



**RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 24. juli 2006 (22.08)
(OR. en)**

**Interinstitutionel sag:
2004/0001 (COD)**

**10003/4/06
REV 4 ADD 1**

**COMPET 152
SOC 294
JUSTCIV 141
CODEC 569**

RÅDETS BEGRUNDELSE

Vedr.: Fælles holdning vedtaget af Rådet den 24. juli 2006 med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om tjenesteydelser i det indre marked

RÅDETS BEGRUNDELSE

I. INDLEDNING

1. Kommissionen vedtog sit oprindelige forslag¹ den 13. januar 2004 med det formål at opstille en retlig ramme, der fjerner hindringerne for etableringsfriheden for tjenesteydere og den frie bevægelighed for tjenesteydelser medlemsstaterne imellem og sikrer tjenesteydere og tjenestemodtagere den retssikkerhed, der er nødvendig for, at disse to grundlæggende traktatfæstede friheder kan udøves effektivt. Rådet og dets forberedende organer har indgående gennemgået og drøftet forslaget under flere formandskaber.
2. Regionsudvalget afgav udtalelse den 30. september 2004².
3. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg afgav udtalelse den 10. februar 2005³.
4. Europa-Parlamentet vedtog sin førstebehandlingsudtalelse den 16. februar 2006.
5. Kommissionen vedtog sit ændrede forslag den 4. april 2006. Det ændrede forslag bygger i vid udstrækning på Parlamentets udtalelse og Rådets drøftelser.
6. Rådet (konkurrenceevne) nåede på samlingen den 29. maj 2006 til politisk enighed, idet Belgien og Litauen dog undlod at stemme, om en kompromistekst med henblik på vedtagelse af den fælles holdning.
7. Rådet vedtog den 24. juli 2006 sin fælles holdning i overensstemmelse med artikel 251 i EF-traktaten.

¹ KOM(2004) 0002.

² EUT C 43 af 18.2.2005, s. 18.

³ EUT C 221 af 8.9.2005, s. 113.

II. FORMÅL

Formålet med udkastet til direktiv er:

- at forbedre grundlaget for økonomisk vækst og beskæftigelse i EU
- at opnå et reelt indre marked for tjenesteydelser ved at fjerne lovgivningsmæssige og administrative hindringer for udviklingen og udøvelsen af servicevirksomhed
- at styrke tjenestemodtagernes rettigheder
- at fastlægge retligt bindende forpligtelser til et effektivt administrativt samarbejde mellem medlemsstaterne.

III. FÆLLES HOLDNING

Den fælles holdning, der er vedtaget af Rådet, afspejler i væsentlig grad Europa-Parlamentets førstebehandlingsudtalelse. De fleste af Europa-Parlamentets ændringer var allerede indarbejdet i Kommissionens ændrede forslag, hvis vigtigste elementer er indarbejdet i den fælles holdning. Et stort antal af Parlamentets ændringer er således enten helt eller delvis afspejlet i den fælles holdning. Den fælles holdning indeholder også en række nye bestemmelser, som Rådet mener er væsentlige for at sikre en effektiv gennemførelse af direktivet og bidrage til, at det indre marked fungerer tilfredsstillende.

Alle de ændringer af Kommissionens ændrede forslag, som Rådet har foretaget i sin fælles holdning, er blevet accepteret af Kommissionen.

Analyse af den fælles holdning

Almindelige bestemmelser (artikel 1-4)

Særlige retsområder (artikel 1)

Med hensyn til direktivets genstand og dets tilknytning til specifikke retsområder (grundlæggende rettigheder, arbejdsretlige regler, strafferet, beskyttelse og fremme af kulturel og sproglig mangfoldighed samt mediepluralisme) afspejler den fælles holdning i vid udstrækning Parlamentets ændringer (7, 8, 9, 290, 291, 297, 298, 299 og den relevante del af 72). Der er tilføjet en ny betragtning 10 for at præcisere en række regler af almen karakter, der er uafhængige af adgangen til og udøvelsen af servicevirksomhed. En række mindre redaktionelle ændringer i artikel 1 tager sigte på at gøre indholdet mere eksplicit og utvetydigt.

Anvendelsesområde (artikel 2)

I sin fælles holdning har Rådet konsolideret og yderligere præciseret direktivets anvendelsesområde, idet det i meget vid udstrækning har taget hensyn til de ændringer, Parlamentet vedtog under førstebehandlingen. Mere specifikt afspejler den fælles holdning indholdet af Parlamentets ændringer (især ændring 10, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 44, 20, 70, 71, 73, 74, 78, 79, 80, 81, 82, 205, 206, 207, 208, 211, 212, 213, 232, 233, 252, 294, 295, 296, 300, 302/332, 302/333, 304, 305, 306, 403 og de relevante dele af ændring 72 og 289).

I artikel 2, stk. 2, litra a), tjener tilføjelsen af ordet "ikke-økonomiske" til at præcisere ordet "forsyningspligtigheder", som medlemsstaterne ikke altid anvender på en ensartet måde. Formålet med andre ændringer i formuleringen i artikel 2, stk. 2, litra c), f) og i), er en præcisering samt imødekommelse af forskellige bekymringer, som medlemsstaterne har givet udtryk for.

Med hensyn til udelukkelsen af sociale tjenesteydelser henviser artikel 2, stk. 2, litra j), i den fælles holdning til sociale tjenesteydelser i forbindelse med socialt boligbyggeri, børnepasning og støtte til familier og enkeltpersoner, som har permanent eller midlertidigt behov herfor, udført af staten, af tjenesteydere med opdrag fra staten eller af statsanerkendte velgørende organisationer. Rådet har desuden tilføjet et nyt punktum i betragtning 28, hvori det understreges, at direktivet ikke bør berøre princippet om forsyningspligt med hensyn til sociale tjenesteydelser i medlemsstaterne.

Rådet kan ikke acceptere ændring 75, da betragtning 20 allerede indeholder den relevante forklaring vedrørende telekommunikationstjenester. Ændring 77 om undtagelse af juridiske tjenesteydelser er ikke accepteret, da det i artikel 3 allerede er fastsat, at hvis der er konflikt mellem bestemmelserne i servicedirektivet og en bestemmelse i et andet fællesskabsinstrument, der regulerer særlige aspekter af servicevirksomhed, har det andet fællesskabsinstrument forrang.

Forbindelse mellem direktivet og fællesskabsrettens øvrige bestemmelser (artikel 3)

Den fælles holdning følger tilgangen i Parlamentets ændring 21, 83, 219, 307 med forbehold af mindre redaktionelle ændringer med henblik på tydeligt at fastslå, at det i tilfælde af konflikt med andre relevante fællesskabsinstrumenter er disse fællesskabsinstrumenter, der har forrang. Artikel 3, stk. 1, indeholder en vejledende liste over sådanne fællesskabsinstrumenter. Den fælles holdning understreger også i artikel 3, stk. 2, at direktivet ikke berører den internationale privatret, og især ikke de regler, der sikrer, at forbrugerne er omfattet af beskyttelsen i den forbrugerlovgivning, der gælder i deres medlemsstat.

Definitioner (artikel 4)

Den fælles holdning afspejler ændring 1-3, 5-6, 11, 23-26, 93-94 og 97-98 med forbehold af mindre redaktionelle ændringer, ændring 39, 84, 88-90, 95 og 308 i princippet, men omformuleret for at bringe teksten i overensstemmelse med eksisterende fællesskabslovgivning eller med direktivets anvendelsesområde.

Derudover er betragtning 37 og 40 blevet suppleret i den fælles holdning, og der er tilføjet en ny betragtning 38. Rådet har ikke accepteret ændring 4, 85 og 86 vedrørende definitionen af "tjenesteydelse" og "offentlige tjenesteforpligtelser". Ændring 96 vedrørende definitionen af "arbejdstager" anses for at være overflødig i forbindelse med det omdefinerede anvendelsesområde og er derfor ikke indarbejdet i den fælles holdning. Ændring 92 vedrørende begrebet "kompetent myndighed" og ændring 87 vedrørende begrebet "tjenesteyder" er ikke accepteret af hensyn til sammenhængen med anden relevant fællesskabslovgivning. Endelig indeholder den fælles holdning ikke ændring 22, der slettede den liste over tjenesteydelser omfattet af direktivet, der var i betragtning 33, som er genindsat med mindre redaktionelle ændringer for at afspejle det ændrede anvendelsesområde.

Administrativ forenkling (artikel 5-8)

Den fælles holdning afspejler i vid udstrækning Europa-Parlamentets relevante ændringer (27, 29-30, 31, 32, 33, 99, de relevante dele af ændring 100, 104, 105-106 og 108-111, 309). Ved i artikel 6, stk. 1, (i den engelske tekst) at anvende præpositionen "through" i stedet for "at" søger Rådet at præcisere, at kvikskrankernes rolle kan begrænses til funktionen som et mellemled mellem tjenesteyderen og de kompetente myndigheder.

Ifølge den fælles holdning skal udarbejdelsen af europæiske formularer ske efter udvalgsproceduren, og der tilføjes en ny betragtning 45, der indeholder en række overvejelser, som medlemsstaterne kan tage hensyn til, når de undersøger behovet for at forenkle procedurer og formaliteter.

Rådet har ikke kunnet acceptere visse ændringer, der ikke anses for at være i overensstemmelse med Rådets tilgang, som f.eks. ændring 102, eftersom proformaregistrering via kvikskranke ville være en unødvendig administrativ byrde, og ændring 103, fordi en europæisk kvikskranke ville være en unødvendig administrativ struktur og ville være imod subsidiaritetsprincippet.

Ændring 310 er ikke accepteret, da en omtale af kontrol med overholdelsen af direktiv 96/71/EF, der ikke er berørt af forslaget, ikke forekommer hensigtsmæssig.

Den fælles holdning indeholder hverken ændring 107, da den ville fjerne forpligtelsen til at give adgang til oplysninger ad elektronisk vej, der er et vigtigt middel til administrativ forenkling, ændring 111, bortset fra den reviderede tidsplan, eller ændring 32, fordi elektroniske procedurer er et vigtigt middel til administrativ forenkling og også kan anvendes som originaldokumentation, da ægthedskontrol også kan ske ad elektronisk vej.

Etableringsfrihed for tjenesteydere (artikel 9-15)

Den fælles holdning afspejler ændring 34, 35, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 112-113, 115 og 117, 118-122, 124-127, 128 og 129, dele af ændring 30 og 130, 131-133 og 136-137, 138, 140, 141, 142 og 143, 144-145, 146, 147-149, 150 og 242. I nogle tilfælde ansås det for nødvendigt at foretage en række mindre redaktionelle ændringer af hensyn til klarheden, og Rådet mener ikke, at substansen i Europa-Parlamentets ændringer er berørt.

I artikel 14, stk. 6, er der indført en tilføjelse om, at forbuddet mod høring af konkurrerende erhvervsdrivende ikke vedrører høring af den brede offentlighed, og ifølge 14, stk. 7, kan en medlemsstat kræve enten en forsikring eller en finansiel sikkerhed, selv om der ikke eksisterer en sådan forpligtelse for en tjenesteyder, der er etableret i den pågældende medlemsstat.

Den fælles holdning omfatter hverken ændring 134 og 28, da stiltiende tilladelse (hvis der ikke foreligger svar fra myndighederne) er en vigtig måde at fremme etableringsfriheden på, eller ændring 135, fordi denne ændring ville indebære en yderligere byrde for ansøgerne og gøre domstolsprøvelse vanskeligere. I artikel 13 indfører den fælles holdning nogle ændringer i stk. 3 og 4 samt betragtning 63 om stiltiende tilladelse, navnlig ved at give medlemsstaterne mulighed for at anvende en forlængelse af fristen for proceduren, hvis spørgsmålet

kompleksitet berettiger hertil, og under forudsætning af, at forlængelsen og begrundelsen herfor behørigt meddeles ansøgeren. Formålet hermed er at gøre tilladelsesordningerne gennemsigtige og behørigt tilgængelige for de erhvervsdrivende uden at fratage de nationale administrationer en vis skønsmargen. Der er foretaget en tilføjelse i betragtning 63, der forklarer, at medlemsstaternes mulighed for at fastsætte forskellige ordninger for tilladelsesprocedurer, hvis det er begrundet i tvingende almene hensyn, kan omfatte regler, hvorefter ansøgningen anses for at være afslået, hvis der ikke foreligger et svar inden for en vis frist, og et sådant stiltiende afslag skal kunne prøves ved domstolene.

I artikel 15, stk. 4, indfører den fælles holdning nogle ændringer vedrørende anvendelse af evalueringsprocessen på tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, der skal præcisere, at den fastlagte evalueringsmekanisme ikke må hindre udførelsen af opgaver i forbindelse med tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, og imødekomme betænkelighederne hos Europa-Parlamentet, der foretrak fuldstændig at udelukke tjenesteydelser af almen økonomisk interesse fra evalueringsprocessen. Den fælles holdning indeholder i artikel 15, stk. 6 og 7, en formulering, der har til formål at mindske den byrde for medlemsstaterne, der følger af kravene i denne artikel, og at imødekomme betænkelighederne hos Europa-Parlamentet, der ønskede at gå videre ved at fjerne meddelelsespligten. Passagen "og udspringer af nye omstændigheder" er således udgået i den fælles holdning i stk. 6. I stk. 7 tilføjer den fælles holdning af hensyn til retssikkerheden et punktum, der forklarer, at ved meddelelse i medfør af direktiv 98/34/EF anses meddelelsespligten i dette direktiv også for opfyldt.

Rådet har ikke accepteret ændring 116 og 209, da forpligtelsen til at evaluere og rapportere om tilladelsesordninger er en afgørende foranstaltning til lettelse af adgangen til og udøvelsen af servicevirksomhed. Den fælles holdning præciserer imidlertid i en ny betragtning 58, at rapporteringspligten kun går på, om der findes en tilladelsesordning, og ikke på kriterier og betingelser for udstedelse af en tilladelse. Rådet kan ikke acceptere ændring 114, idet det finder, at den ville gøre teksten mindre klar.

Ved ændring 120 foreslås der en ny betragtning 61, der er medtaget i den fælles holdning for at præcisere, at kravet om ikke-overlapning ikke er til hinder for, at medlemsstaterne kan anvende deres egne betingelser, men blot siger, at de skal tage hensyn til tilsvarende betingelser, som tjenesteyderen allerede har opfyldt i en anden medlemsstat. Endvidere afspejler den fælles holdning indholdet af ændring 121, men med en anden formulering. Den fælles holdning omfatter ikke ændring 122, for hvis afgørelser om at udstede en tilladelse ikke skulle begrundes, ville domstolsprøvelse af administrative afgørelser kunne blive mindre effektiv eller helt umulig, især for tredjepart. Den fælles holdning omfatter heller ikke ændring 151, da det ville have en alvorlig indvirkning på evalueringsprocessen, hvis man lod meddelelsespligten udgå.

Fri udveksling af tjenesteydelser og undtagelser herfra (artikel 16-18)

Med hensyn til fri udveksling af tjenesteydelser (artikel 16) afspejler den fælles holdning fuldt ud Europa-Parlamentets ændringer (45-47, 152 og 293/rev 4). Der er tilføjet en ny betragtning 82 for at præcisere anvendelsen af medlemsstaternes regler om arbejds- og ansættelsesvilkår. Med hensyn til de yderligere undtagelser fra den frie udveksling af tjenesteydelser (artikel 17) omfatter den fælles holdning Parlamentets ændringer (53, 48, 50, 51, 54, 161, 162, 163, 165, 169, 170, 171, 172, 173, 174 og 175, 400, 404) med en mindre ændring i nr. 12 vedrørende overførsel af affald. Artikel 18 i det oprindelige forslag om midlertidige undtagelser udgår i overensstemmelse med Parlamentets relevante ændring.

Ændring 164, 167 og 168 anses ikke for relevante efter ændringerne i artikel 16. Rådet har ikke accepteret ændring 176, da de individuelle undtagelser vedrørende udøvelsen af et erhverv i sundhedssektoren, folkesundhed og offentlig orden ikke længere er relevante som følge af sundhedsydelsernes udelukkelse fra anvendelsesområdet og den nye affattelse af artikel 16.

Tjenestemodtageres rettigheder (artikel 19-21)

Hvad angår tjenestemodtageres rettigheder afspejler den fælles holdning i vid udstrækning de tilsvarende ændringer fra Parlamentet (178, 180, 247, 55 delvist) med mindre ændringer eller tilføjelser.

Rådet er imidlertid ikke i stand til at acceptere tilføjelsen af ordet "udelukkende" (ændring 177) i den bestemmelse om forbud mod forskelsbehandling, der findes i artikel 20, fordi den kunne fortolkes, som om forskelsbehandling er tilladt, hvis den er baseret på andre grunde. Ændring 179, der omhandler en ny artikel 22a, kan ikke accepteres, da kapitlet om administrativ forenkling indeholder tilstrækkelige detaljer vedrørende kvikskrankernes rolle.

Med hensyn til godtgørelse af udgifter til sundhedsydelser i en anden medlemsstat (artikel 23 i det oprindelige forslag) accepteres ændring 56-62 og 180/247 i den fælles holdning, og artikel 23 og de dertilhørende betragtninger udgår.

For så vidt angår bestemmelserne om udstationering af arbejdstagere og udstationering af tredjelandstatsborgere (artikel 24 og 25 i det oprindelige forslag) følger den fælles holdning Parlamentets tilgang (ændring 181, 182/248, 63-64, 183/249 og 65-66), og artikel 24 og 25 i det oprindelige forslag udgår.

Tjenesteydelseernes kvalitet (artikel 22-27)

Med hensyn til bestemmelserne vedrørende tjenesteydelseernes kvalitet afspejler den fælles holdning i vid udstrækning Parlamentets tilgang (ændring 64, 67, 185, 187, 188, 190, 194, 195, 196). Af klarhedshensyn er alle oplysningsforpligtelser, der er fastsat i andre dele af direktivet, samlet i artikel 22. I artikel 23 i den fælles holdning bekræftes det, at erhvervsansvarsforsikringer ikke er obligatoriske. Der er ikke taget højde for en procedure i tilfælde af, at forsikringsmarkedet ikke kan tilbyde en passende forsikring, idet dette ikke er nødvendigt, da erhvervsansvarsforsikringer ikke længere er obligatoriske.

Ændring 184 og 186 er ikke indarbejdet i den fælles holdning, da de ville medføre en unødvendig byrde for tjenesteyderne. Ændring 191 er heller ikke omfattet, da tjenesteyderne skal give den relevante information om eftersalgsgaranti til tjenestemodtagerne. Ændring 192 kan ikke accepteres, fordi det er nødvendigt eksplicit at nævne forbindelsen til anden fællesskabslovgivning om eftersalgsgaranti. Den fælles holdning omfatter ikke ændring 193 og 210, fordi Rådet finder, at forpligtelsen til at evaluere og rapportere om restriktioner for virksomhed på flere områder er et afgørende element, når det gælder om at lette adgangen til og udøvelsen af servicevirksomhed.

Administrativt samarbejde (artikel 28-36)

Den fælles holdning afspejler fuldt ud eller i princippet Europa-Parlamentets tilsvarende ændringer (navnlig ændring 68-69, 197-198, 200-203), men der er foretaget en vis omstrukturering, der er nødvendiggjort af den nye struktur i kapitlet om fri udveksling af tjenesteydelser.

Konvergensprogram og afsluttende bestemmelser (artikel 37-46)

Parlamentets ændringer er indarbejdet i den fælles holdning med mindre redaktionelle ændringer (navnlig ændring 70, 71, 205, 206, 207, 208, 211, 212, 213). Der er tilføjet en ny betragtning 114, der beskriver formålet med adfærdskodekserne.

Et vigtigt element, der er indført ved den fælles holdning i artikel 39, stk. 5, er en proces, hvor medlemsstaterne skal forelægge Kommissionen en rapport om de nationale krav, hvis anvendelse kunne være omfattet af artikel 16, stk. 1, tredje afsnit, og artikel 16, stk. 3. Kommissionen meddeler de øvrige medlemsstater disse krav og udarbejder analyser og retningslinjer for deres anvendelse i forbindelse med dette direktiv. Rådet mener, at denne bestemmelse, der er et nøgleelement i den overordnede balance i den godkendte tekst, skaber et effektivt system

til overvågning af national lovgivning, der kan udgøre en hindring for fri udveksling af tjenesteydelser. Selv om denne forpligtelse under visse omstændigheder vil kunne pålægge de nationale administrationer nogle byrder til at begynde med, vil den dog minimere tjenesteydernes administrative byrder og omkostninger og vil lette gennemførelsen af direktivet ved at hjælpe medlemsstaterne til at identificere eksisterende hindringer.

I artikel 40 indfører den fælles holdning et forskriftsudvalg. Ved den fælles holdning indføres der en ny artikel 43 om beskyttelse af personoplysninger. I artikel 44, stk. 1, medtager den fælles holdning Parlamentets ændring og forlænger gennemførelsesperioden til 3 år. Den fælles holdning indeholder også en ny betragtning, hvori medlemsstaterne tilskyndes til at udarbejde oversigter, der viser overensstemmelsen mellem dette direktiv og gennemførelsesforanstaltningerne.

IV. KONKLUSION

Rådet mener, at dets fælles holdning, der er resultatet af et omfattende forberedende arbejde og omfattende forberedende forhandlinger siden 2004, og som har Kommissionens fulde støtte, er helt i overensstemmelse med målene i det foreslåede direktiv. Den fælles holdning søger således at opstille en veldefineret retlig ramme, der vil øge retssikkerheden for både tjenesteydere og tjenestemodtagere samt muligheden for at udøve de grundlæggende traktatfæstede friheder.

Rådet har taget behørigt hensyn til Parlamentets førstebehandlingsudtalelse og til Kommissionens ændrede forslag. Det noterer sig, at der er betydelig konvergens mellem de tre institutioners holdninger, navnlig for så vidt angår de grundlæggende bestemmelser i direktivudkastet. Denne konvergens er godt afspejlet i den fælles holdning.