.4 skall tillståndet anses vara beviljat om myndigheterna inte meddelar annat inom en viss tidsfrist. Detta skulle kunna leda till bevisproblem (bristfälliga bevis) och därför försämra rättssäkerheten. Artiklarna bör därför ändras.

När det gäller otillåtna krav och krav som skall utvärderas (artiklarna 14–15) är förslaget oklart i fråga om konsekvenserna för tillståndssystem som är nödvändiga för vissa tjänster

som för närvarande ingår, t.ex. hälsovårds-, socialomsorgs- och arbetsmarknadstjänster (t.ex. krav som skall utvärderas som exempelvis kvantitativa och geografiska begränsningar, krav på ett minsta antal anställda, obligatoriska minimi- eller maximipriser och otillåtna krav som tillämpning från fall till fall av en ekonomisk prövning och skyldigheten att bidra till en ekonomisk säkerhet eller att ta en försäkring).

Medlemsstaterna måste också göra en utvärdering av sina nationella tillståndssystem (även när det gäller kraven som skall utvärderas) enligt det ömsesidiga utvärderingsförfarande som fastställs i artikel 47. Detta förfarande kommer återigen troligen att minska medlemsstaternas möjligheter att uppfylla sina skyldigheter på det sociala området. För det första omfattar utvärderingen både gränsöverskridande situationer och situationer inom de enskilda medlemsstaterna. För det andra gäller förfarandet för krav som skall utvärderas även nya nationella rättsakter, som bara kan införas om det uppkommer nya omständigheter. Detta skulle ge kommissionen faktisk vetorätt att stoppa ny nationell lagstiftning inom ramen för det vida tillämpningsområdet för bestämmelsen om utvärdering.

¹ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tjänster på den inre marknaden, KOM (2004)0002. Nedan kallat ”förslaget”.

² Offentlig utfrågning om förslaget till direktiv om tjänster på den inre marknaden, anordnad av IMCO och EMPL, 11 november 2004. Generaldirektoratet för EU-intern politik, meddelande till ledamöterna IV/2004 – PE 350.059v01-00.

³ ”Towards a European directive on services in the internal market: analysing the legal repercussions of the draft services directive and its impact on national services regulations”, Wouter Gekiere, institutionen för Europarätt, katolska universitetet i Leuven, den 24 september 2004.

⁴ Förklarande anmärkning till den verksamhet som omfattas av förslaget, 10865/04, 25 juni 2004, förklarande anmärkning till de bestämmelser som rör utstationering av arbetstagare med särskild tonvikt på artikel 24, 11153/04, 5 juli 2004, förklarande anmärkning om bestämmelserna om ersättning för utgifter för vård i en annan medlemsstat med särskild tonvikt på förhållandet till förordning (EEG) nr 1408/71, 11570/04, 16 juli 2004.

⁵ Rådets generalsekretariat, GD C1, arbetsdokument nr 1, arbetsgruppen för konkurrenskraft och tillväxt (tjänster), 15 november 2004 (57 f.).

⁶ När det gäller transporttjänster hänvisar kommissionen till artikel 71 och artikel 80.2 i EG-fördraget (artikel 2 c i förslaget till tjänstedirektiv).

⁷ Att de skulle undantas framgår inte av skäl 16 i förslaget, där det bara fastställs ”... verksamhet som staten bedriver utan ekonomiskt vederlag inom ramen för sitt uppdrag på det sociala och kulturella området samt inom utbildning och rättsväsende. Dessa verksamheter omfattas inte av definitionen i artikel 50 i fördraget och ingår alltså inte i detta direktivs tillämpningsområde.”

⁸ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – Vitbok om tjänster av allmänt intresse, KOM(2004)0374.

⁹ Se exempelvis förslaget till tjänstedirektiv, skäl 24 och 29.

¹⁰ ”Towards a European directive on services in the internal market: analysing the legal repercussions of the draft services directive and its impact on national services regulations”, Wouter Gekiere, institutionen för Europarätt, katolska universitetet i Leuven, 24 september 2004, 11.