

1 Sammanfattning

1.1 Inledning

Syftet med tjänstedirektivet är att bidra till utvecklingen av en verklig inre marknad för tjänster där både företag och konsumenter kan dra full nytta av de möjligheter som finns i tjänstesektorn. Avsikten är att göra det enklare för företag att etablera sig och tillfälligt tillhandahålla tjänster på EU:s inre marknad. En viktig utgångspunkt i tjänstedirektivet är att säkerställa att tjänsteleverantörer på ett enklare sätt ska kunna utnyttja de allmänna principerna om etableringsfrihet och rätten att tillhandahålla tjänster över gränserna. För att uppnå detta innehåller direktivet bestämmelser som syftar till att förenkla administrativa förfaranden och att undanröja hinder för tjänstehandel. En annan viktig utgångspunkt är att stärka tjänstemottagarnas rättigheter och att säkerställa en hög kvalitet på tjänster. Genom tjänstedirektivet säkerställs tjänstemottagares rättigheter genom bl.a. information om tjänsteleverantörerna och deras tjänster.

Bakgrunden till tjänstedirektivet

Vid Europeiska rådet i mars 2000 gav stats- och regeringscheferna medlemsstaterna och Europeiska

gemenskapernas kommission (kommissionen) i uppdrag att utarbeta en strategi för att avlägsna hinder för den fria rörligheten för tjänster på EU:s inre marknad. Som svar på detta presenterade kommissionen en strategi för tjänster på den inre marknaden. I denna fastslogs en process i två steg, där kommissionen skulle dels utarbeta en rapport som identifierar existerande hinder för en väl fungerande inre marknad, dels presentera ett förslag till lösning, bland annat i form av en horisontell rättsakt.

I kommissionens rapport om tillståndet på den inre marknaden för tjänster från 2002, konstateras att det ännu ett årtionde efter det att den inre marknaden borde ha varit fullbordad finns stora skillnader mellan visionen om en integrerad ekonomi för EU och den verklighet som EU:s medborgare och tjänsteleverantörer lever i.

I januari år 2004 presenterade kommissionen sitt ursprungliga förslag till tjänstedirektiv som en del i Lissabonstrategin. Det var framför allt två frågor som gav upphov till en omfattande debatt i många medlemsstater – den s.k. ursprungslandsprincipen och omfattningen av direktivets tillämpningsområde.

Europaparlamentet fattade beslut om förslaget i februari 2006 och i april samma år presenterade kommissionen sitt reviderade förslag till tjänstedirektiv. Förslaget byggde i stort på Europaparlamentets beslut. I det reviderade förslaget klargjorde kommissionen att direktivet inte behandlade liberalisering av tjänster av allmänt intresse eller avskaffandet av nationella monopol. Arbetsrätten, inklusive rätten att sluta och att tillämpa kollektivavtal samt att vidta stridsåtgärder, skulle heller inte påverkas av direktivet. Kommissionen begränsade också ytterligare direktivets tillämpningsområde samt ersatte ursprungslandsprincipen med principen om frihet att tillhandahålla tjänster.

Efter intensiva förhandlingar kunde tjänstedirektivet¹ slutligen antas den 11 december 2006.

1.2 Tjänstedirektivet

Inledning

Tjänstedirektivets regler kan delas in i fem viktiga delar. Dessa är bestämmelser om administrativ förenkling, etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänsteverksamhet, tjänstemottagarnas rättigheter och tjänsters kvalitet samt bestämmelser om administrativt samarbete mellan medlemsstaterna.

Allmänna bestämmelser

I tjänstedirektivet fastställs de allmänna bestämmelser som ska underlätta det praktiska genomförandet av en gemensam tjänstemarknad med en bibehållen hög kvalitetsnivå (artikel 1.1). I artikel 1.2-7 i direktivet anges att tjänstedirektivet inte ska påverka vissa områden.

I artikel 2.1 i direktivet definieras tillämpningsområdet och där anges att tjänstedirektivet är tillämpligt på tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer som är etablerade i en medlemsstat.²

Vissa verksamheter undantas uttryckligen från direktivets tillämpningsområde (artikel 2.2-3).

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden, EUT L 376, 27.12.2006, s. 1, Celex 32006L0123.

² Enligt avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet) omfattar den inre marknaden även de tre EFTA-staterna Island, Liechtenstein och Norge. Något beslut om att tjänstedirektivet ska antas av dessa länder har ännu inte ingåtts.

I artikel 3.1-3 i tjänstedirektivet regleras hur bestämmelserna i direktivet förhåller sig till andra bestämmelser i gemenskapsrätten.

Administrativ förenkling

Kapitel 2 i tjänstedirektivet innehåller flera bestämmelser om administrativ förenkling. Dessa bestämmelser syftar till att avlägsna alltför tungrodda förfaranden och formaliteter i medlemsstaterna som hindrar etableringsfrihet och bildandet av nya tjänsteföretag.

Bestämmelserna innebär att medlemsstaterna ska granska och vid behov förenkla sina administrativa förfaranden (artikel 5), inrätta gemensamma kontaktpunkter för tjänsteleverantörer och tjänstemottagare (artikel 6), tillhandahålla viss information på elektronisk väg via kontaktpunkten för tjänsteleverantörer och tjänstemottagare (artikel 7) samt införa enkla och elektroniska förfaranden för tillträde till och utövande av tjänsteverksamheter (artikel 8). Genom de gemensamma kontaktpunkterna ska således viss information till både tjänsteleverantörer och tjänstemottagare tillhandahållas på elektronisk väg och där ska samtidigt erbjudas förenklade tillståndsförfaranden. Medlemsstaterna har även möjlighet att anförtro ansvaret till de gemensamma kontaktpunkterna att ge ytterligare stöd till tjänstemottagarna (artikel 21).

Bestämmelserna om administrativ förenkling gäller alla nödvändiga förfaranden och formaliteter för att få tillträde till och utöva en tjänsteverksamhet som omfattas av tjänstedirektivets tillämpningsområde. Bestämmelserna ska gälla för såväl utländska som inhemska tjänsteleverantörer för att skapa samma förutsättningar för tjänsteleverantörer i samtliga medlemsstater.

Etableringsfrihet för tjänsteleverantörer och fri rörlighet för tjänster

För den tjänsteverksamhet som omfattas av tjänstedirektivet föreligger en generell rätt att tillhandahålla tjänster. Från denna rätt får vissa undantag göras. Reglerna i direktivet skiljer sig åt när det gäller å ena sidan sådana som reglerar tjänsteleverantörer som är etablerade i ett medlemsland med en fast verksamhetspunkt under en obegränsad tid och å andra sidan när det gäller sådana regler som reglerar tjänsteleverantörer som tillfälligt tillhandahåller sina tjänster i ett annat land än där de är etablerade. Möjligheten att uppställa krav är mer begränsad när det gäller tjänsteleverantörer som tillfälligt tillhandahåller sina tjänster.

Krav på tillstånd och andra krav vid etablering får uppställas enligt bestämmelserna i artiklarna 9, 14 och 15 i tjänstedirektivet. I artiklarna 10-13 i direktivet finns bestämmelser om hur tillståndsförfarandet ska vara utformat.

Undantag från principen om fri rörlighet för tillfälligt tillhandahållande av tjänster får endast ske om undantaget uppfyller kriterierna i artikel 16 i tjänstedirektivet. I artikel 17 i direktivet finns en uppräkningslista av tjänsteområden som inte omfattas av bestämmelserna om friheten att tillhandahålla tjänster. Det finns vidare en bestämmelse som medger undantag i enskilda fall om åtgärden avser tjänsters säkerhet (artikel 18.1).

Tjänstemottagarnas rättigheter

Enligt artikel 19 i tjänstedirektivet får medlemsstaterna inte ställa sådana krav på tjänstemottagarna att de begränsar utnyttjandet av en tjänst som tillhandahålls av en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat.

Av artikel 20 i direktivet följer att medlemsstaterna ska se till att tjänstemottagarna inte omfattas av diskriminerande krav som grundas på deras nationalitet eller bosättningsort. Dessutom ska

medlemsstaterna se till att de allmänna villkoren för tillträde till en tjänst som tjänsteleverantören tillhandahåller allmänheten inte innehåller diskriminerande bestämmelser som grundar sig på tjänstemottagarens nationalitet eller bosättningsort.

Tjänsters kvalitet

Kapitel 5 i direktivet innehåller bestämmelser om tjänsters kvalitet. Det finns detaljerade bestämmelser om vilka informationskrav som ska ställas upp i samband med tillhandahållande av tjänster (artikel 22). Artikel 23 i tjänstedirektivet behandlar medlemsstaternas rätt att kräva finansiell säkerhet i form av en ansvarsförsäkring eller jämförbar finansiell säkerhet. Artikel 24 i direktivet stadgar att medlemsstaterna inte får ha några totalförbud mot marknadskommunikation för reglerade yrken. I artikel 24 anges även hur sådan marknadskommunikation ska vara utformad. Enligt artikel 25 i tjänstedirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att tjänsteleverantörer inte åläggs krav som innebär att de endast får utöva flera verksamheter gemensamt eller i partnerskap. Sådana krav får dock ställas i vissa fall på reglerade yrken och leverantörer av en tjänst såsom t.ex. certifiering och ackreditering om det är motiverat för att garantera deras oberoende och opartiskhet. I artikel 26 i direktivet fastställs en ram för frivilliga kvalitetshöjande åtgärder som medlemsstaterna i samarbete med kommissionen ska uppmuntra tjänsteleverantörerna att vidta för att säkerställa tjänsternas kvalitet. Enligt artikel 27 i tjänstedirektivet ska medlemsstaterna vidta de allmänna åtgärder som är nödvändiga för att se till att tjänsteleverantörer lämnar kontaktuppgifter m.m., dit alla tjänstemottagare direkt kan vända sig med klagomål eller frågor om den utförda tjänsten. Tjänsteleverantörer ska också åläggas att besvara klagomål så snart som möjligt och skyndsamt försöka finna tillfredsställande lösningar. Tjänsteleverantörer ska vidare åläggas att styrka att de uppfyller de informationsskyldigheter

som föreskrivs i tjänstedirektivet och att uppgifterna är korrekta (artikel 27.2). I artikel 27.3 i direktivet finns en bestämmelse om finansiella garantier i vissa fall. I artikel 27.4 i tjänstedirektivet anges att de tjänsteleverantörer som ska följa vissa uppförandekoder, eller som är medlemmar i en yrkes- eller branschorganisation som erbjuder möjlighet till tvistlösning utanför domstol, ska åläggas att upplysa tjänstemottagaren om detta.

Administrativt samarbete

Artiklarna 28-36 i tjänstedirektivet innehåller bestämmelser om administrativt samarbete. En effektiv tillsyn av tjänsteleverantörerna på grundval av korrekt och fullständig information ska säkerställas genom samarbete mellan de behöriga myndigheterna. Bestämmelserna syftar till att förbättra tilltron till och förtroendet mellan medlemsstaternas förvaltningar och utgör en viktig förutsättning för en väl fungerande inre marknad för tjänster.

Bestämmelserna innebär att medlemsstaterna måste bistå varandra och vidta åtgärder för ett effektivt samarbete vid tillsynen av tjänsteleverantörer och deras tjänster. Samarbetet ska ske i enlighet med vissa allmänna skyldigheter (artikel 28). Utbyte av uppgifter om tjänsteleverantörers anseende ska ske i enlighet med särskilda bestämmelser när sådana uppgifter rör känslig information (artikel 33). Allmänna skyldigheter för etableringsmedlemsstaten samt fördelningen av uppgifter mellan de berörda medlemsstaterna behandlas i artiklarna 29 respektive 30-31 i tjänstedirektivet. En varningsmekanism fastställs för de fall en tjänsteleverantörs agerande eller allvarliga specifika omständigheter som har samband med en tjänsteverksamhet skulle kunna orsaka allvarlig skada för människors hälsa eller säkerhet eller för miljön (artikel 32).

Kommissionen ska i samarbete med medlemsstaterna inrätta ett elektroniskt system för informationsutbyte mellan

medlemsstaterna som en stödåtgärd för det administrativa samarbetet (artikel 34). Direktivet ger kommissionen möjlighet att anta genomförandeåtgärder för vissa delar av det administrativa samarbetet (artikel 36).

1.3 Genomförandet av tjänstedirektivet i svensk rätt

Inledning

Syftet med tjänstedirektivet är att säkerställa etableringsfrihet och att underlätta fri rörlighet för tjänster, samtidigt som tjänsternas höga kvalitetsnivå bibehålls.

För att åstadkomma ett riktigt genomförande krävs att Sverige säkerställer att de resultat som tjänstedirektivet syftar till uppnås. Det är i det sammanhanget centralt att den nationella rätten lägger fast en tillräckligt klar och tydlig ram för rättsläget.

Det är dessutom nödvändigt att granska och utvärdera förekommande svenska krav på tillstånd och andra krav vid etablering och tillhandahållande av tjänster samt, vid behov, ändra eller upphäva bestämmelser som inte är förenliga med tjänstedirektivet.

Det kan konstateras att svenska regler i stort sett redan är i överensstämmelse med tjänstedirektivet. Vissa bestämmelser måste emellertid ändras för att säkerställa överensstämmelse med EUG-rätten.

Det är dock inte tillräckligt att säkerställa att svenska bestämmelser är förenliga med tjänstedirektivet. Härutöver måste förfarandet hos berörda myndigheter ske i överensstämmelse med tjänstedirektivets bestämmelser. Dessutom ställer direktivet krav på vissa administrativa arrangemang, t.ex. gemensamma kontaktpunkter, förfaranden på elektronisk väg och myndighetssamarbete. Det är också

nödvändigt att säkerställa att vissa tjänsteleverantörer lämnar särskilt angiven information när tjänster tillhandahålls. I promemorian föreslås därför en ny nationell horisontell författning. Lagen har rubricerats som lagen om tjänster på den inre marknaden.

Den nya lagens struktur och målsättningsbestämmelse

Föreslagna bestämmelser i lagen om tjänster på den inre marknaden är av skiftande karaktär. Vissa bestämmelser utgör t.ex. rena upplysningsbestämmelser. Andra bestämmelser riktar sig i första hand till myndigheter. Den här typen av bestämmelser får inte något direkt genomslag utan förutsätter kompletterande reglering, t.ex. i en förordning som ansluter till lagen om tjänster på den inre marknaden eller till aktuell sektorslag. Det är de utfyllande bestämmelserna som konkretiserar regleringen och gör den fullständig. Andra bestämmelser riktar sig till enskilda och kommer att vara direkt tillämpliga utan särskilda kompletterande föreskrifter. För dessa bestämmelser är det nödvändigt att i lagen klart förklara i vilka situationer och på vilka områden som dessa ska tillämpas.

För att upplysa om syftet med tjänstedirektivet föreslås att det i lagen om tjänster på den inre marknaden införs en målsättningsbestämmelse som hänvisar till tjänstedirektivets allmänna principer. De allmänna principer som avses är bl.a. etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster samt till den senare knutna därtill knutna undantag. Det föreslås vidare att det av bestämmelsen ska framgå att de allmänna principerna syftar till att underlätta handel med tjänster inom Sverige och till andra EES-länder med bibehållande av hög kvalitet på de tjänster som tillhandahålls. I promemorian föreslås vidare att det i lagen ska regleras att statliga och kommunala myndigheter i sin verksamhet ska verka för att tjänstedirektivets principer får genomslag i Sverige inom de sektorer som omfattas av direktivet.

Administrativ förenkling

För att underlätta tillståndsförfaranden för tjänsteleverantörer och tillhandahålla information både till tjänsteleverantörer och tjänstemottagare föreslås i departementspromemorian att det i lagen om tjänster på den inre marknaden ska införas en bestämmelse om att en eller flera gemensamma kontaktpunkter ska upprättas. Det föreslås även att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska meddela närmare föreskrifter om kontaktpunkterna.

Dessutom föreslås i departementspromemorian att lagen om tjänster på den inre marknaden även ska innehålla en bestämmelse som anger att i de fall en tjänsteleverantör har lämnat in en ansökan eller anmälan till en behörig myndighet med hjälp av en gemensam kontaktpunkt, ska myndigheten i den fortsatta handläggningen av ärendet kommunicera med tjänsteleverantören genom kontaktpunkten.

I departementspromemorian föreslås vidare att det i lagen om tjänster på den inre marknaden ska införas en upplysningsparagraf om att bestämmelser mot diskriminering i förhållande till andra länder inom EES med avseende på krav om intyg eller andra liknande dokument och om finansiell säkerhet finns i annan lag, förordning eller myndighetsföreskrifter.

Etableringsfrihet för tjänsteleverantörer

I de fall det är nödvändigt föreslås i departementspromemorian lagändringar eller andra åtgärder för att de svenska nationella bestämmelserna ska överensstämma med tjänstedirektivets bestämmelser om etablering för tjänsteleverantörer. Vissa frågor bereds emellertid i särskild ordning varför det i promemorian inte lämnas några förslag i dessa delar.

I departementspromemorian föreslås ändringar i följande lagar: tullagen (2000:1281), lagen (1982:636) om anordnande av

visst automatspel och lagen (1992:160) om utländska filialer m.m.

I departementspromemorian föreslås vidare att det i lagen om tjänster på den inre marknaden ska införas en upplysningsbestämmelse om att bestämmelser om den tid inom vilken behörig myndighet ska fatta beslut i ärende om tillstånd för etablering i Sverige finns i annan lag, förordning eller myndighetsföreskrifter. Vidare föreslås i

departementspromemorian att det i lagen om tjänster på den inre marknaden ska regleras att i fall då nämnda tidsfrist tillämpas ska behörig myndighet sända ett mottagningsbevis till sökanden och att ett sådant bevis ska innehålla information om tidsfristen för ärendets avgörande, om möjligheterna till rättslig prövning av beslutet och, i förekommande fall, om följden av att ett beslut inte fattas inom denna tidsfrist.

Efter regelinventering har regler om tyst beviljande eller s.k. omvända stupstocksregler, dvs. att myndigheten har att fatta beslut inom angiven tid vid äventyr att tillståndet annars anses beviljat i enlighet med ansökan, föreslagits beträffande tillstånd för hotell- och pensionatrrörelse, tillstånd enligt 16 § djurskyddslagen (1988:534), godkännande ur djurskyddssynpunkt för djurparker, inbesiktning av cirkusar och tillstånd för biluthyrning.

Enligt tjänstedirektivet kan omvänd stupstocksreglering frångås om det är motiverat av tvingande hänsyn till allmän intresset, inbegripet tredje parts legitima intressen. Sådana undantag har bedömts vara motiverade för bl.a. tillståndsregleringar i lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor, miljöbalken och föreskrifter utfärdade med stöd av miljöbalken, lagen (1992:860) om kontroll av narkotika, alkohollagen (1994:1738) och lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, samt körkortslagen (1998:488).

Frihet att tillhandahålla tjänster och därtill knutna undantag

I de fall det är nödvändigt föreslås i departementspromemorian åtgärder för att de svenska nationella bestämmelserna ska överensstämma med tjänstedirektivets bestämmelser om frihet att tillhandahålla tjänster och därtill knutna undantag.

I vissa författningar ska införas en erinran om friheten för en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan stat inom EES än Sverige och uppfyller krav som ställs där att tillfälligt tillhandahålla tjänster i Sverige.

I departementspromemorian föreslås ändringar i följande lagar: bostadsrättslagen (1991:614), lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt, lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare, lagen (1992:1672) om paketresor, distans- och hemförsäljningslagen (2005:59), lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m., lagen (1990:1183) om tillfällig försäljning, marknadsföringslagen (2008:486), resegarantilagen (1972:204) och produktsäkerhetslagen (2004:451).

Tjänstemottagares rättigheter

Det har i regelinventeringen inte identifierats några bestämmelser som strider mot artiklarna om tjänstemottagarnas rättigheter i tjänstedirektivet. Av den nya lagens mäsättningsbestämmelse framgår tjänstedirektivets allmänna principer, bl.a. tjänstemottagares rättigheter att inte diskrimineras på grund av nationalitet och bosättningsort. Myndigheter har att bevaka att dessa principer inte kränks. Det åligger även tjänsteleverantörer att se till att tjänstemottagare inte diskrimineras i nämnda avseenden.

Tjänsters kvalitet

Skyldigheten för en tjänsteleverantör att lämna information föreslås regleras i lagen om tjänster på den inre marknaden i enlighet med tjänstedirektivets krav på information och sättet för lämnande av information. Tillämpningsområdet för uppgiftsskyldigheten föreslås omfatta tjänstedirektivets tillämpningsområde med de justeringar som en anpassning till svenska förhållanden föranleder. Genom att skyldigheten att lämna information knyts till marknadsföringslagen kan underlåtelser sanktioneras med vitesföreläggande.

Ingen lagstiftning föreslås för att genomföra tjänstedirektivets krav på marknadskommunikation för berörda reglerade yrken eftersom totalförbud inte ställs upp mot sådan marknadsföring i Sverige.

Utvecklingen av auktoritativa kvalitetssystem är av stor betydelse för att underlätta för tjänstemottagare att orientera sig på tjänstemarknaden. Information om viktiga kvalitetsordningar och deras innebörd bör tillhandahållas genom den nya gemensamma kontaktpunkten för tjänstedirektivet.

I departementspromemorian förslås att det i den nya lagen ska anges att tjänsteleverantörer ska hantera klagomål från en tjänstemottagare inom skälig tid.

Samarbete mellan myndigheter

I departementspromemorian föreslås att det i lagen om tjänster på den inre marknaden ska finnas en bestämmelse om att regeringen meddelar föreskrifter om vilken eller vilka myndigheter som ska vara samordnande myndigheter i Sverige med uppgift att underlätta samarbetet mellan behöriga myndigheter inom EES i frågor som rör tillsynen i Sverige av tjänsteleverantörer. Av lagen bör vidare framgå att vid samarbetet mellan behöriga myndigheter inom EES och den samordnande myndigheten ska ett informationssystem för den

inre marknaden användas. Det föreslås vidare att närmare föreskrifter om den samordnande myndigheten och om informationssystemet ska meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Vidare föreslås i departementspromemorian att det i lagen om tjänster på den inre marknaden ska regleras att en behörig myndighet i Sverige ska på begäran av behörig myndighet i ett annat land inom EES lämna behövligt bistånd åt den utländska myndigheten. Om det inte finns någon behörig myndighet i Sverige, föreslås att biståndet ska lämnas av den samordnande myndigheten.

I promemorian föreslås dessutom att av lagen ska framgå att om det inte går att tillmötesgå en begäran om bistånd eller om en myndighet i ett annat land inom EES inte lämnar begärt bistånd ska den behöriga myndigheten i Sverige lämna information om detta till den behöriga myndigheten i det andra landet och till kommissionen. Dessutom föreslås att det i lagen ska införas en bestämmelse om att behörig myndighet i Sverige ska underrätta behöriga myndigheter i andra länder inom EES och kommissionen om tjänsteverksamhet som kan medföra allvarlig skada på människors hälsa eller säkerhet eller på miljön.

Det föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska meddela närmare föreskrifter om samarbetet mellan behöriga myndigheter.

Ikraftträdande

I promemorian föreslås att föreslagna författningsändringar ska träda i kraft den 28 december 2009.