



Utrikesdepartementet
Enheten för exportfrämjande
och inre marknaden
103 33 STOCKHOLM

20 konkreta fall som påvisar behovet av tjänstedirektivet och IMI

1 Inledning och slutsatser

Kommerkollegium har gjort en genomgång av handelshinder på tjänsteområdet som har hanterats inom SOLVIT-systemet (2002-2005). Genomgången har syftat till att undersöka vilket behov som finns av den s.k. ”ursprungslandsprincipen”, administrativt samarbete, och andra artiklar i Europeiska kommissionens förslag till tjänstedirektiv. Vi vill betona att det bara är fråga om exempel på handelshinder som här redovisas, eftersom det sannolikt finns ett stort mörkertal av hinder som aldrig kommit till SOLVIT-nätverkets kännedom. Även om de exempel som här redovisas ger en god bild av behovet av kommissionens initiativ när det gäller tjänster och administrativt samarbete (IMI), så är det verkliga behovet sannolikt därför större.

Många av de hinder som denna PM aktualiserar skulle redan i dag (utan tjänstedirektiv) strida mot EG-rätten. Detta framgår av uttalanden som gjorts av EG-domstolen i samband med uttolkningen av innebörden av EG-fördragets artiklar om fri rörlighet av tjänster (som inte bygger på ursprungslandsprincipen). Ett av kommissionens syften med tjänstedirektivförslaget är dock att medlemsstaterna ska se till att deras rättsordningar kommer i fas med rättsutvecklingen i EG-domstolens praxis. Det stora mervärdet med tjänstedirektivet i den här delen är därför att direktivet bidrar till ökad tydlighet. Direktivet kommer att fungera som ett pedagogiskt stöd för medlemsstaterna i rättstillämpningen.

Flera av de undersökta fallen pekar på bristande administrativt samarbete. Genomgången visar tydligt på vilka fördelar som ett förbättrat admi-

nistrativt samarbete skulle få (IMI).¹ I exemplen är ”IMI-relevanta” par-
tier markerade med fet stil.

Vi inleder med en schematisk jämförelse mellan dagens situation och
situationen med et tjänstedirektiv från ett regelperspektiv och ett företa-
garperspektiv.

Regelperspektivet

Verktygen	I dag	Med tjänstedirektivet
Principen	Principen om ömsesidigt erkännande baserad på rättspraxis	Ursprungslandsprincipen inskriven i <i>en tvingande rättsakt</i> .
Samarbetet	Inga specifika krav på samarbete mellan myndigheter	Tvingande regler om administrativt samarbete i direktivet och IMI införs.
Villkor för ingripanden	Ett teoretiskt krav på att myndigheter måste motivera sina ingripanden mot den fria rörligheten med EG-rättsliga argument. Detta följs mycket sällan i praktiken.	Ett tvingande krav i direktivet som enligt huvudregeln innebär att ingripanden inte får ske förrän kommissionen godkänt myndighetens argument (ingripandemekanism).

¹ IMI: Internal Market Information System är ett förslag från Europeiska kommissionen om ett strukturerat samarbete mellan medlemsstaternas ansvariga myndigheter för utbyte av information genom en elektronisk databas. Syftet är att underlätta för tjänsteföretag .

Företagarperspektivet

Verktygen	I dag	Med tjänstedirektivet
Principen	Ett företag som vill utföra tillfälliga uppdrag i ett annat medlemsland har teoretiskt sett ”rätt att räkna med” att om hans verksamhet får bedrivas hemma så får den också bedrivas på andra ställen inom EU/EES.	Företag kan hänvisa till ursprungslandsprincipen som bygger på samma grundidé som dagens princip om ”ömsesidigt erkännande”. Det blir färre grunder för att hindra företaget.
Samarbetet	När företaget väl infinner sig på den nya marknaden ställer myndigheterna krav som redan har uppfyllts på hemmamarknaden. Det blir kostnader för att uppfylla kraven en gång till, eller för att bevisa att företaget redan uppfyller kraven. Myndigheterna i medlemsstaterna samarbetar inte effektivt, vilket kan leda till fördröjda beslut. Företag kan behöva vänta mer än 1 år på besked.	Om en myndighet på den nya marknaden vill hindra företaget finns det regler i direktivet som tvingar <i>myndigheten</i> att bevisa varför företaget eller tjänsten inte ”håller måttet”. Myndigheten på den nya marknaden tvingas samarbeta med hemmamarknadens myndigheter för att ta fram ett tillförlitligt beslutsunderlag. Bevisbördan hamnar därmed rätt d.v.s. hos <i>myndigheterna</i> , inte som hittills hos företagen.
Villkor för ingripanden	Det finns ingen ”vakthund” som bevakar att de ingripanden som sker också är EG-rättsligt korrekta. Medlemsländernas myndigheter tillämpar reglerna var och en på sitt vis. Konsekvensen är bristande rättssäkerhet och förutsebarhet.	Direktivets ”Ingripandemekanism” innebär att ett myndighetsingripande förutsätter att myndigheten underrättat kommissionen. Myndigheten måste därmed motivera sitt ingripande. Kommissionen har möjlighet att stoppa ingripandet.

2 Behovet av en ursprungslandsprincip

Exempel 1

SOLVIT-ärende 5621/03/SE

Hinder för Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut att utföra återkommande kontroller på vågar för hushållsavfall i Danmark.

Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut (SP) (ett svenskt ackrediterat organ) får inte utföra periodisk omverifiering i Danmark av vågar, monterade på fordon, avsedda för vägning av avfall. Omverifiering får endast utföras av organ som är "bemyndigade" härtill av Den Danske Akkrediterings- og Metrologifond. "Bemyndigande" kan endast ges till företag som har verksamhet i Danmark.

Om SP hade kunnat åberopa artikel 16 i tjänstedirektivet (ursprungslandsprincipen) och även artikel 16.3.a om förbud mot etablering i värdlandet hade det varit möjligt för SP att tillhandahålla sina tjänster. Detta blev nu inte fallet eftersom svaret från det danska SOLVIT-centret var att man inte ansåg att det förelåg ett brott mot EG-rätten.

Exempel 2- 3

SOLVIT-ärende 6721/04/LI och SOLVIT-ärende 17161/05/LU

Tyskt förbud mot anlitan­de av patentombud som inte är etablerade i Tyskland.

Enligt § 25, 2 stycket i den tyska patentlagen uppställs krav på att ett patentombud, för att få representera sina klienter inför tysk domstol, måste agera genom en etablering i Tyskland eller genom samarbete med en i Tyskland bosatt advokat. Detta innebär ett handelshinder för patentombud som är etablerade i andra EU/EES-länder att tillfälligt tillhandahålla sina tjänster som ombud i Tyskland.

Om patentombuden hade kunnat åberopa artikel 16.3 a (ursprungslandsprincipen liksom listan på förbjudna krav med hänsyn till denna princip) i tjänstedirektivförslaget hade detta handelshinder inte uppstått.

Exempel 4

SOLVIT-ärende 17181/05/LU

En luxemburgsk tjänsteutövare (patentombud) hindrades att verka i Österrike.

Hindret bestod i ett krav på registrering i ett professionellt yrkesregister. Härutöver hindrades tjänsteutövaren på grund av långsam myndighets-handläggning.

Med tjänstedirektivet hade tjänsteföretaget kunnat åberopa artikel 16.3.b (ursprungslandsprincipen).

Exempel 5

SOLVIT-ärende 19941/05/DE

Ett tyskt företag som tillhandahåller miljötjänster (hantering av elektronikskrot) hindras på grund av fördröjda tillstånd från den ansvariga myndigheten i Luxemburg.

Kravet på tillstånd motiveras av miljöskäl som är ett legitimt skyddsintresse. Men i det här fallet hade den ansvariga myndigheten inte fattat något beslut trots att nästan 1,5 år gått sedan en komplett ansökan lämnades in av tjänsteutövaren. Om tjänstedirektivet hade funnits hade företaget kunnat åberopa ursprungslandsprincipen i artikel 16, i kombination med artikel 16.3.b i direktivförslaget, eftersom företaget redan har tillstånd i etableringslandet. **Fallet är även ett exempel på behovet av förbättrat administrativt samarbete och processen hade sannolikt kunnat skyndas på om IMI-samarbetet hade funnits på plats.**

Exempel 6

SOLVIT-ärende 20122/05/DE

Ett tyskt tjänsteföretag inom byggsektorn hindras av belgiska krav på återkommande kontroll av de byggkranar som används för utövande av tjänsterna.

Det tyska företaget hindrades från att använda de enligt maskindirektivet 98/37/EG CE-märkta kranarna såvida dessa inte underställdes den ansvariga belgiska myndigheten för återkommande kontroll var tredje månad.

Krav på återkommande kontroll har inte harmoniserats på EU-nivå. Det är därför upp till varje medlemsstat att uppställa sådana krav såvida de kan motiveras EG-rättsligt. Om tjänstedirektivet hade funnits hade företaget kunnat åberopa ursprungslandsprincipen. Enligt denna princip är utgångspunkten att om kranarna är godkända för användning i Tyskland, så ska de också kunna användas vid tillfällig tjänsteutövning i Belgien. I artikel 16 finns även en regel (artikel 16.3. h) som förbjuder krav från medlemsstaterna som påverkar användningen av den utrustning som används för att kunna tillhandahålla tjänsterna. **Om IMI hade funnits hade den belgiska myndigheten snabbt och enkelt kunnat inhämta information om att kranen redan var godkänd för användning i Tyskland och vilka krav på återkommande kontroll som redan var tillgodosedda i Tyskland.**

Exempel 7

SOLVIT-ärende 9361/04/DE

Enligt belgisk rätt måste byggtjänstföretag, innan tjänsterna kan tillhandahållas, registrera sig hos den ansvariga regionala tillsynsmyndigheten. På grund av oklarheter kring själva registreringsförfarandet och långsam handläggning hindrades det tyska företaget tillträde till den belgiska marknaden. Fallet drevs av Tyskland som ett pilotfall mot Belgien, eftersom ett betydande antal tyska byggbolag haft samma problem med registreringen (handläggningstiderna överstiger ofta 4 månader).

Med tjänstedirektivet hade företaget kunnat åberopa ursprungslandsprincipen i artikel 16. Av artikel 16.3.b framgår att medlemsstaterna inte får uppställa krav på anmälan, ansökan om tillstånd och registrering för rätten att tillfälligt utöva sina tjänster i värdlandet.

Vidare försvårades situationen av att tjänsteföretaget inte fick korrekt information om vilka krav som låg till grund för en registrering i Belgien och huruvida företaget uppfyllde dessa krav. **Detta problem hade sannolikt kunnat lösas genom administrativt samarbete inom ramen för det framtida IMI-systemet. Detta skulle kunna ske genom en kontakt mellan den belgiska och den tyska kontaktpunkten eller direkt genom att den belgiska myndigheten tog kontakt med den ansvariga tyska myndigheten.**

Exempel 8

SOLVIT-ärende 9841/04/FR

Handelshindret gällde ett spanskt krav på försäljare som arbetar på mässor. De måste infinna sig personligen vid den lokala polisstationen för att ansöka om ett NIE-kort (ett kort med ID-nummer för utlänningar). Åtta dagar efter ansökan anmodas sökanden att infinna sig på poliskontoret igen för att hämta upp sitt ID-kort. Detta administrativa krav är svårt för tillfälligt verksamma mässförsäljare att uppfylla, eftersom mässorna i sig inte varar längre än ett par dagar. I praktiken har detta lett till att den franske tjänsteutövaren tvingats bryta sina avtal med arrangörer och avstå från mässförsäljningen.

Med tjänstedirektivet hade företaget kunnat åberopa ursprungslandsprincipen i artikel 16. Av artikel 16.3.b framgår särskilt att medlemsstaterna inte får uppställa krav på anmälan, ansökan om tillstånd och registrering hos ansvariga myndigheter som en förutsättning för rätten att tillfälligt utöva sina tjänster i värdlandet. Vidare framgår av artikel 16.3.g att medlemsstaterna inte får avkräva tjänsteutövaren ett identitetsbevis för att få utöva tjänsten i fråga.

I den mån värdlandet behöver vissa uppgifter för att utöva tillsyn (t.ex. en vandelsprövning) skulle det framtida IMI-samarbetet ha löst problemet.

Exempel 9

SOLVIT-ärende 15281/05/SE

Estniska apotek vägrar att expediera receptbelagda läkemedel på basis av recept som utfärdats av utländska läkare. Det argument som framförs med hänsyn till folkhälsan är att det inte är möjligt för apotekspersonalen att vara säkra på att recepten är äkta.

Med tjänstedirektivet hade värdlandet enklare kunnat läsa sig till (i tjänstedirektivet) att dylika krav inte får förekomma.²

Med IMI hade det dessutom funnits möjligheter för de ansvariga estniska myndigheterna att kunna försäkra sig om att utfärdaren av receptet hade rätt att utöva läkaryrket i tjänsteutövarens etableringsland, och att läkemedlen därför ska få expedieras till patienten. Som de estniska reglerna

² Artikel 16 (ursprungslandsprincipen), särskilt artikel 16.3. i. Artikel 16, hänvisar till artikel 20 och förbjuder nationella restriktioner för tjänstemottagarnas möjligheter att köpa tjänster av tjänsteutövare i ett annat medlemsland.

nu är utformade tar man ”det säkra före det osäkra” och förbjuder expediering på basis av varje utländskt recept.

Exempel 10

SOLVIT-ärende 19241/05/SL

Ärendet handlade om en slovakisk turistguide som greps av italiensk polis. Guiden tvingades betala böter på 1000 euro på grund av att han inte föränmält sig hos den ansvariga italienska myndigheten.

Ärendet rörde inte frågan om ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer (som inte omfattas av tjänstedirektivet), utan kravet på förhandsanmälan. Om tjänstedirektivet hade funnits hade den slovakiske guiden kunnat åberopa ursprungslandsprincipen i artikel 16. I artikel 16.3.b förbjuds sådana krav på förhandsanmälan och guiden hade därmed sluppit betala 1000 euro i böter.

Exempel 11

SOLVIT-ärende 1381/02/UK

Brittiska tjänsteutövare hindrades av den franska Yrkesinspektionen från att fullgöra sitt arbete inom byggbranschen i samband med ett tillfälligt uppdrag (6 månader). Orsaken var att det brittiska företaget inte låtit sig registreras hos myndigheten.

Med tjänstedirektivet hade artikel 16 (ursprungslandsprincipen) kunnat åberopas (se särskilt artikel 16.3.b). Regeln innebär att ett företag som lagligen är verksamt i sitt hemland (UK) inte får hindras på grund av underlåten registrering i värdlandet.

3 Behovet av ”svarta listan” över förbjudna myndighetskrav

Exempel 1

SOLVIT-ärende 11821/04/CZ

Luxemburgska krav på ett tjeckiskt företag som vill etablera ett dotterbolag i Luxemburg.

Ett tjeckiskt företag ville etablera ett dotterbolag i Luxemburg. Rätten att etablera sig förutsatte ett bankkonto hos någon av de luxemburgska bankerna, arbetstillstånd för bolagsmännen och dessutom ett krav på att företaget redan måste vara etablerat i Luxemburg sedan tidigare.

Om tjänstedirektivet hade funnits hade företaget bl.a. kunnat åberopa artikel 14 (förbjudna krav) utöver artikel 43 i EG-fördraget.

Exempel 2

SOLVIT-ärende 16621/05/PL

Slovakiska regionala hälsomyndigheter förbjöd en polsk försäljare av bakverk, som lagligen tillverkades och såldes i Polen, att sälja sina produkter i Slovakien. Förbudet var diskriminerande, eftersom det inte gällde för slovakiska försäljare av samma slags produkter. Förpackningarna uppfyllde de livsmedelskrav som gäller inom EU både vad gällde hygien och märkning. Efter samarbete mellan SOLVIT-centren och kontakter med ansvariga slovakiska myndigheter, kunde det skyddsvärda intresset tillgodoses genom inspektioner i stället.

Om tjänstedirektivet hade varit i kraft hade företagaren kunnat åberopa artikel 14.1 som uppställer ett förbud mot diskriminerande krav.

Med IMI hade slovakiska myndigheter kunnat kontakta ansvariga polska livsmedelsmyndigheter för att ta reda på vilka krav som gällde för försäljning av bakverken i Polen.

Exempel 3

SOLVIT-ärende 4761/03/SE

Ärendet handlade om svenska regler som krävde olika anpassningstid för att verka som väktare beroende på om sökanden var nordisk eller utomnordisk medborgare.

Den ”svarta listan” förbjuder diskriminerande krav som direkt eller indirekt grundar sig på nationaliteten hos tjänsteutövaren eller dennes personal.

4 Behovet av ”grå listan” över krav som motiveras för att få behållas

Exempel 1

SOLVIT-ärende 8261/04/SE

Ärendet gällde ett svenskt företag som ville bedriva sin begravnings-entreprenörsverksamhet genom en ekonomisk förening i Danmark. I Danmark ställs kravet att endast advokater vid ett advokatkontor tillåts ge juridisk rådgivning. Reglerna motiveras i Danmark av konsumentskyddsskäl. Konsumenter ska kunna lita på den rådgivning som ges. Kvaliteten, menar man, garanteras genom att verksamheten bedrivs i form av en advokatbyrå.

Om tjänstedirektivet hade funnits hade företaget kunnat dra nytta av artikel 15 (den grå listan). De myndighetskrav som finns där får bara behållas om medlemsstaterna kan övertyga kommissionen om att kraven kan motiveras med hänsyn till EG-rätten. Detta krav hade sannolikt inte kunnat upprätthållas.

5 Behovet av reglerna om utstationering av arbetstagare från länder inom EU

Exempel 1

SOLVIT-ärende 9862/04/AT

Tyska krav på att tjänsteutövare på förhand ska ange exakta datum för arbetet. Syftet är att underlätta tillsynen för tyska myndigheter.

Det tyska kravet på exakta datum för utförandet av arbetet är särskilt svårt att följas av vissa tjänsteutövare inom byggbranschen, t.ex. för takläggare, där arbetet är beroende av väderleken. Om tjänstedirektivet hade funnits hade tjänsteutövaren kunnat åberopa artikel 24.1 a som sannolikt hindrar medlemsstaterna att kräva att tjänsteutövaren på förhand anger exakt vilka dagar som arbetet ska utföras. Enligt artikel 24.2 e så har medlemsländerna rätt att kräva att tjänsteutövaren anger start och slutdatum för utstationeringen.

Exempel 2- SOLVIT-ärende 9862/04/AT

Tyska myndigheter kräver att många anställningsrelaterade dokument, även sådana som normalt förvaras i ursprungslandet, kan uppvisas på begäran (upp till 4 gånger per dag).

När det gäller kravet på anställningsrelaterade dokument skulle tjänsteföretaget ha kunnat åberopa artikel **24.1 d** som hindrar medlemsstaterna från att ställa krav på förvaring av arbetsrelaterade dokument som med hänsyn till sin karaktär och sitt syfte normalt förvaras i ursprungslandet. Världlandets tillsynsbehov hade kunnat tillgodoses genom artikel 24.2 som föreskriver att den efterfrågade informationen hade kunnat skickas till världlandets myndigheter av tjänsteföretaget (från dess etablering i ursprungslandet) efter påtryckningar från ansvariga myndigheter i ursprungslandet. **Här hade de inblandade medlemsländerna även haft nytta av det framtida IMI-samarbetet för att informera sig om förekomsten av vissa anställningsrelaterade handlingar i etableringslandet.**

6 Behovet av reglerna om utstationering av arbetstagare från länder utanför EU

Exempel 1

SOLVIT-ärende 9862/04/AT

Tyska krav på att utstationerade tredjelandsmedborgare måste ansöka i Tyskland om arbetstillstånd om de inte redan varit anställda av ett företag i ett annat medlemsland i minst 12 månader.

Med tjänstedirektivet hade det österrikiska företag som drabbades av hindret kunnat dra nytta av artikel 25.1. Regeln anger inte någon minsta tid före utstationeringen under vilket arbetstillståndet skall ha utfärdats för att kunna åberopas i världlandet. Här ställs endast kravet att arbetstagaren ska ha varit lagligen yrkesverksam i ursprungslandet före utstationeringen.

7 Behovet av kontaktpunkter i tjänstedirektivet och IMI

Exempel 1

SOLVIT-ärende 1662/02/PT

Utfärdande av en E 101-blankett för betalning av sociala avgifter för tillfällig tjänsteutövning tog orimligt lång tid.

En nederländsk företagare, verksam i Portugal, tillhandahåller dykar-tjänster på frilansbasis. Företagaren har vid upprepade tillfällen under de senaste 4 åren begärt att den regionala portugisiska myndigheten ska utfärda en E 101-blankett. Denna begäran har inte efterkommit på grund av långsam handläggning. Utan blanketten tvingades företaget avstå från flera tillfälliga tjänsteuppdrag. Utan blanketten blir företagaren skyldig att betala dubbla sociala avgifter, vilket skulle leda till att företagaren tvingas avstå från mellan 30-40 % av arvodet för den utförda tjänsten.

Med tjänstedirektivet skulle företagaren stödja sig på artikel 6. Där krävs att medlemsstaterna inrättar kontaktpunkter dit tjänsteföretag kan vända sig och få hjälp med att fullgöra nödvändiga formaliteter av detta slag inom rimlig tid.

Här hade även det administrativa samarbetet inom ramen för IMI haft en nyckelroll att spela genom den tilltänkta samarbetsdatabasen och fastställda tidsfrister. I dagsläget finns redan ett administrativt samarbete för att utfärda blanketterna. Förhoppningen är dock att IMI, genom användningen av fasta tidsfrister för handläggningen, skulle innebära ett ökat tryck på de nationella kontaktpunkterna att prestera resultat inom rimlig tid.

Exempel 2

10681/04/DE

Ärendet handlade om en tysk installatör av byggställningar som ville vara tillfälligt verksam på Irland. Den irländska myndigheten krävde en kompletterande teoretisk vidareutbildning och 2 års irländsk yrkespraktik. Annars fick inte tjänsteutövaren bygga ställningar som var högre än 7 meter. Kravet ställdes utan att myndigheten tog ställning till och värderade de tyska kvalifikationer som tjänsteutövaren redan hade.

Det irländska kravet stred mot artikel 4 i direktiv 1999/42/EG. Bortsett från detta hade hindret kunnat lösas genom kontakter mellan den irländska myndigheten och den tyska motsvarigheten för att ta reda på vilka

kvalifikationskrav som gäller i Tyskland. Inom ramen för det planerade IMI-systemet hade detta kunnat ske antingen genom direktkontakt mellan myndigheterna eller via den tyska kontaktpunkten. Skälet till att detta borde ha kunnat lösas fallet var att den tyska handelskammaren på Irland själv försåg den irländska myndigheten med nödvändiga underlag, vilket ledde till att handelshindret löstes. Den ansvariga irländska myndigheten rapporteras även arbeta med en databas över olika länders kvalifikationskrav för att liknande handelshinder ska undvikas i framtiden.