Regionsudvalgets udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om tjenesteydelser i det indre marked«

(2005/C 43/06)

REGIONSUDVALGET HAR -

under henvisning til *»Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om tjenesteydelser i det indre marked«*, KOM(2004) 2 endelig – 2004/0001 (COD),

under henvisning til Rådets beslutning af 20. februar 2004 om i henhold til EF-traktatens artikel 265, stk. 1, samt artikel 71 og 80, at anmode om Regionsudvalgets udtalelse herom,

under henvisning til formandens beslutning af 5. april 2004 om at henvise det forberedende arbejde til Underudvalget for Økonomisk Politik og Social- og Arbejdsmarkedspolitik,

under henvisning til Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet om *»En strategi for tjenester i det indre marked«*, KOM(2000) 888 endelig,

under henvisning til sin udtalelse om Kommissionens meddelelse om *»En strategi for tjenester i det indre marked«*, CdR 134/2001 fin af 13. juni 2001 ([1]),

under henvisning til Kommissionens rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om *»Status over det indre marked for tjenester«*, KOM(2002) 441 endelig,

under henvisning til forslag til Regionsudvalgets udtalelse (CdR 154/2004 rev. 1), som blev vedtaget af Underudvalget for Økonomisk Politik og Social- og Arbejdsmarkedspolitik den 6. juli 2004 med **Fritz Schröter** (DE/PPE), formand for Udvalget for Europæiske Anliggender og Forbundsanliggender i Thüringens Landdag, som ordfører,

og ud fra følgende betragtninger:

1) tjenesteydelser spiller en nøglerolle for EU's økonomi;

2) det store vækst- og jobskabelsespotentiale, der ligger i servicesektoren, har ikke hidtil kunnet udnyttes på grund af de mange hindringer for udviklingen af servicevirksomhed i det indre marked -

på sin 56. plenarforsamling den 29.-30. september 2004 (mødet den 30. september 2004) vedtaget følgende udtalelse:

Regionsudvalgets bemærkninger og henstillinger

1. Regionsudvalgets synspunkter

REGIONSUDVALGET

1.1 **hilser** Kommissionens forslag til Europa-parlamentets og Rådets direktiv om tjenesteydelser i det indre marked **velkommen**; det bygger på ønsket om at fjerne de tilbageværende hindringer for et reelt indre marked for tjenesteydelser;

1.2 **understreger**, at fuldstændig gennemførelse af det indre marked for tjenesteydelser er en forudsætning for at kunne opfylde det mål, som Det Europæiske Råd opstillede på sit møde i Lissabon, nemlig at gøre EU til den mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede økonomi i verden inden 2010;

1.3 **henviser til** rapporten om »Status over det indre marked for tjenester«, hvori det slås fast, at visionen om en europæisk union med integreret økonomi nu ti år efter, at det indre marked skulle have været fuldstændigt gennemført, ligger meget langt fra den virkelighed, som EU's borgere og tjenesteydere oplever til daglig;

1.4 **støtter** idéen om at opstille en retlig ramme, der fjerner de bestående hindringer for tjenesteyderes frie etablering i medlemsstaterne og for den frie udveksling af tjenesteydelser medlemsstaterne imellem; såvel tjenesteydere som tjenestemodtagere bør garanteres den retssikkerhed, der er nødvendig, for at de reelt kan udøve de to grundlæggende friheder: etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser;

1.5 **finder det rigtigt**, at oprindelseslandsprincippet som hovedregel lægges til grund for direktivet. Dette betyder, at tjenesteydere kun er underkastet retsforskrifterne i det land, de er etableret i. Princippet forudsætter et sammenligneligt beskyttelsesniveau i de enkelte medlemsstater, dvs. at de sundhedsmæssige og forbrugerretslige regler samt andre sikkerhedsstandarder generelt kan sammenlignes. Det vil i virkeligheden sige, at princippet om gensidig anerkendelse, som i forbindelse med varernes frie bevægelighed er en hovedhjørnesten i det indre marked, overføres på servicesektoren;

([1]) EFT C 357 af 14.12.2001, s. 65.

1.6 **finder det vigtigt**, at tjenesteydere får mulighed for også at gå ind på andre medlemsstaters markeder på de betingelser, de er bekendt med;

1.7 **understreger** imidlertid, at direktivforslaget er uklart, når det gælder oprindelseslandsprincippet indhold og anvendelsesområde. Anvendelse af oprindelseslandsprincippet er især problematisk inden for social- og sundhedstjenester. Hvad disse angår bør overvågningen under alle omstændigheder finde sted i overensstemmelse med den modtagende medlemsstats lovgivning og via denne medlemsstats myndigheder.

1.8 **betragter** principielt forslaget om administrativ forenkling **som hensigtsmæssigt.** Forenkling af procedurerne og elektroniske procedurer er foranstaltninger, som et frit marked for tjenester ikke kan undvære;

1.9 **finder det** overordentligt **vigtigt**, at direktivet forudser gensidig information og kommunikation, dels for reelt at give tjenesteyderne adgang til et fælles marked, dels for at sætte modtagerne af tjenesteydelser i stand til risikofrit at benytte dem i hele Fællesskabet;

1.10 **bifalder**, at direktivforslaget bygger på medlemsstaternes gensidige tillid og støtte og desuden forudser en fælles kontrol af, om de eksisterende regler er forenelige med målet om et frit marked for servicesektoren.

2. **Regionsudvalgets henstillinger**

REGIONSUDVALGET

2.1 **bakker op om** direktivets horisontale tilgang, som gør det muligt at undlade detaljerede regler eller harmonisering af alle berørte forskrifter i medlemsstaterne;

2.2 **påpeger** dog, at den tværgående indfaldsvinkel indebærer risiko for overlapninger med allerede eksisterende sektorspecifikke EU-bestemmelser;

2.3 **bifalder** derfor, at visse tjenester er holdt uden for direktivets anvendelsesområde for at undgå sådanne overlapninger, nemlig finansielle tjenesteydelser, elektroniske kommunikationstjenester og –netværk, der blev reguleret ved »telepakken«, samt transporttjenester. Skatte- og afgiftsområdet og alle områder, der er forbundet med udøvelse af offentlig virksomhed, er desuden udtrykkeligt udelukket fra direktivet;

2.4 **påpeger** dog, at det principielt er hensigten, at direktivet skal anvendes kumulativt med andre bestående EU-retsakter;

2.5 **frygter**, at dette kunne udhule de nugældende sektorspecifikke bestemmelser. Direktivet vil nemlig i praksis altid kunne anvendes i tilfælde, hvor de særlige retsakter ikke indeholder udførlige bestemmelser. I tvivlstilfælde må man gå ud fra, at de eksisterende sektorspecifikke bestemmelser allerede udtømmende regulerer de berørte områder, eller at enkelte sagsforhold bevidst ikke er blevet reguleret;

2.6 **kræver** derfor, at områder, hvor der allerede findes fuldt dækkende specifikke lovbestemmelser, udtrykkeligt undtages fra en kumulativ anvendelse af direktivet. Det skal udelukkes, at direktivet på disse områder indfører nye, supplerende bestemmelser;

2.7 **anerkender**, at de planlagte generelle undtagelser fra oprindelseslandsprincippet skal sikre sammenhængen med de eksisterende retsakter, Al servicevirksomhed, der allerede er eller vil blive omfattet af sektorspecifikke bestemmelser, undtages fra anvendelse af oprindelseslandsprincippet. Det gælder f.eks. posttjenester, elektricitet-, gas- og vanddistribution, udstationering af arbejdstagere, affaldstransport, anerkendelse af erhvervskvalifikationer eller tilladelsesordninger for godtgørelse af hospitalsbehandling;

2.8 **påpeger**, at oprindelseslandsprincippet kan gå ud over ærlige erhvervsdrivende og forbrugerne, fordi det gør det muligt at omgå høje indenlandske standarder for erhvervskvalifikationer eller kvaliteten af levering af tjenesteydelser. Derfor må det forhindres, at oprindelseslandsprincippet misbruges til at omgå nationale bestemmelser, som gælder for erhvervsaktiviteter;

2.9 **påpeger desuden**, at man i direktivforslaget overhovedet ikke kommer ind på det forslag til direktiv om vikaransattes arbejdsforhold (KOM(2002) 149), der ellers diskuteres for øjeblikket;

2.10 **fastslår** dog, at disse områder ganske vist undtages fra direktivets anvendelsesområde, men at direktivet for dele af dem fastlægger supplerende, konkurrerende bestemmelser. Dette gælder især følgende områder: anerkendelse af erhvervskvalifikationer, hvor der fastlægges bestemmelser om erhvervsforsikring og lovregulerede erhvervs kommercielle kommunikation, udstationering af arbejdstagere, hvor der fastlægges supplerende bestemmelser, der går videre end regulering af den rent administrative procedure, samt supplerende bestemmelser for godtgørelse af udgifter til lægebehandling;

2.11 **frygter**, at dette kan føre til en overflod af konkurrerende bestemmelser og manglende gennemsigtighed;

2.12 **kræver** derfor, at de direktivbestemmelser, der lige så godt kunne findes i de allerede eksisterende eller planlagte specifikke bestemmelser, også indskrives i disse bestemmelser. Dermed undgår man også i de efterfølgende forhandlinger, at der i forbindelse med dette direktiv skal drøftes spørgsmål, der i virkeligheden er sektorspecifikke. De hidtil førte forhandlinger om direktivet viser, at man i forbindelse med visse emner allerede har været opmærksom på denne risiko;

2.13 **finder** konflikten med bestemmelser i specifikke retsakter **problematisk**, især i forbindelse med de foreslåede bestemmelser om udstationering af arbejdstagere;

2.14 **fastslår**, at direktivet foruden procedure- og kompetenceregler – i denne sammenhæng fraviges oprindelseslandsprincippet, idet udstationeringsmedlemsstaten erklæres for kompetent – også behandler indholdsmæssige regler, der direkte knytter an til det omtalte direktiv om udstationering af arbejdstagere, og som supplerer det eller evt. »konkurrerer« med det, idet de enkelte medlemsstaters tilladte kontrol- og efterprøvningsforanstaltninger fastlægges eller begrænses. I direktivforslagets artikel 17, nr. (5), undtages udstationeringsdirektivet fra oprindelseslandsprincippet. Efter Regionsudvalgets mening betyder forbuddet i artikel 24 imod at stille krav imidlertid, at undtagelsesbestemmelsen i art. 17, nr. (5) bliver helt absurd. Det står nemlig åbent, hvordan oprindelsesstaten skal få kendskab til eventuelle overtrædelser i udstationeringsstaten, som på sin side ikke må gennemføre kontrol og retsforfølgelse. Og selvom det var muligt, er det stadig et åbent spørgsmål, hvordan oprindelsesstaten skal kunne handle i en fremmed stat, hvor den ikke har nogen højhedsrettigheder.

2.15 **påpeger**, at der deri ligger en vis fare for, at kontrollens effektivitet svækkes, og at direktivforslagets bestemmelser får direkte indflydelse på reglerne i direktivet om »Udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser«;

2.16 **finder det hensigtsmæssigt**, at relevante bestemmelser om efterprøvninger og kontrol i henhold til direktivet om udstationering af arbejdstagere om nødvendigt også reguleres i dette direktiv;

2.17 **mener**, at det ikke fremgår klart nok af direktivet, om det finder anvendelse på det særligt følsomme område, som tjenesteydelser af almen økonomisk interesse udgør. Det anerkendes, at det er de kompetente nationale, regionale eller lokale myndigheders opgave at fastlægge, organisere, finansiere og overvåge tjenesteydelser af almen interesse (forsyningspligtydelser);

2.18 **påpeger**, at inddragelse af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse i direktivet om tjenesteydelser og dermed målet om at udbygge det indre marked til et område uden indre grænser også for tjenesteydelser af almen økonomisk interesse ville indskrænke de nationale, regionale eller lokale myndigheders handlefrihed væsentligt;

2.19 **bifalder** derfor, at Kommissionen i de hidtidige drøftelser om direktivet har forklaret, at det på ingen måde retter sig mod detaljerne i forsyningspligtydelserne, og at det hverken tilstræber liberalisering eller afskaffelse af monopoler;

2.20 **fastslår** dog, at dette udsagn ikke har fundet udtryk i selve direktivet;

2.21 **anmoder** derfor Kommissionen om at gentage det og principielt udelukke forsyningspligtydelser fra direktivets anvendelsesområde (og ikke kun delvist fra anvendelsen af oprindelseslandsprincippet) for at forebygge enhver diskussion under gennemførelsen og undgå at blive tvunget til med kort varsel at harmonisere dette område gennem EU-regler. Dette vil svare til den holdning, Kommissionen giver udtryk for i sin nyligt udsendte hvidbog om forsyningspligtydelser;

2.22 **understreger**, at der i denne forbindelse også bør fokuseres på sundhed og social sikkerhed, som er følsomme områder;

2.23 **foreslår**, at også dette forsyningspligtområde eksplicit undtages fra direktivets anvendelsesområde. Det ville være i tråd med Kommissionens hensigt – bebudet i omtalte hvidbog om forsyningspligtydelser – om i betragtning af social- og sundhedstjenesteydelsernes særlige betydning og karakteristika at fremlægge en meddelelse, der specifikt omhandler disse ydelser, i 2005;

2.24 **slår fast**, at direktivet også på dette område vil indføre nye regler, der kommer til at konkurrere med de nugældende;

2.25 **foreslår** på denne baggrund, at de eventuelle juridiske justeringer, der betragtes som absolut nødvendige for gennemførelsen af Domstolens retspraksis, finder sted i de relevante bestemmelser i de specifikke retsakter; bestemmelserne i artikel 23 skal derfor udgå fra direktivet om tjenesteydelser;

2.26 **finder det** desuden **ønskeligt**, at man overalt i direktivet, hvor der henvises til andre lovregler, udtrykkeligt nævner deres titel, så læsbarheden øges;

2.27 **fremhæver** den særlige betydning, de regionale og lokale myndigheder vil få i forbindelse med gennemførelsen af direktivet. Der vil blive stillet ganske store krav til dem;

2.28 **mener**, at der hidtil ikke er taget tilstrækkeligt hensyn til konsekvenserne af direktivets gennemførelse for regioner og kommuner samt disses offentlige myndigheder. Direktivet er henvendt til medlemsstaterne, men berører først og fremmest de regionale og lokale myndigheder, der skal forvalte den konkrete gennemførelse;

2.29 **henleder opmærksomheden på**, at der i denne forbindelse kan opstå kompetenceproblemer i de tilfælde, hvor gennemførelsen af direktivet på regionalt og lokalt plan forudsætter nye strukturer, en fælles forvaltningsprocedure eller et omfattende samarbejde. De bestemmelser, som skal »give tjenesteyderen adgang til at optage eller udøve den pågældende servicevirksomhed på hele det nationale område« (artikel 10, stk. 4), og oprettelsen af en kvikskranke, hvor alle de procedurer og formaliteter, der er nødvendige for optagelsen af servicevirksomhed, kan afvikles (artikel 6), strider mod det forfatningsmæssige grundlag i eksempelvis føderale stater. Udvalget minder om, at EU i henhold til forfatningstraktaten skal respektere medlemsstaternes nationale identitet, som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer;

2.30 **frygter**, at samtlige nationale godkendelsesprocedurer vil falde ind under direktivets anvendelsesområde, og at det således skal efterprøves, om de skal bibeholdes, i givet fald afskaffes eller tilpasses; i hvert fald skal de forenkles. Sådanne omfattende indgreb i medlemsstaternes procesret strider imod proportionalitetsprincippet. Det skal derfor præciseres, at kun godkendelsesprocedurer, der står i umiddelbar forbindelse med selve påbegyndelsen af en økonomisk virksomhed, falder ind under direktivets anvendelsesområde. Alle procedurer, der også uden for området for økonomisk virksomhed er fastsat i lovgivningen for at sikre opfyldelsen af bydende krav i almenhedens interesse, skal undtages fra anvendelsesområdet;

2.31 **frygter**, at direktivets gennemførelse på regionalt og lokalt plan vil hæmme dereguleringstiltag og bestræbelser på at slanke forvaltningen;

2.32 **gør opmærksom på**, at direktivets gennemførelse på regionalt og lokalt plan også vil indebære et uoverskueligt ekstraforbrug af personale og ikke mindst finansielle midler. Det gælder især det grænseoverskridende samarbejde, elektronisk informationsudveksling, oprettelse og koordinering af kvikskranker, kontrol af den eksisterende lovgivnings forenelighed med direktivets målsætninger samt den senere gensidige evaluering medlemsstaterne imellem af de trufne foranstaltninger;

2.33 **konstaterer**, at Kommissionen ikke har udtalt sig om de samlede omkostninger – især ikke de finansielle. Hidtil er kun de finansielle konsekvenser for Kommissionen selv blevet anslået - til ca. 3,4 mio. EUR;

2.34 **kræver**, at der opstilles tilsvarende beregninger for konsekvenserne for de enkelte medlemsstater;

2.35 **finder det nødvendigt**, at der planlægges støtte eller evt. kompensation i en overgangsperiode. Kun gennem en sådan håndsrækning til det regionale og lokale plan bliver det overhovedet muligt at få gennemført den påtænkte forenkling af procedurerne på tværs af medlemsstaterne. Det bør i enhver henseende undgås, at de regionale og kommunale myndigheder overbebyrdes;

2.36 **er** også **opmærksom på** de helt dagligdags problemer, som de regionale og lokale myndigheder kan komme ud for i denne sammenhæng. F.eks. sproglige barrierer i kommunikationen med myndigheder eller tjenesteydere fra andre medlemsstater eller ved anerkendelse af eksamensbeviser, attester eller andre dokumenter, som udstedes til tjenesteydere i en anden medlemsstat – altså på et fremmedsprog. Dette gælder også for gennemførelse af elektroniske procedurer;

2.37 **finder det** derfor **påkrævet**, at der i det mindste i en overgangsperiode tages hensyn til sådanne praktiske problemer; f.eks. bør der som mindstemål forlanges uautoriserede oversættelser;

2.38 **forudser**, at der også vil opstå problemer i forbindelse med foranstaltninger til sikring af tjenesteydelsernes kvalitet og især af kontrol og tilsyn med tjenesteydere. På grund af oprindelseslandsprincippet må man frygte, at mulighederne for at skride ind imod problematiske tjenesteydere, som er etableret i en anden medlemsstat, indskrænkes til indbyrdes udveksling af informationer mellem offentlige myndigheder. Dette indebærer fare for urimelige forhalinger;

2.39 **hilser det velkomment**, at direktivet på denne baggrund fastlægger omfattende regler om gensidig støtte, som skal imødegå de beskrevne risici;

2.40 **opfordrer** Kommissionen til sammen med det udvalg, der skal nedsættes, at tage tilbørligt hensyn til de regionale og lokale myndigheders interesser i forbindelse med vedtagelsen af de supplerende foranstaltninger, der er nødvendige for kontrollen. Såfremt der ved den senere gennemførelse af direktivet i forbindelse med kontrollens udøvelse opstår nye problemområder, der ikke på nuværende tidspunkt kan forudses, bør der også findes en passende og praktisk løsning på dem;

2.41 **gør opmærksom på**, at også faglige foreninger og organisationer kan blive konfronteret med samme problemer som de statslige forvaltningsmyndigheder. Dette gælder især kontrollen af tjenesteydere, der er etableret i deres område, men som udøver deres virksomhed i en anden medlemsstat. I det omfang, de faglige foreninger og organisationer tager sig af statslige opgaver, rammes de også af de problemer, som medlemsstaternes myndigheder kan komme ud for ved gennemførelsen af direktivforslaget;

2.42 **peger på** det nødvendige i, at de faglige foreninger og organisationer også fremover kan varetage deres hidtidige opgaver uindskrænket. Eksisterende pligtmedlemskaber medfører nu, at tjenesteydere, der tænker på at etablere sig i en anden medlemsstat, direkte må henvende sig til de stedlige kompetente faglige foreninger og organisationer. I forbindelse med indretningen og oprettelsen af kvikskranker er det derfor vigtigt at tage hensyn til gældende kompetencer og opgavefordeling;

2.43 **er** i denne sammenhæng også **opmærksom på** de nye udfordringer og opgaver, som hviler på de faglige foreninger og sammenslutninger, bl.a. i form af kvikskranker eller udarbejdelse af nye adfærdskodekser på EU-plan;

2.44 **opfordrer** medlemsstaterne, de regionale og kommunale myndigheder og alle andre involverede **til** i rette tid at forberede sig på de udfordringer, der følger med direktivet;

2.45 **plæderer for**, at man ikke refleksmæssigt værger for sig, men griber de muligheder, der viser sig for tjenesteydere og borgere i de enkelte medlemsstater samt for hele det indre marked.

Bruxelles, den 30. september 2004

Peter STRAUB
Formand for
Regionsudvalget

Regionsudvalgets udtalelse om Kommissionens meddelelse om »Opfølgning af processen for overvejelser på højt plan vedrørende patienternes mobilitet og den fremtidige udvikling inden for sundhedspleje i EU« og meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om »Modernisering af socialsikringen med henblik på at udvikle en tilgængelig og varig sundhedspleje og langvarig pleje af høj kvalitet – understøttelse af de nationale strategier via den åbne koordinationsmetode«

(2005/C 43/07)

REGIONSUDVALGET HAR -

under henvisning til Kommissionens meddelelse om *»Opfølgning af processen for overvejelser på højt plan vedrørende patienternes mobilitet og den fremtidige udvikling inden for sundhedspleje i EU« og meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om »Modernisering af socialsikringen med henblik på at udvikle en tilgængelig og varig sundhedspleje og langvarig pleje af høj kvalitet – understøttelse af de nationale strategier via den åbne koordinationsmetode«* (KOM(2004) 301 endelig), (KOM(2004) 304 endelig),

under henvisning til Kommissionens beslutning af 20. april 2004 om i henhold til EF-traktatens artikel 265, stk. 1, at anmode om Regionsudvalgets udtalelse,

under henvisning til formandens beslutning af 5. april 2004 om at overdrage det forberedende arbejde til Underudvalget for Økonomisk Politik og Social- og Arbejdsmarkedspolitik,

under henvisning til Kommissionens meddelelse til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om *»Det Europæiske Fællesskabs strategi på sundhedsområdet og Kommissionens forslag til Europa-Parlamentet og Rådets afgørelse om vedtagelse af et program for Fællesskabets indsats for Folkesundheden (2001-2006)«* (KOM (2000) 285 endelig),

under henvisning til Kommissionens meddelelse til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om *»Styrkelse af Lissabon-strategiens sociale dimension: Strømlining af den åbne koordination inden for social beskyttelse«* (KOM(2003) 261 endelig),

under henvisning til Kommissionens meddelelse til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om *»Den fremtidige ældreomsorg og sundhedspleje – sikring af adgangen, kvaliteten og den økonomiske holdbarhed«* (KOM(2001) 723 endelig),