

Juridiska Institutionen
Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

Tjänstedirektivet - ett möjligt hot mot de svenska monopolen?

Tillämparuppsats 20 p
Jur. Kand. programmet
Författare: Jessica Sunnervall
Handledare: Professor Per Cramér

1. Bakgrund och syfte.....	1
1.1 BAKGRUND.....	1
1.2 PROBLEMFÖRMULERING OCH UNDERSÖKNINGSOMRÅDE	3
1.3 SYFTE	3
1.4 AVGRÄNSNINGAR	3
1.5 METOD.....	3
1.6 DISPOSITION	4
2. Den inre marknaden och Sveriges handelsmonopol	5
2.1 DEN INRE MARKNADEN.....	5
2.2 DEFINITION AV MONOPOL.....	6
2.3 DE STATLIGA MONOPOLENS STÄLLNING GEMT MOT EG RÄTTEN	7
2.3.1 Kvantitativa handelshinder och åtgärder med motsvarande verkan	7
2.3.1.1 Inskränkning av artikel 28:s betydelse	8
2.3.1.2 Möjliga undantag samt doktrinen om tvingande hänsyn.....	9
2.3.2 Artikel 31: s omfattning.....	10
2.3.3 Kravet på anpassning av offentliga handelsmonopol	11
2.4 IMPORT- EXPORT- OCH FÖRSÄLJNINGSMONOPOL	13
2.4.1 De svenska handelsmonopolen, Systembolaget och Apoteket	14
2.4.1.1 Systembolaget AB	14
2.4.1.2 Apoteket AB.....	18
3. Tjänstesektorn.....	23
3.1 FRIHET ATT TILLHANDAHÅLLA TJÄNSTER	23
3.1.1 Territorialgränser	24
3.1.1.1 Tillhandahållaren av tjänst förflyttar sig till annan medlemsstat.....	24
3.1.1.2 Den som mottager tjänst förflyttar sig till annan medlemsstat	25
3.1.1.3 Både tillhandahållaren och mottagaren förflyttar sig till annan medlemsstat.....	25
3.1.1.4 Ingen personrörelse sker - tjänsten förflyttar sig till annan medlemsstat.....	26
3.2 ETABLERINGSFRIHETEN	27
3.2.1 Bakomliggande principer	27
3.2.2 Gränsdragning mellan etablering och frihet att tillhandahålla tjänster	28
3.3 INSKRÄNKNINGAR I FRIHETERNA	29
3.4 NATIONELLA TJÄNSTEMONOPOL.....	32
3.4.1 Nationella spelmonopol.....	32
3.4.2 Det svenska spelmonopolet.....	34
3.5 GRÄNSDRAGNING MELLAN FÖRSÄLJNING AV VAROR OCH FÖRSÄLJNING AV TJÄNST.....	35
4. Tjänstedirektiv	37
4.1 SYFTET MED ETT TJÄNSTEDIREKTIV.....	37
4.2 TJÄNSTEDIREKTIVETS UTVECKLING.....	37

4.3 BESKRIVNING AV URSPRUNGLIGA TJÄNSTEDIREKTIVET MED AVSEENDE PÅ DEN RÄTTSLIGA RAMEN	40
4.3.1 Ett ramdirektiv	40
4.3.2 En kombination av regleringsmetoder	40
4.3.2.1 Principen om ursprungsland	40
4.3.2.2 Skyldigheten för nationella myndigheter att ömsesidigt bistå varandra	41
4.3.2.3 En målinriktad harmonisering	41
4.3.3 Samordning av moderniseringsprocesserna	41
4.3.4 Ett dynamiskt tillvägagångssätt	43
4.4 RÄTTSLIGA ASPEKTER	44
4.4.1 Rättsliga grundval och val av instrument	44
4.4.2 Subsidiaritetsprincipen	44
4.4.3 Proportionalitet	45
4.5 DIREKTIVETS ALLMÄNNA BESTÄMMELSER	45
4.5.1 Tjänster som omfattas av det föreslagna direktivet	45
4.5.2 Undantagna tjänster	47
4.5.3 Etableringsfrihet eller frihet att tillhandahålla tjänster	47
4.6 ETABLERINGSFRIHET FÖR TILLHANDAHÅLLARE AV TJÄNSTER	47
4.6.1 Administrativ förenkling	48
4.6.2 Otillåtna krav eller krav som skall utvärderas	49
4.7 FRI RÖRLIGHET FÖR TJÄNSTER	50
4.7.1 Principen om ursprungsland och undantag	50
4.7.2 Tjänstemottagarens rättigheter	53
4.7.3 Utstationering av arbetstagare	54
4.8 TJÄNSTERNAS KVALITET	56
4.9 TILLSYN	57
5. Tjänstedirektivets framtid	59
5.1 ÄNDRAT URSPRUNGSFÖRSLAG	59
5.2 KOMMISSIONENS ÄNDRADE FÖRSLAG	60
5.2.1 Tillämpning samt undantagna tjänster	61
5.2.2 Bestämmelsen om fritt tillhandahållande av tjänster	64
5.2.3 Undantag från artikel 16	65
6. Analys	66
6.1 BEHOVET AV ETT TJÄNSTEDIREKTIV	66
6.2 DOMSTOLEN BEDÖMNING AV DE SVENSKA MONOPOLENS ÖVERENSSTÄMMELSE MED EG-RÄTTEN	66
6.3 FÖRSÄLJNING AV PRODUKT ELLER TILLHANDAHÅLLANDE AV TJÄNST?	68
6.4 ÅTERKOPPLING TILL SYFTET; ETT FRAMTIDA TJÄNSTEDIREKTIVS MÖJLIGA PÅVERKAN PÅ DE SVENSKA MONOPOLEN	68
Källförteckning	71

BAKGRUND OCH SYFTE

1.1 Bakgrund

På toppmötet i Lissabon år 2000 inledde det Europeiska rådet en reformprocess för att till år 2010 göra EU till ”världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till en hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning”. Denna process går under namnet Lissabonprocessen. Det går att urskilja två huvuddelar i denna process som skall bidra till att det ovan nämnda huvudmålet skall komma att uppfyllas. Det ena är att medlemsstaterna skall jämföra sig med varandra och sträva efter en utveckling med avseende på sysselsättning, utbildning, forskning och miljö. Detta med hjälp av diskussioner, delge varandra erfarenheter samt samordna sin politik. Tyvärr har det visat sig att EU:s medlemsstater inte varit särskilt framgångsrika i denna del. Strategin har snarare tenderat att minska i betydelse till förmån för ökad lagstiftning, vilken den andra delen av strategin bygger på. Denna andra del av strategin bygger på en tanke om att tjänste och kapitalmarknaden skall avregleras och liberaliseras. För att lyckas med detta har stats- och regeringscheferna uppmanat kommissionen att utarbeta en strategi för att undanröja hinder för tjänster.

Vad gäller den fria rörligheten för varor, kapital, arbetskraft och tjänster skall dessa vara garanterade genom att bestämmelser som rör respektive område har tagits med i EG-fördraget. De tre första friheterna har i huvudsak redan förverkligats, men på tjänsteområdet har det dock gått sämre, då det i samtliga EU länder fortfarande finns kvar en mängd lagar vilka skapar både synliga och osynliga hinder för tjänstehandeln. Då tjänstemarknaden i dagsläget sysselsätter 60 procent av EU:s löntagare och står för nästan 70 procent av unionens samlade bruttonationalprodukt utgör tjänstedirektivet en av de viktigaste åtgärderna för att uppnå målsättningen i Lissabonprocessen¹. Bara i Sverige, där tre av fyra arbetar inom tjänstesektorn uppgick värdet av tjänstemarknaden, både offentlig och privat, till 68 procent av bruttonationalprodukten vilket motsvarar 1650 miljarder kronor år 2003². Under år 2002 befann sig dessutom fyra av fem nyuppstartade företag inom denna sektor vilket gör den till den snabbast växande delen av den svenska ekonomin.

Europiska rådet uppdrog således åt medlemsstaterna och kommissionen att utarbeta en strategi för att avlägsna hindren för den fria rörligheten för tjänster på EU:s inre marknad. Kommissionen har därefter i sin rapport ”Situationen på den inre marknaden för tjänster”³ redogjort för de existerande hindren samt gett förslag på lösningar för en väl fungerande inre marknad. Där kom de fram till att fortfarande, tio år efter det att den inre marknaden borde ha varit fullbordad, ”finns det en stor klyfta mellan visionen om en integrerad ekonomi i Europa och den verklighet som de europeiska medborgarna och tillhandahållarna av tjänster upplever”. Hindren berör många olika typer av tjänster, exempelvis distribution, arbetsförmedling, certifiering, laboratorieverksamhet, byggverksamhet, fastighetsmäkleri, hantverk, turism samt verksamhet inom reglerade yrken. Det är främst de små och medelstora företagen som drabbas då det är dessa som dominerar tjänstesektorn.

¹ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tjänster på den inre marknaden. KOM (2004) 2 slutligt av den 13 januari 2004.

² www.scb.se, 040629

³ KOM (2002) 441 slutlig av den 30 juli 2002.

På grund av deras brist i att bedöma samt skydda sig mot eventuella rättsliga effekter som följer vid gränsöverskridande verksamhet tvekar flera av dessa företag att utnyttja de möjligheter den inre marknaden medför. I den ovannämnda rapporten framgår det att denna tvekan medför totalt sett en negativ effekt på den europeiska ekonomin då tillväxtpotentialen, konkurrensen och sysselsättningskapandet hämmas.

De hinder som hämmar tjänstesektorns utveckling är som mest påtagliga i följand situationer:

1. I det fall tillhandahållaren av tjänster i ett medlemsland vill etablera sig i en annan medlemsstat.
2. När tillhandahållaren i en medlemsstat vill tillhandahålla en tjänst i en annan medlemsstat.⁴

Ett tjänstedirektiv, såsom det som kommissionen föreslagit, utgör således ett verktyg för att underlätta i ovannämnda situationer. Det ursprungliga förslaget, vilket sedermera kommit att revideras, har utarbetats utifrån analyser, utredningar och konsultationer med medlemsstater, Europaparlamentet samt andra intressenter⁵.

Frågan är huruvida en fri konkurrens samt fri rörlighet för tjänster ett sådant direktiv skulle medföra kan komma att påverka respektive medlemsstat? I Sverige, och inom den svenska regeringen har åsikterna gått isär. De som har varit kritiska invände främst mot att ett tjänstedirektiv skulle komma att hota både ordningen på arbetsmarknaden samt kollektivavtalen. Detta då områden såsom byggmarknaden, sjukvården, säkerhetstjänster, konsulttjänster och sophantering kommer att omfattas. Det har även invänts mot att de statliga monopolens ställning kan komma att hotas i det fall att direktivet kan tolkas som om att det även omfattar sektorer som är förbehållna vissa utvalda leverantörer. Visserligen skulle det föreslagna direktivet inte röra tillämpningen av artiklarna 28-30 i EG-fördraget om den fria rörligheten för varor. Men många ställer sig frågande till hur Systembolagets samt Apotekets ställning kan komma att påverkas. Näringsminister Thomas Östros uttrycker det som att de svenska monopolen inom bland annat läkemedels- och alkoholförsäljningen fungerar väl och är omistliga delar av vår folkhälsopolitik. Dessa får inte hotas av regler för en utvecklad tjänstemarknad. Han anser att det är avgörande att de löften som hittills har getts om säkerställande av de nationella monopolen slås fast i tjänstedirektivets slutliga utformning⁶.

⁴ KOM (2004) 2 slutlig av den 13 januari 2004.

⁵ www.europa.eu.int/eur-lex/sv/com/pdf/2004/com2004_0002sv01.pdf, 040614

⁶ Göteborgs-Posten, 041125

1.2 Problemformulering och undersökningsområde

Föreliggande uppsatts syftar till att ge svar på nedanstående problemformulering:

Kommer ett framtida tjänstedirektiv att ha någon inverkan de svenska offentligt upprätthållna monopolen?

För att finna svar på ovan nämnda problemformulering behövde följande undersökningsområden analyseras:

- Är de nationellt upprätthållande monopolen förenliga med EG rätten?
- Vilken typ av monopol utgör de svenska samt hur har deras förenlighet med EG-rätten kommit att bedömas?
- Hur definieras begreppet tjänst dels i EG-fördraget och dels i det föreslagna tjänstedirektivet och vilka verksamheter omfattas av det?
-

1.3 Syfte

Syftet med föreliggande uppsats är att utifrån en analys, med utgångspunkt i det föreslag till tjänstedirektiv som framlagts av kommissionen år 2004, ta reda på om vissa, nedan angivna, nationella monopols verksamheter kan komma att utmanas.

1.4 Avgränsningar

För att avgränsa uppsatsen har följande avgränsningar gjorts:

- Enbart Svenska monopol kommer att analyseras.
- De monopol som kommer att analyseras är Systembolaget, Apoteket AB samt Svenska Spel.
- Uppsatsen kommer främst att rikta in sig på de artiklar i EG-fördraget som berör friheten att tillhandahålla varor, rätten till fri etablering samt de som berör den fria rörligheten för tjänster.
- Uppsatsen kommer enbart att inrikta sig på EU, det vill säga, tjänster till och från tredje land kommer inte att bedömas inom ramen för denna uppsats.
-

1.5 Metod

I ett försök att ge svar på ovannämnda problemformulering har tillgänglig sekundärdata använts. Den sekundärdata som använts är det föreslagna tjänstedirektivet i fråga, praxis från EG-domstolen, tillgänglig och relevant litteratur på området, skrivelser från EU:s olika organ och andra intresseorganisationer, EG-fördraget samt diverse Internetsidor.

1.6 Disposition

I detta inledande kapitel har bakgrund, studiens problemformulering och undersökningsområden, syfte, avgränsningar samt metod presenterats.

I nästkommande kapitel diskuteras den inre marknaden och de svenska handelsmonopolen. Under kapitlet undersöks den inre marknaden vad gäller varor, definitionen av monopol samt hur deras ställning är i förhållande till EG-rätten, skillnaden mellan import-, export- och försäljningsmonopol samt hur de svenska handelsmonopolen kommit att bedömas.

Kapitel tre behandlar problemen kring tjänstesektorn och där görs en beskrivning av rätten att tillhandahålla tjänster, etableringsfriheten, legala inskränkningar, det svenska spelmonopolet samt skillnaden mellan försäljning av varor respektive tjänster.

I kapitel fyra görs en beskrivning av det ursprungliga förslaget till tjänstedirektivet med avseende på bakomliggande syfte och företagets utveckling, förslaget rättsliga ram och andra rättsliga aspekter samt allmänna bestämmelser. Därefter går förslaget bestämmelser angående etableringsfriheten samt den fria rörligheten för tjänster. Eftersom förslaget reviderats under 2006 kommer kapitel fem omfatta en analys av det nya förslaget med tyngdpunkten på vissa avgörande skillnader mellan det ursprungliga samt det reviderade förslaget. Slutligen, i kapitel sex som innefattar en analys av tidigare kapitel skall föreliggande uppsats försöka ge svar på frågan ”kommer ett framtida tjänstedirektiv att ha någon inverkan på de svenska, offentligt upprätthållna, monopolen?”

DEN INRE MARKNADEN OCH SVERIGES HANDELSMONOPOL

2.1 Den inre marknaden

Enligt artikel 2 i EG har gemenskapen till uppgift att upprätta en gemensam marknad. För att uppnå detta mål skall Gemenskapen bland annat verka för att upprätta en inre marknad⁷. Grunden för unionens inre marknad utgörs av de fyra friheterna, det vill säga den fria rörligheten för varor, tjänster, personer och kapital. Dessa skall säkerställa en likabehandling samt likvärdiga möjligheter till marknadstillträde för unionens medlemmar. Ytterligare artiklar av betydelse för förverkligandet av gemensam marknad är artikel 12 EG som förbjuder all diskriminering på grund av nationalitet samt artikel 43 EG som garanterar rätten till fri etablering i annan medlemsstat.

Vad gäller artikel 12 EG blir denna tillämplig först sedan det kunnat konstateras att ingen annan artikel i fördraget är tillämplig, exempelvis artiklarna om fri etableringsfriheten eller den fria rörligheten för tjänster. Artikel 12 EG har under lång tid varit mycket svår att tillämpa självständigt eftersom den förutsätter att frågan ligger inom fördragets tillämpningsområde. På grund av artikelns osjälvständighet är det främst inom ramen för de fyra friheterna som den gemensamma marknaden således kommit att utvecklas.

Friheterna har dock i vissa fall kommit att begränsas på olika sätt. Dels av medlemsstaterna och andra företrädare för det offentliga och dels av privata aktörer på marknaden. En av de största begränsningarna är de nationella offentliga monopol som finns i alla medlemsländer. Genom att staten i respektive medlemsland beviljar offentliga bolag samt andra företag en särställning på den egna marknaden har marknadstillträdet inom vissa sektorer begränsats. Dessa företag utgör således offentliga monopol vilka skapar en begränsning i den fria konkurrensen.

Unionens ekonomiska system vilar dock på ett särskilt konkurrenssystem vilket utgör en viktig stötteten⁸. Detta framkommer tydligt redan i fördragets inledande bestämmelser om principerna där det fastslås att för att uppnå målen i artikel 2 EG skall gemenskapens verksamhet innefatta en ordning som säkerställer att konkurrensen inom den inre marknaden inte snedvrids⁹. Dessutom skall den ekonomiska politiken bedrivas enligt principen om en öppen marknadsekonomi med fri konkurrens¹⁰. Även artikel 98 EG i fördraget visar på ovannämnda principer då den anger att medlemsstaterna skall föra en ekonomisk politik som bidrar till förverkligandet av gemenskapens mål i artikel 2 EG. Både medlemsstaterna och gemenskapen skall handla i överensstämmelse med principen om en öppen marknadsekonomi.

⁷ Artikel 3.1 d EG

⁸ Artiklarna 81-89 EG

⁹ Artikel 3.1 g EG

¹⁰ Artikel 4.1 EG

2.2 Definition av monopol

Enligt Nationalencyklopedin definieras monopol som en marknadsform vilken kännetecknas av att det på en marknad endast finns en säljare samt att det inte finns några närliggande substitut till monopolistens produkt. För ett par sektorer inom det svenska näringslivet är marknaden begränsad genom att ett företag svarar för det totala utbudet av varor och tjänster. Detta gäller exempelvis för läkemedel och alkoholbaserade drycker. För att införa konkurrens inom dessa områden måste således nya företag kunna etablera sig. Möjligheten att etablera sig och konkurrera på en marknad där enbart en aktör agerar beror dock på vad för slags monopol detta enda företag har.

Monopol kan delas upp på naturliga samt legala monopol. I det fall det rör sig om ett naturligt monopol, vilket grundas på att stordriftsfördelarna inom en bransch kan vara av den karaktären att ett företag kan täcka hela marknadens behov, kan företag med samma förutsättningar konkurrera med varandra. Men rör det sig om ett legalt monopol, vilket baseras på att statsmakten har gett ett företag ensamrätten att bedriva en viss verksamhet på en marknad, begränsas andra företags möjlighet till etablering av nationella regleringar¹¹. Det är dock skillnad på privata företag som har givits en exklusiv rättighet och de företag som staten äger eller företag den har ett bestämt inflytande över och som givits exklusiva rättigheter. Om staten direkt eller indirekt kontrollerar, finansierar eller representerar ett företags verksamhet är denna att bedöma som statlig¹². Sådana monopol kallas bland annat för offentligt upprätthållande monopol, eller statliga monopol. Genom EG-rättsliga bestämmelser har sådana offentliga företag samt företag som beviljats exklusiva rättigheter förbjudits att vidta eller bibehålla åtgärder som strider mot reglerna i fördraget¹³, särskilt vad gäller artiklarna 12 samt 81-89 EG, vilka, enligt ovan, den förstnämnda förbjuder all diskriminering på grund av nationalitet och de senare utgör bestämmelser angående det konkurrenssystem som etablerats. För att föreliggande uppsats inte skall bli för omfattande kommer fortsatt diskussion ej att föras angående artiklarna 12 samt 81-89 EG.

För att utgöra ett monopol krävs dock inte att företaget har total kontroll av specifik marknad. Enligt EG-domstolens praxis räcker det att den berörda verksamheten avser en sådan vara, som genom sin karaktär eller de tekniska och internationella krav som den är underkastad, kan spela en verksam roll i importen eller exporten mellan medlemsstaternas medborgare¹⁴.

Monopol kan dessutom avse flera olika typer av verksamhetsområden. Vanligtvis delas monopol upp i de tre kategorierna handelsmonopol, tjänstemonopol samt produktionsmonopol. Inom ramen för denna uppsats kommer genomförs dock bara en analys av det föreslagna tjänstedirektivets påverkan på de svenska handelsmonopolen, Systembolaget och Apoteket, samt spelmonopolet vilket är att se som ett tjänstemonopol. Dessa företag är statligt ägda och har en ensamrätt att bedriva sin verksamhet inom respektive område.

¹¹ www.nationalencyklopedin.se, 040629

¹² Bernitz och Kellgren sid. 185-186.

¹³ Artikel 86 EG

¹⁴ Steiner och Wood, samt Mål C-157/94 Kommissionen mot Nederländerna

2.3 De statliga monopolens ställning gentemot EG rätten

Statliga monopol är i enlighet med europarätten i stor utsträckning att bedöma som otillåtna handelshinder då de helt klart kan hindra den fria handeln. Framför allt har detta diskuterats när det gäller handeln med varor, då monopolens position inom vissa marknader medför att de dels kan kontrollera varuflödet in och ut ur landet samt dels de villkor under vilket specifika varor får handlas med¹⁵. Ytterligare argument till varför statliga monopol borde avskaffas är att existensen av monopol förhindrar etablering av konkurrerande företag, vilket i sin tur förhindrar möjligheten till priskonkurrens. Ett annat argument är att enbart en marknadsaktör kan ha svårt att täcka in hela marknadens efterfråga. Fanns det i stället fler aktörer på marknaden skulle både tillgänglighet samt utbud öka.

Inom EG rätten är det de statliga handelsmonopolen som har kommit att förbjudas genom artikel 31 i fördraget. Artikel 31 EG skall förhindra att medlemsstaterna skall kunna kringgå det förbud artikel 28 och 29 EG ställer upp och som behandlar kvantitativ import- och export restriktioner. För att föreliggande uppsats inte skall bli allt för omfattande görs enbart en beskrivning av artikel 28 EG.

2.3.1 Kvantitativa handelshinder och åtgärder med motsvarande verkan

Artikel 31 EG bör diskuteras mot bakgrunden av artikel 28 EG. Artikeln som har direkt effekt och kan åberopas av enskilda i nationell domstol gentemot staten, medför ett förbud för medlemsstaterna att ställa upp kvantitativa handelshinder vid import av varor eller vidta åtgärder med motsvarande verkan. Förbudet rör dock statsåtgärder av olika slag och riktar sig således inte till enskilda. Vad som utgör produkter eller varor har dock inte definierats i fördraget. Istället har EG-domstolen definierat varor som allt som kan mätas i pengar och utgöra föremål för affärsmässiga transaktioner¹⁶.

Förbudet mot kvantitativa handelshinder innebär att en medlemsstat inte får lov att utforma sin nationella reglering på ett sådant sätt att den medför en försvåring för utländska företag att marknadsföra och sälja sina varor på denna marknad. I *Geddo mot Ente Nazionale Risi*¹⁷ definierades kvantitativa handelshinder som ”åtgärder som, alltefter omständigheterna, har karaktären av totalt eller partiellt förbud mot import, export eller transitering”. Införelseförbud, kvotsystem samt importlicenser är exempel på sådana åtgärder som avses här.

Vad gäller ”åtgärder med motsvarande verkan” kom domstolen i *Dassonville-målet*¹⁸ att ge begreppet en mycket vid räckvidd. Fallet behandlar ett i Belgien obligatoriskt krav på ursprungsmärkning på alla importerade varor. Detta kunde dock inte anses utgöra ett direkt kvantitativt handelshinder. I stället fick domstolen pröva huruvida bestämmelsen rent potentiellt kunde komma att påverka samhandeln på ett negativt sätt. I sitt avgörande fastslog domstolen att ”alla handelsregler antagna av medlemsstater som kan utgöra ett hinder, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, för handeln inom gemenskapen skall anses som åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner”. Detta medför att exempelvis tekniska handelshinder i form av nationella föreskrifter för produkters sammansättning, utformning, förpackning och märkning är förbjudna. Observera dock att enbart en negativ påverkan på

¹⁵ Steiner & Wood, Sid 192

¹⁶ Mål 7/68 Kommissionen mot Italien

¹⁷ Mål 2/73 *Geddo mot Ente Nazionale Risi*

¹⁸ Mål 8/74 *Dassonville*

handeln inom ett medlemslands egna gränser inte är tillräckligt för att en reglering skall anses utgöra en åtgärd med motsvarande verkan¹⁹.

Artikel 28 kom att utvidgas ytterligare i målet Cassis de Dijon till att även omfatta åtgärder som är icke-diskriminerande men som i praktiken kommer att drabba utländska varor hårdare än inhemska²⁰. Målet som rörde en tysk lagregel vilken krävde att alkoholdrycker skulle innehålla en viss minsta alkoholhalt för att få säljas i Tyskland ansågs utgöra ”åtgärder med motsvarande verkan” enligt Dassonville testet. Bestämmelsen ansågs vara samhandelshindrande trots att den var icke-diskriminerande då den även drabbade inhemska produkter. I målet kom domstolen att redogöra för två mycket grundläggande principer, principen om ömsesidigt erkännande samt principen om tvingande hänsyn. Vad gäller principen om ömsesidigt erkännande fastslog domstolen att det inte finns giltigt skäl att hindra att varor som lagligen har framställts och saluförts i en medlemsstat, importeras till andra medlemsstater.

Den tyska staten motiverade bland annat den nationella regeln med att dess syfte var att begränsa alkoholkonsumtionen i landet genom att begränsa utbudet av alkoholsvaga drycker. I målet anförde domstolen att hinder för handeln inom gemenskapen som uppstår på grund av skillnader mellan medlemsstaternas lagstiftningar om saluföringen måste godtas i den mån dessa bestämmelser kan anses vara nödvändiga för att tillgodose tvingande hänsyn, i synnerhet i fråga om effektiv skattekontroll, skydd för folkhälsan, god handelssed och konsumentskydd. Domstolen fann dock i detta fall att den förekomna regeln inte hade som mål att tjäna ett sådant syfte och därmed skulle den inte heller ges företräde framför kravet på fri rörlighet för varor.

De viktigaste typerna av bestämmelser som faller inom Cassis-doktrinen är exempelvis nationella krav på varors innehåll, tillverkningsprocess, form eller förpackning. Utmärkande för dessa är att de inte utgör någon explicit skillnad mellan inhemska och utländska produkter men indirekt kommer de att innebära en diskriminering av utländska varor. Cassis-doktrinen skall dock användas enbart vid avsaknad av harmoniserad lagstiftning.

2.3.1.1 Inskränkning av artikel 28:s betydelse

Domstolens vida tolkningen av artikel 28 EG medförde att många olika typer av nationella bestämmelser som inte hade direkt med varor i sig att göra kom att ifrågasättas med hjälp av artikeln. Exempelvis var domstolen tvungen att ta ställning till olika nationella regler om butikens öppettider samt rätt att sälja vissa varor på vissa tider²¹. Men i och med domstolens avgörande i Keck-målet samt några därefter avgjorda domar kom omfattningen av artikel 28 EG att inskränkas²².

I Keck ansåg domstolen att en tillämpning av nationella bestämmelser som medför vissa begränsningar eller förbjuder vissa försäljningsformer inte behöver vara ägnad att direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt hindra handeln mellan medlemsstaterna i den mening som avses i Dassonville-målet. Detta förutsätter dock att dessa bestämmelser gäller för samtliga berörda näringsidkare som bedriver

¹⁹ Steiner och Woods, sid. 155

²⁰ Mål C-120/78 Cassis de Dijon

²¹ Bernitz och Kjellgren, sid 200

²² De förenade målen C-267/91 och C-268/91 Keck och Mithouard

verksamhet inom medlemsstaten och förutsatt att de såväl rättsligt som faktiskt påverkar avsättningen av inhemska varor och varor från andra medlemsstater på samma sätt. Vad gäller ”vissa försäljningsåtgärder” är det inte riktigt klart vad som omfattas av begreppet. Domstolen markerade dock att de inte avsåg att ändra rättsläget angående bestämmelser som ställer krav på varans benämning, form, storlek, vikt, sammansättning, utformning, märkning, förpackning med mera. Däremot ansåg domstolen att en nationell reglering om att försäljningspriset inte fick understiga inköpspriset inte kunde förbjudas med stöd av artikel 28.

2.3.1.2 Möjliga undantag samt doktrinen om tvingande hänsyn

Det förbud som stadgas i artikel 28 EG är dock inte absolut. Medlemsstaterna måste kunna ha en möjlighet att, på vissa i artikel 30 EG angivna grunder, förhindra att vissa typer av varor inte förs in i landet. På grund av att den fria rörligheten för varor utgör en så pass fundamental rättighet för gemenskapens medborgare har EG-domstolen fastslagit att dessa undantag måste tolkas restriktivt. De undantag som räknas upp i artikeln kan inte utökas med andra fall än de som uttryckligen anges. Exempelvis har undantag baserade på konsumentskydd eller god handelssed kommit att underkännas eftersom dessa inte räknas upp bland undantagen i artikel 30 EG²³. Enligt artikeln kan medlemsstaterna således införa förbud eller restriktioner baserat på hänsyn till:

- Allmän moral
- Allmän ordning
- Allmän säkerhet

Det är upp till de nationella myndigheterna att visa att införda bestämmelser är nödvändiga för att på ett effektivt sätt skydda de ovan angivna intressena.

Utöver detta ställs det även krav på att åtgärden är proportionerlig till sitt syfte samt att det inte finns alternativa, mindre handelshämmande, åtgärder som skulle kunna resultera i ett lika gott skydd som de vidtagna åtgärderna i fråga. En annan avgörande faktor för att medlemsstaterna skall kunna åberopa undantagen i artikel 30 EG är att det aktuella området inte har harmoniserats. Har detta skett anses det enligt praxis²⁴, inte föreligga någon möjlighet för medlemsstaterna att åberopa artikelns undantag eftersom, nödvändig hänsyn till skyddsvärda intressen antas ha gjorts i samband med harmoniseringen.

Eftersom artikel 28 kom att utvidgas i samband med Cassis-domen och principen om ömsesidigt erkännande har dock behovet av fler möjligheter till undantag, än de som redan fanns uppräknade i artikel 30, uppstått. Cassis-doktrinen, vilket diskuterats i avsnitt 2.3.1, medförde att vissa nationella regler som visserligen behandlar inhemska och utländska produkter lika, kom att anses som handelshämmande på grund av den indirekta diskriminering som uppstod då reglerna anses drabba utländska produkter hårdare än inhemska. Som poängterats i avsnitt 2.3.1 kan principen om ömsesidigt erkännande endast inskränkas för att slå vakt om vissa tvingande hänsyn beskrivna. Domstolen menade att vissa hinder för handeln inom gemenskapen som uppstår på grund av skillnader mellan medlemsstaternas lagstiftningar om saluföringen, måste godtas i den mån dessa bestämmelser kan anses vara nödvändiga för att tillgodose tvingande hänsyn, i synnerhet i fråga om effektiv skattekontroll, skydd för folkhälsan, god handelssed och konsumentskydd. Ytterligare undantag har

²³ Mål C-113/80 Kommissionen mot Irland

²⁴ Mål 35/76 Simmenthal SpA mot Italienska finansministeriet

utformats i form av skydd för skapande, kulturell verksamhet, sparande på offentliga resurser, förbättrande av arbetsförhållanden, värnande om medias mångfald, biologisk mångfald, samt skydd av den ekonomiska balansen i sociala trygghets- och försäkringssystem²⁵.

2.3.2 Artikel 31: s omfattning

För att analysera huruvida statliga handelsmonopol överensstämmer med EG-rätten måste dessa analyseras utifrån artikel 31 EG i fördraget. Artikeln har direkt effekt men berör dock bara tillåtelsen av statliga handelsmonopol, det vill säga monopol inom den sektor som berör handeln med varor. Vad gäller tjänstemonopolen faller dessa inte direkt in under artikelns tillämpning vilket visar sig bland annat i Sacchi-målet²⁶ angående tolkningen av dåvarande artikel 37 EG, nuvarande artikel 31 EG. Enligt förhandsavgörandet ”följer det både av denna bestämmelses placering i fördragets kapitel om avskaffandet av kvantitativa restriktioner samt av användningen av orden "import" och "export" i artikel 37.1 andra stycket samt orden "varor" och "jordbruksprodukter" i artikel 37.3 respektive 37.4, att det är handeln med varor som avses och inte ett monopol för tillhandahållande av tjänster”. Domstolen har dock uttalat sig om att en tillämpning av artikel 31 EG inte är uteslutet i det fall sådana monopol kan komma att påverka varuhandeln²⁷. I Cinzano-fallet²⁸ ansåg nämligen domstolen att nuvarande artikel 31 EG inte enbart är tillämplig på import eller export av varor, utan på alla åtgärder som hör ihop med statliga monopol, under förutsättning att det påverkar handeln med varor mellan medlemsstaterna. Detta innebär att ett tjänstemonopol inte får lov att verka diskriminerande vid inköp av de varor som behövs för tillhandahållandet av en tjänst eller i produktionen²⁹.

I övriga fall får artikel 12 EG tillsammans med de artiklar som berör den fria rörligheten för tjänster användas för att angripa diskriminerande monopol inom tjänstesektorn. Eventuellt kan dessa även angripas genom artikel 82 EG som behandlar förbud mot missbruk av dominerande ställning³⁰.

I Banchemo-målet³¹ klargjorde dock domstolen att en granskning av nationella bestämmelsers förenlighet med artikel 31 i EG förutsätter en situation där de nationella myndigheterna är i stånd att kontrollera eller styra handeln mellan medlemsstaterna eller märkbart påverka denna genom ett organ som har inrättats för detta ändamål eller genom ett delegerat monopol³².

I målet hade Banchemo åtalats av italienska myndigheter för olagligt innehav av tobaksvaror som tillverkats utomlands. Enligt italiensk lag skall en innehavare av tullpliktiga utländska varor kunna visa deras lagliga ursprung. Om han vägrar detta eller om de bevis han ger inte kan godtas, anses han skyldig till smuggling. Enligt samma lag förelåg en ensamrätt för den italienska staten att producera, importera samt handel med tobaksvaror. Monopolet styrdes av Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS). Tobaksvarorna producerades dels av AAMS och dels av utländska företag som fått en licens att göra detta men som stod under övervakning av AAMS. Import av, samt grossisthandeln av sådana tobaksvaror som kom från andra medlemsstater var tillåten bara i det fall

²⁵ Bernitz och Kjellgren, sid. 199

²⁶ Mål 155/73 Sacchi.

²⁷ Wahl, sid. 444

²⁸ Mål 13/70 Cinzano mot Hauptzollamt Saarbrücken (1970) E.C.R. 1089.

²⁹ Hesselrud s. 9-10

³⁰ Steiner och Woods

³¹ Mål C-387/93 Banchemo

³² Mål C-387/93, Banchemo

varorna lagrades i AAMS:s lager eller i lager som godkänts av AAMS. På detaljhandelnivå var de olika handlarna tvungna att erhålla särskilt tillstånd från AAMS.

Domstolen konstaterade att artikel 31 är tillämplig på statliga monopol som antingen inrättats av staten via en organisation för detta syfte, eller via ett monopol som staten överlåtitt på andra. I detta fall gav dock inte den italienska lagstiftningen en möjlighet för de nationella myndigheterna att genom AAMS ingripa i styrningen av detaljhandeln med tobaksvaror genom att övervaka eller påverka detaljisternas val av leverantörer. Domstolen ansåg därmed att den italienska statens inflytande över monopollet varken gynnade eller missgynnade handeln mellan medlemsstaterna. På grund av dessa omständigheter ansågs det således att artikel 31 var utan relevans för en nationell lagstiftning som den italienska, som förbehåller distributörer som fått tillstånd av det allmänna detaljhandeln med tobaksvaror, så länge som det allmänna inte ingriper i detaljisternas val av leverantör.

2.3.3 Kravet på anpassning av offentliga handelsmonopol

Enligt artikel 31 EG krävs således inte att statliga handelsmonopol avskaffas. Men medlemsstaterna skall säkerställa att dessa anpassas på sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare. Medlemsstaterna får inte heller vidta några nya åtgärder som strider mot dessa principer samt införa nya åtgärder som skulle begränsa räckvidden av de artiklar som avser förbuden mot tullar och kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna³³. Enligt praxis från EG-domstolen krävs det, för att en situation skall omfattas av artikelns förbud, att de berörda statsmonopolen eller organen dels åsyftar transaktioner med en konkurrensutsatt handelsvara, vilken är föremål för handel mellan medlemsstaterna, och dels spelar en verksam roll i samhandeln handel med denna³⁴.

Vad gäller graden av anpassning anförde domstolen i Manghera-målet³⁵, vilket rörde frågan om ett italienskt monopols ensamrätt till import av tobaksvaror, att denna måste ske utifrån dess sammanhang med de övriga styckena i artikeln samt dess plats i fördraget. Artikel 31 EG är hänförlig till avdelningen om fri rörlighet för varor och den skall tillämpas på varje organ, genom vilket en medlemsstat direkt eller indirekt kontrollerar styr eller märkbart påverkar, import eller export mellan medlemsstaterna. Dessutom skall alla medlemsstater avstå från att vidta några åtgärder som begränsar räckvidden av de artiklar som avser tullavveckling och avskaffande av kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna. Domstolen ansåg därmed att det framgick att medlemsstaters skyldighet att anpassa sina statliga handelsmonopol syftar till att säkerställa den grundläggande regeln om fri rörlighet för varor. Men detta mål kan inte uppnås om inte, i en medlemsstat med ett handelsmonopol, den fria rörligheten säkerställdes för varor från andra medlemsstater, av samma slag som de varor som omfattas av det specifika handelsmonopolet. Domstolens slutsats blev således att ett monopols exklusiva importrättighet vad gäller tillverkade varor alltid utgör en diskriminering gentemot exportörer i andra medlemsstater och bryter mot förbudet i artikel 28 EG.

Angående diskrimineringsbedömning så är den grundläggande tanken att en sådan situation är för handen när lika fall behandlas olika eller olika fall behandlas lika utan objektiv och godtagbar grund. När domstolen har haft att bedöma huruvida det föreligger diskriminering eller ej så har de även tittat på det bakomliggande syftet med artikel 31 EG. Artikelns föreskriver dels att medlemsstaterna inte skall

³³ Artikel 31 EG punkt 2

³⁴ Mål 6/64 Costa mot E.N.E.L

³⁵ Mål C-59/75 Pubblico Ministero mot Flavia Manghera m.fl..

vidta några åtgärder som strider mot principerna i artikelns första del och dels att medlemsstaterna inte får lov att begränsa räckvidden av de artiklar som avser förbud mot tullar och kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna. I sin bedömning av diskriminering tar domstolen således fasta på ordets ursprungliga bemärkelse samt den fria rörligheten för varor³⁶.

Vad som utgör en diskriminerande exklusiv rättighet kan ibland vara svårt att fastställa. I vissa fall kan blotta existensen av exklusiva rättigheter strida mot artikel 31 EG. I målet Kommissionen mot Nederländerna³⁷ framlades frågan huruvida Nederländerna hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 31 EG genom att bevilja ensamrätt till import av elektricitet för offentlig distribution. Kommissionen uppgav att det förhållandet att företaget SEP hade ett statligt importmonopol hindrar dels producenter i övriga medlemsstater att inom nederländskt territorium sälja sin produktion till andra kunder än detta monopol, dels potentiella kunder inom nederländskt territorium att själva välja sina källor för elektricitetsförsörjning från andra medlemsstater.

Den nederländska regeringen bestred dock detta med att det inte handlade om en ensamrätt som medför diskriminering i den mening som avses i artikel 31 eftersom slutförbrukarna fritt kan importera elektricitet för eget bruk vilket medför att exportörer som är etablerade i andra medlemsstater hade rätt att leverera elektricitet till vem som helst i Nederländerna. Det var emellertid ostridigt att det enligt den nederländska lagstiftningen bara var SEP som hade rätt att importera elektricitet för offentlig distribution. Detta medförde att exportörer som är etablerade i andra medlemsstater endast kunde leverera elektricitet till en begränsad kategori slutförbrukare och att de därför, med avseende på saluföringsvillkoren, diskrimineras i förhållande till SEP. Dessutom konstaterades det att det, för att förbudet mot diskriminering mellan medlemsstaternas medborgare i artikel 31 EG skall vara tillämpligt, inte nödvändigtvis måste vara så att ensamrätten till import av en bestämd produkt avser all import, utan det är tillräckligt att denna rätt avser en sådan andel att monopolet märkbart kan påverka importen.

Den nederländska regeringen hävdade dessutom att det bara var diskriminerande utövande av en ensamrätt, inte innehav av en, som var förbjudet enligt artikel 31 i fördraget. Enligt denna reglering var den importrätt som SEP utövade inte diskriminerande, eftersom all elektricitet för offentlig distribution, oavsett om den var av nationellt ursprung eller importerad, passerar via SEP, och alla slutförbrukare i Nederländerna erhöll elektricitet på samma villkor. Det gjordes även gällande att SEP hade att beakta importen i sin planering. De var till och med tvungna att importera när detta var fördelaktigare än att köpa elektricitet av nederländska produktionsbolag.

Domstolen påpekade dock att det i domen i det ovannämnda målet Manghera redan konstaterats att målet med artikel 31 i fördraget inte uppnås om det inte, i en medlemsstat där det finns ett handelsmonopol, säkerställs fri rörlighet för varor från andra medlemsstater, av samma slag som de varor som omfattas av det statliga monopolet. Denna fria rörlighet hindras av själva förekomsten av ensamrätt till import i en medlemsstat, eftersom detta innebär att ekonomiska aktörer i andra medlemsstater inte kan erbjuda sina produkter till de konsumenterna de vill i den berörda medlemsstaten. Ett statligt monopol kan dessutom drivas eller organiseras på ett sätt som anses diskriminerande. I Rewe-målet³⁸, vilket rörde en situation där viss inhemsk alkohol måste säljas till monopolet till ett av myndigheterna fastställt pris, vissa inhemska alkoholprodukter var dock befriade från leveransplikten till monopolet. De som var befriade från leveransplikten till monopolet var dessutom belagda med en annan skatt som skulle bidra till kostnaderna för monopolet. Importerade alkoholprodukter belades visserligen även de med en skatt. Men denna användes inte till att finansiera monopolet, i stället tillfördes den

³⁶ Hesselrud, sid. 22

³⁷ Mål C- 157/94 Kommissionen mot Nederländerna

³⁸ Mål 45/75 Rewe-Zentrale des Lebensmittel-Großhandels GmbH mot Hauptzollamt Landau/Pfalz.

statskassan för att återställa lika konkurrensförhållanden mellan å ena sidan alkoholhaltiga drycker som importerats och å andra sidan inhemskt producerad alkoholhaltiga drycker som framställs av alkohol som är befriad från leveransplikten. I detta fall ansåg dock domstolen att detta inte utgjorde diskriminering eftersom både den importerade varan och den liknande inhemska varan i lika mån belades med en offentlig avgift, införd och till sitt belopp fastställd av myndigheterna. Detta trots att skatterna hade olika bakomliggande syften.

Vad som i stället är intressant med detta fall är att domstolen klargjorde att artikel 31 EG inte är begränsad till den import eller export som är direkt föremål för ett monopol, utan omfattar alla typer av åtgärder som har samband med monolets existens och som inverkar på medlemsstaternas inbördes handel med vissa varor, oavsett om dessa varor är underkastade monolet eller inte. Härmed avses således skatter eller andra avgifter som skulle kunna leda till diskriminering av importerade varor i jämförelse med inhemska som omfattas av monolet. I detta fall godkände dock domstolen att de inhemskt producerade respektive importerade produkterna belastades med olika typer av skatter.

2.4 Import- export- och försäljningsmonopol

Vad gäller importmonopol, vilket är att anse som ett sådant monopol som utövas i form av ett statligt handelsmonopol³⁹, klargjorde domstolen i Manghera-målet, vilket diskuterades i avsnitt 2.1.3, att sådana inte är förenliga med artikel 31 EG och således bryter mot artikel 28 EG. På samma sätt medför ensamrätt till export diskriminering av importörer som är etablerade i andra medlemsstater, eftersom denna ensamrätt påverkar anskaffningsvillkoren för aktörer eller konsumenter i övriga medlemsstater⁴⁰. I Manghera-målet diskuterades enbart importmonopolens förenlighet med artikel 31 EG, men på grund av att import och export jämföras i artikelns ordalydelse, förefaller det enligt doktrinen som logiskt att se det som om även exklusiva exporträttigheter omfattas av uttalandena i Manghera-målet. Även för exportmonopolen krävs det att nationella myndigheterna kan kontrollera eller styra exporthandeln genom antingen ett specifikt organ som har inrättats för detta ändamål eller genom ett delegerat monopol⁴¹. Att staten enbart ger vissa näringsidkare en licens medför dock inte att denna medlemsstat bryter mot artikel 31 EG under förutsättning att det inte föreligger någon form av indirekt kontroll eller annan form av påverkan från medlemsstatens sida⁴².

Domstolen har inte i något avgörande hitintills kommit att behandlat renodlade försäljningsmonopol. I Manghera-målet togs det aldrig någon ställning till huruvida de italienska reglerna som medförde att försäljarna var tvungna att erhålla en licens från den italienska staten stred mot artikel 31 EG. På grund av att rätten för försäljning licenserades ut ansågs det dessutom som om det förelåg ett renodlat försäljningsmonopol⁴³.

Inte heller i målet Kommissionen mot Grekland⁴⁴ tog domstolen separat ställning till import- respektive försäljningsmonopolet. I målet som rörde statligt import- och försäljningsmonopol på petroleumprodukter konstaterades bara att Grekland hade underlåtit att följa sina skyldigheter att anpassa monolet så att ingen diskriminering förelåg. Inte heller efter denna dom föreligger det en

³⁹ Wahl, sid. 442

⁴⁰ Mål C- 158/94 Kommissionen mot Italien

⁴¹ Se Wahl, sid. 442-443

⁴² Wahl, sid. 442 samt mål 160/82 Kommissionen mot Frankrike

⁴³ Wahl, sid. 443

⁴⁴ Mål C- 347/88 Kommissionen mot Grekland, se även Mål C-158/94 Nederländerna mot Kommissionen, p. 24. där domstolen ansåg att ett företags ensamrätt stred mot artikel 31 EG och att anledning sänkades att undersöka huruvida dess exklusiva rätt stred mot artikel 28 EG.

självklarhet att renodlade försäljningsmonopol skall kunna jämföras med importmonopol när det gäller förenligheten med artikel 31 EG. Eventuellt kan det enligt litteraturen göras en skillnad mellan grossist- och detaljhandelsmonopol där det senare kan anses vara tillåtet eftersom det ligger tillräckligt långt ifrån importverksamheten medan det förra är mer att jämföras med ett importmonopol⁴⁵.

Detta senare synsätt tycks ha delats av domstolen i så kallade Franzen-målet vilket kommer att redogöras för nedan.

2.4.1 De svenska handelsmonopolen, Systembolaget och Apoteket

De svenska försäljningsmonopolens rättsliga ställning har kommit att ifrågasättas allt mer efter Sveriges inträde i EU. Framför allt genom två vitt skilda marknadsaktörers åtgärder i syfte att utmana de svenska handelsmonopolen, systembolaget AB och Apoteket AB.

2.4.1.1 Systembolaget AB

Vad gäller alkoholmonopolet kom detta att utmanas genom det så kallade Franzén-målet⁴⁶. Till grund för målet ligger ett brottmål vid Landskrona tingsrätt, där ICA-handlaren Harry Franzén åtalades för att i strid med alkohollagen⁴⁷ ha sålt och innehaft alkoholdrycker.

Franzen bestred åtalet och gjorde gällande att han inte kunde dömas till ansvar, eftersom alkohollagen står i strid med artiklarna 28 och 31 EG. Tingsrätten som ansåg att det förelåg tvivel om bedömningen av denna argumentation, beslutade att förklara målet vilande och begärde därefter förhandsbesked från EG-domstolen, avseende följande tolkningsfrågor:

1. Är ett lagstadgat monopol som Systembolaget AB förenligt med artikel 28 EG?
2. Strider ett lagstadgat monopol som Systembolaget AB mot artikel 31 EG, och, om så är fallet, skall monopolet upphöra eller är en anpassning möjlig?
3. Om Systembolagets monopol skulle anses strida mot artikel 31 EG, föreligger det då någon anpassningsperiod eller skulle bolaget ha upplösts eller anpassning ha skett per den 1 januari 1995?

Franzén-målet är mycket intressant då EG-domstolen frångår tidigare praxis att göra en samlad bedömning av det granskade monopollet i fråga. EG-domstolen delade istället upp de olika reglerna för monolets funktionssätt och gjorde en separat bedömning av vart och ett av argumenten för att det skulle föreligga en diskrimineringssituation. Således tittade den på systemet för urval av varor, försäljningsorganisationen samt marknadsföringen av varorna.

Vad gäller de två första frågorna börjar domstolen med att hänvisa till tidigare praxis vad gäller förenligheten med artikel 31 EG och anförde att artikeln i sig inte kräver att monopol avskaffas men att de anpassas så att det inte föreligger någon diskriminering med avseende på ursprung eller leverantörernas nationalitet i fråga om anskaffnings- och saluföringsvillkor för produkten⁴⁸. Domstolen konstaterade att det inte bestreds att ett statligt detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker, såsom det

⁴⁵ Wahl, sid. 444

⁴⁶ Mål C-189/95 Franzén

⁴⁷ Alkohollag 1994:1738

⁴⁸ Mål C-189/95 Franzén, p.38-42

som innehas av Systembolaget, avser ett mål av allmänintresse vilket i sig syftar till att skydda folkhälsan mot alkoholens skadeverkningar. Syftet med artikel 31 är således att undanröja alla hinder för den fria rörligheten för varor med undantag för de begränsningar i handeln som krävs för att uppnå vissa mål av allmänintresse, vilket i detta fall främst baseras på tanken om att skydda människan mot alkoholens skadeverkningar.

Därefter undersöktes vart och ett de av Franzén anförda invändningarna till att monopolet skulle vara diskriminerande.

- Invändningen om att systemet för urval av varor skedde utifrån restriktiva samt godtyckliga kriterier vilka var omöjliga att kontrollera⁴⁹.

Till att börja med påpekar domstolen att Systembolaget, i enlighet med det avtal som förelåg mellan dem och staten, var skyldigt att välja sina produkter för försäljning på grundval av produkternas kvalitet, en bedömning av skadeverkningarna på folkhälsan, kundernas efterfrågan samt andra affärsmässiga samt etiska hänsyn. Dessa grundval av kriterier ansågs således som oberoende av produkternas ursprung. Den produktplan som monopolet lägger till grund för upphandlingen grundas på en beräknad kundefterfrågan. Denna plan upprättas även i samarbete med olika producent-, importörs- och konsumentorganisationer. Dessutom riktar sig Systembolagets offertförfrågningar till alla som innehar tillverknings- eller partihandelstillstånd och avser alla sorters drycker, oavsett ursprung. Offerterna väljs sedan ut av Systembolaget på grundval av dels rent affärsmässiga kriterier såsom varans prisvärdhet, tidigare erfarenheter av odlingsområdet och produkttyp och dels utifrån kvalitativa kriterier i form av blindsmakprovning, vilka är utformade på ett sådant sätt att de inte kan gynna inhemska produkter. Att Systembolaget endast behåller de utvalda dryckerna i sitt grundsortiment om försäljningen överstiger en viss kvantitet och en viss marknadsandel kan visserligen leda till att små producenter missgynnas, men detta villkor ansågs inte vara av sådant slag att det direkt eller indirekt gynnade inhemska produkter utan ansågs som befogat, med hänsyn till den frihet monopolet har att fatta affärsmässiga beslut samt med hänsyn till de krav som är förbundna med styrningen av monopolet. Villkoret syftar dessutom till att säkerställa att ett stort antal olika alkoholdrycker finns tillgängliga på monopolets alla försäljningsställen under en viss period och under förutsättningar som är förenliga med monopolets lönsamhetskrav. Vidare berör villkoret inte de produkter som av naturliga skäl förekommer i begränsade kvantiteter, såsom årgångsviner eller säsongsdrycker, och som ingår i det tillfälliga sortimentet. Leverantörerna har även andra möjligheter att få sina produkter sålda av monopolet. De vars offerter avvisats av Systembolaget kan ansöka om att deras produkter skall bli föremål för ett andra test inför en konsumentpanel och, i förekommande fall, testförsäljas av monopolet under en bestämd tidsperiod. De produkter som inte har valts ut av Systembolaget, och som uppfyller de objektiva villkor som uppställs i avtalet mellan Systembolaget och staten, kan införas i beställningssortimentet och säljas på beställning av kund. Dessutom är Systembolaget skyldigt att på kundens begäran och bekostnad utföra privatimport av alla alkoholdrycker. Leverantörerna har även en rätt att få en redogörelse för skälen till monopolets beslut om urval av drycker och huruvida dessa skall behållas i grundsortimentet. De kan även överklaga besluten hos Alkoholsortimentsnämnden, som har en helt oberoende ställning.

Med hänsyn till ovanstående ansågs Systembolagets kriterier och urvalsmetoder varken vara diskriminerande eller av sådant slag att de missgynnar importerade produkter⁵⁰.

⁴⁹ Mål C-189/95 Franzén, p.43-51

- Invändningen om att Systembolagets försäljningsorganisation är begränsad och inte erbjuder alla de utvalda dryckerna, vilket ytterligare begränsar möjligheterna till försäljning⁵¹.

Domstolen ansåg visserligen att Systembolaget endast förfogar över ett begränsat antal butiker. Det framgick emellertid inte av uppgifterna i målet att antalet försäljningsställen var så starkt begränsat att det skulle äventyrar konsumenternas möjlighet att få tillgång till inhemska eller importerade alkoholdrycker. Det åligger Systembolaget att, enligt avtalet med staten, besluta om att etablera eller lägga ned försäljningsställen utifrån företagsekonomiska, servicemässiga och alkoholpolitiska överväganden, samt att göra det möjligt för varje kommun som så önskar att få ett försäljningsställe. De skall även se till att det i varje del av landet åtminstone finns möjlighet att begära försändning på rekvisition. I målet framkom det att alkoholdrycker, vid denna tidpunkt, även kunde beställas och avhämtas i någon av monopolets 384 butiker, 550 utlämningsställen, 56 busslinjer eller 45 lantbrevbärlinjer. För övrigt fanns det systembutiker i 259 av landets 288 kommuner, och Systembolaget förutsåg att varje kommun år 1998 skulle komma att ha minst en butik.

Domstolen kom fram till att även om Systembolagets försäljningsorganisation har brister, har dessa inte en större negativ inverkan på försäljningen av alkoholdrycker som härrör från övriga medlemsstater än på alkoholdrycker som tillverkas inom landet, varmed de underkände invändningen⁵².

- Invändningen om att systemet för marknadsföring av alkoholdrycker gynnar drycker som tillverkas inom landet genom att denna inskränker sig till enkel information om produkterna. Dessutom skiljer den sig åt beroende på om det rör sig om produkter ur grundsortimentet eller produkter ur beställningssortimentet. Dessutom invändes det mot att det endast är monopolet som utför marknadsföringen, vilken sker helt utom leverantörernas kontroll, och att leverantörerna är förbjudna att ta direkt kontakt med dem som är ansvariga för butikerna⁵³.

Inledningsvis påpekade domstolen att begränsningen av möjligheterna att rikta marknadsföring av alkoholdrycker till allmänheten följer av att det endast förekommer en aktör på marknaden för detaljhandel med alkoholdrycker. Den anförde därefter att monopolets bestämmelser inte förbjuder producenter och importörer att rikta marknadsföringen av sina produkter till monopolet. Även om leverantörerna inte kunde marknadsföra produkterna direkt till dem som är ansvariga för monopolets butiker, framgick det enligt Domstolen att förbudet tillgodosåg ett önskemål som vissa leverantörer påtalat betydelsen av, bland annat till Konkurrensverket, om att det skulle säkerställas att samtliga produkter behandlades lika i marknadsföringshänseende. Det påpekades även att marknadsföring av alkoholdrycker riktad till allmänheten i den aktuella medlemsstaten var underkastad en generell begränsning, vars berättigande den nationella domstolen inte ifrågasatt, och som Franzén inte heller bestred. Begränsningen baserades på förbud mot reklam i radio, TV, dagstidningar samt andra periodiska skrifter. Produktinformation om de drycker som utvalts av Systembolaget var emellertid tillåten i de skrifter som tillhandahölls på försäljningsställena. Dessutom kunde alkoholdrycker omnämnas i tidningsartiklar. I enlighet med avtalet mellan Systembolaget och staten skulle Systembolaget att inom dessa ramar vidta opartiska åtgärder för marknadsföring och produktinformation som dessutom skulle vara oberoende av produkternas ursprungsland och i samband

⁵⁰ Mål C-189/95 Franzén, p.52

⁵¹ Mål C-189/95 Franzén, p.53-56

⁵² Mål C-189/95 Franzén, p.57

⁵³ Mål C-189/95 Franzén, p.58-65

med detta, med beaktade av de i alkohollagen angivna begränsningar, verka för att nya produkter blev kända för kunderna. Även om monopolets marknadsföring av alkoholdrycker i huvudsak sker i form av produktpresentation, ansågs denna form av marknadsföring uppfylla ovan angivna krav. Det påpekades emellertid att det skedde en systematisk presentation av nya produkter både i den månatliga nyhetsbroschyr som utges av monopolet samt av tidnings- och radiojournalister, vilka ansågs vara specialiserade på vin- och spritrecensioner. Dessutom ställs produkterna ut i monopolets butiker. Domstolen avslutade sin bedömning med att konstatera att monopolets marknadsföring sker på samma sätt oberoende av produkternas ursprung och är inte ägnad att rättsligt eller faktiskt missgynna de drycker som importeras från andra medlemsstater i förhållande till de produkter som tillverkas inom landet. Vad gäller dryckerna i beställningssortimentet, vilka förekommer i en särskild prislista som tillhandahålls på kundens begäran, är denna skillnad i behandling som även den sker oberoende av produkternas ursprung, befogad av det skälet att dryckerna inte lagerhålls av Systembolaget och att omständigheterna kring dessa drycker således inte är jämförbara med dem som avser dryckerna i Systembolagets övriga sortiment.

Enligt domstolen framgick det således att Systembolagets detaljhandelsmonopol uppfyller de villkor för överensstämmelse med artikel 31 i fördraget⁵⁴. och därmed är det statliga detaljhandelsmonopolet godkänt vilket medför att Systembolaget än så länge har ensamrätt på försäljning av alkoholhaltiga drycker till allmänheten.

Vad gäller förhållandet till artikel 28 EG fastslog Domstolen i sin bedömning att bestämmelserna om statliga försäljningsmonopol och monopolets funktionssätt skall bedömas i ljuset av artikel 31 EG och inte i förhållande till bestämmelserna om den fria rörligheten för varor enligt artikel 28 EG, då en tillämpning av förbudet i artikel 28 EG kräver att de nationella åtgärderna påverkar handeln inom Gemenskapen på ett negativt sätt. Ett försäljningsmonopol innebär inte ett direkt hinder mot importen eller exporten av den typ av varor som monopolet omfattar. Mot detta resonemang argumenterade Generaladvokat Elmer genom att anföra att försäljningsmonopol i praktiken har samma påverkan på samhandeln som importmonopol. Detta då enligt honom, artikel 31.1:s andra del stadgar att det inte är tillräckligt att se på hur det ifrågavarande företaget formellt fungerar utan det avgörande är en undersökning av företaget märkbart påverkar import och export mellan medlemsstaterna. Systembolaget, vars lagstadgade system för detaljhandel och som i praktiken avgör vilka varor som skall importeras till Sverige, har enligt honom således verkan som ett importmonopol vilket gör att även detta skall omfattas av artiklarna 28 och 31.

Sammanfattningsvis fann domstolen att detaljhandelsmonopolets kriterier och urvalsmetoder varken var av diskriminerande eller av sådant slag att de missgynnade importerade produkter. På grund av detta fann domstolen att det saknades anledning att pröva den tredje frågan då denna fråga enbart ställts för det fall domstolen skulle komma att finna att artikel 31 EG utgör hinder för nationella bestämmelser avseende statligt detaljmonopol såsom Apoteket AB.

Med stöd av EG-domstolens beslut kom Landskrona tingsrätt således att döma Harry Franzén till dagsböter för olovlig försäljning och olovligt innehav av alkoholdrycker.

⁵⁴ Mål C-189/95 Franzén, p.66

2.4.1.2 Apoteket AB

Det svenska apoteksmonopolet kom att utmanas genom det så kallade Hanner-målet⁵⁵. Bakgrunden till målet var att Krister Hanner, VD för bolaget Bringwell AB, år 2001 åtalades vid Stockholms Tingsrätt för brott mot läkemedelslagen⁵⁶ genom att ha sålt Nicorette plåster samt Nicorette tuggummi i bolagets butik i Stockholm. De aktuella produkterna var klassificerade som receptfria läkemedel i den mening som avses i den aktuella lagen och omfattades därmed av detaljhandelsmonopolet.

Hanner medgav att han uppsåtligt brutit mot det svenska förbudet mot att sälja läkemedel i syfte att få till stånd en prövning av det svenska detaljhandelsmonopolet avseende försäljning av läkemedel. Han bestred dock åtalet genom att anföra att apoteksmonopolet stred mot EG-rätten, artiklarna 31, 28 och 43 EG. Såsom i Franzèn-målet fann tingsrätten att det var oklart huruvida det svenska monopolet säljordning stred mot gemenskapsrätten. Tingsrätten beslutade av denna anledning att förklara målet vilande samt att begärde EG-domstolens förhandsbesked⁵⁷.

Tingsrätten ställde följande frågor⁵⁸:

1. Det finns på nationell nivå ett fristående system för prövning och godkännande av läkemedel med syfte att upprätthålla en god kvalitet på läkemedel och undanröja skadeverkningar av läkemedel. Vissa läkemedel omfattas vidare av krav på förskrivning (recept) av legitimerad läkare. Utgör vid sådana förhållanden artikel 31 EG hinder för en nationell lagstiftning som föreskriver att detaljhandel med läkemedel endast får bedrivas av staten eller av juridisk person i vilken staten har ett bestämmande inflytande och vars ändamål är att trygga behovet av säkra och effektiva läkemedel?
2. Utgör artikel 28 EG, med beaktande av vad som sägs i fråga 1, hinder för en sådan lagstiftning som avses i fråga 1?
3. Utgör artikel 43 EG, med beaktande av vad som sägs i fråga 1, hinder för en sådan lagstiftning som avses i fråga 1?
4. Utgör vid prövningen av frågorna 1–3 proportionalitetsprincipen hinder för en sådan nationell lagstiftning som avses i fråga 1?
5. Påverkas bedömningen, såvitt avser frågorna 1–4, av om så kallade receptfria läkemedel helt eller delvis undantas från krav i nationell lagstiftning på att detaljhandel med läkemedel endast får bedrivas av staten eller av juridisk person i vilken staten har ett bestämmande inflytande?

Frågorna tingsrätten ställde kan sammanfattas till två slag. För det första frågas huruvida monopolet är förenligt med EG-rättens regler om den fria rörligheten för varor, rätten till etablering samt reglerna om statliga anpassning av handelsmonopol.

⁵⁵ Mål B5703/01.

⁵⁶ Lag om handel med läkemedel mm (1996:1152)

⁵⁷ Mål C-438/02

⁵⁸ Mål C-438/02, p.18

Besvaras dessa frågor jakande ville den svenska domstolen dessutom veta huruvida den svenska lagstiftningen kan motiveras på grundval av de undantag som föreskrivs i artikel 30 EG.

EG-domstolen börjar med att konstatera att det svenska apoteksmonopolet utgör ett statligt handelsmonopol i den mening som avses i artikel 31. EG. Apoteket bedriver en detaljhandel med läkemedel, till vilken det har ensamrätt i enlighet med lagen om handel med läkemedel⁵⁹. EG-domstolen framför även att det framgår av fast rättspraxis att artikel 31. EG inte fordrar att statliga handelsmonopol skall avskaffas utan föreskriver att monopolen skall utformas på ett sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare, EG-domstolen framhåller dock, samt hänvisar till Franzén-målet i detta avseende, att artikel 31. EG har till ändamål att förena de krav som följer av inrättandet av den gemensamma marknaden och dess funktionssätt med medlemsstaternas möjlighet att upprätthålla vissa handelsmonopol, i syfte att uppnå vissa mål av allmänintresse.

Krister Hanner invände i Stockholms tingsrätt med att det svenska detaljhandelsmonopolet strider mot den fria rörligheten för varor baserat på tre skäl:

- Att det är diskriminerar gentemot utländska produkter
- Att monopolet inte kan rättfärdigas av något allmänintresse
- Att åtgärden, det vill säga själva monopolet, är inte proportionerligt.

Angående invändningen om att monopolet är diskriminerande menar Hanner att Apotekets system gör det svårare för nya marknadsaktörer från andra medlemsländer att komma in på den svenska marknaden då monopol tenderar att favorisera väl kända, inhemska produkter i stället för okända, utländska. Enligt honom begränsar apoteksmonopolet möjligheten för tillverkare av receptfria läkemedel från andra medlemsstater att nå svenska konsumenter. Dessutom begränsas möjligheten för svenska konsumenter att faktiskt få tillgång till ett större urval av produkter. Således föreligger en faktisk diskriminering av både leverantörer och konsumenter.

Generaladvokat Legér⁶⁰ anför för det första i sitt förslag att Franzén-domen inte utgör något bra prejudikat för bedömningen av denna situation. Domen går inte att applicera på Hanner-målet i någon större utsträckning. Exempelvis gäller detta angående den diskussion Elmer för om det faktum att Domstolen aldrig bedömde Systembolagets monopol mot bakgrund av artikel 28 EG. Bedömningen baserades i stället på det system av krav på tillstånd för import samt de regler som medförde att inköp av varor endast fick göras från personer som uppfyllde vissa krav kunde hindra samhandeln mellan medlemsstaterna. Då reglerna som omfattar Apotekets verksamhet inte innehåller denna typ av regler anser Legér att Franzén-målet inte är tillämpligt i denna del. Dessutom anser han att domstolen borde ha varit strängare i sin bedömning av vad som utgör diskriminering. Enligt honom använde sig Domstolen av en restriktiv tolkning av begreppet diskriminering enligt artikel 31 EG. Detta då artikel 31 EG inte enbart utgör ett förbud mot diskriminering av varor från övriga medlemsstater. Han menar att bestämmelsen framför allt förbjuder diskriminering mellan medlemsstaternas medborgare med avseende på villkor för anskaffning och saluföring av varor. Artikel 31 EG syftar således till att säkerställa en möjlighet för aktörer etablerade i övriga medlemsstater att erbjuda sina varor till de kunder de vill i den medlemsstat där monopolet finns, det vill säga, artikeln utgör framför allt ett skydd för de aktörer som deltar i denna fria rörlighet. Denna definition på diskriminering går således längre än begreppet diskriminering mellan varor. Avskaffandet av diskriminering mellan varor kräver nämligen

⁵⁹ Läkemedelslag (1992:859)

⁶⁰ Generaladvokat Legér i förslag till förhandsavgörande Mål C-438/02

inte nödvändigtvis att en ensamrätt upphävs. För att monopolet skall vara förenligt med detta krav är det tillräckligt att inhemska och utländska varor behandlas på ett identiskt och icke-diskriminerande sätt inom ramen för detta monopol. Undanröjande av diskriminering mellan medlemsstaternas medborgare kan däremot medföra att ensamrätter skall upphävas, eftersom det förhållandet att en ekonomisk verksamhet förbehålls en inhemsk aktör direkt kan påverka aktörer i övriga medlemsstater med avseende på deras anskaffnings- och saluföringsvillkor. Enligt Legér har denna definition på diskriminering använts av Domstolen i tidigare rättspraxis men i Franzen-målet frångicks detta då de begränsade sin analys till frågan rörande diskriminering mellan varor från medlemsstaterna. Detta framgår genom Domstolens bedömning av varje nationell regel om monopolets funktionssätt, såsom systemen för urval av varor, försäljningsorganisationen och marknadsföringen av varorna, att denna kontrollerade att de ifrågakvarande bestämmelserna tillämpades oberoende av varornas ursprung och att de inte var sådana att varor importerade från övriga medlemsstater missgynnades. Domstolen grundade således sin bedömning på en restriktiv tolkning av begreppet diskriminering i den mening som avses i artikel 31 EG.

Visserligen skulle det kunna tolkas som att Domstolen i Franzén-målet gjorde en omprövning av tidigare rättspraxis och att tolkningen av artikel 31 EG därigenom ändrades. Men detta antagande motsägs emellertid enligt Legér då Domstolen samma dag som domen i Franzén-målet avkunnades meddelade tre andra domar, i vilka begreppet diskriminering tolkades på det klassiska sättet.

Invändningen om att monopolet inte skulle vara motiverat av skydd för allmänintresse såsom skyddet för folkhälsan baseras enligt Hanner på två aspekter. För det första borde det krävas att staten genom lagstiftning eller på annat liknande sätt vid monopolets etablering har klargjort att monopolet tillskapades i syfte att skydda Folkhälsan, vilket inte var fallet vid Apoteksmonopolets tillskapande. För det andra skulle en bättre tillgänglighet till receptfria läkemedel enbart vara positivt för folkhälsan. En hänvisning till Danmark görs där det beskrivs hur omregleringen ledde till en drastisk ökning av konsumtionen av rökavvänjningsprodukter. Enligt Hanner borde det därför snarare skada än skydda folkhälsan att förvägra konsumenter tillgång till receptfria läkemedel såsom Nicorette. Hanner menar att detta allmänintresse kan tillgodoses på andra sätt, bland annat genom Läkemedelverkets prövning och godkännande av läkemedel, kravet på tillstånd för tillverkning och partihandel med läkemedel och vidare det faktum att vissa läkemedel endast får försälas mot recept utskrivet av behörig läkare.

Svenska statens har bland annat anfört att Apotekets monopol och dess detaljhandel är nödvändig för att säkra en adekvat läkemedelsförsörjning. Detta då Sverige som land har en mycket låg befolkningstäthet. Detta geografiska särdrag samt landets socialpolitik innebär att staten velat säkerställa att varje medborgare har tillgång till läkemedel på samma villkor, bland annat till enhetliga priser. Mot detta invänder Legér genom att anföra att det för det första framgår att Apoteket, för att sälja sina läkemedel, använder sig av 800 apotek, som det äger och driver, samt av 970 apoteksombud i Sverige. Det har vidare framgått att apoteken i allmänhet finns i områden med hög befolkningstäthet, såsom i tätorter och handelscentra, och att apoteksombuden återfinns i landsbygdsområden med låg befolkningstäthet. Apoteksombuden utgörs dock av enskilda näringsidkare vilka inte hör till Apoteket. Dessa har i stället ingått avtal med Apoteket och åtagit sig att förmedla receptbelagda läkemedel och att sälja ett begränsat sortiment av receptfria läkemedel. Enligt Legér väljer Apoteket dessa ombud "på affärsmissiga grunder", vilket i praktiken innebär att de driver sin verksamhet på platser där dessa inte konkurrerar med fullskaliga apotek. Således väljs de inte på grundval av kriterier avseende befolkningstäthet eller befolkningens behov. Dessutom erhåller dessa apoteksombud inte någon utbildning och har inte rätt att lämna råd till kunderna vad gäller användningen av läkemedel. På grund

av dessa faktorer anser Legér att det är svårt att motivera Apotekets monopol mot bakgrunden av dess nödvändig för att säkerställa försörjningen av läkemedel i hela landet. Dessutom framgår det att Apoteket har börjat bedriva verksamhet via Internet och telefon. Sedan våren 2002 saluför Apoteket receptfria läkemedel via Internet och på sikt räknar de med att kunna sälja samtliga läkemedel, inklusive receptbelagda sådana, på detta sätt. Apoteket AB skulle därvid expediera läkemedlen till kunderna per post, med tillhörande information och rådgivning. Även denna omständighet visar att det inte är nödvändigt att bibehålla den omtvistade ensamrätten för att Apoteket skall kunna fullgöra sitt uppdrag.

Vad gäller frågan huruvida monoopolet är proportionerligt eller ej anför Hanner att det inte räcker med att återropa skyddet av folkhälsan. Det bör även visa att det finns ett verkligt folkhälsoproblem samt att de åtgärder som vidtagits på ett rimligt och proportionerligt sätt syftar till att lösa detta problem. I detta fall har den svenska staten enbart framhållit motiveringen skyddet för folkhälsan. Svenska staten menade å sin sida att Apotekets monopol är befogat och proportionellt med hänsyn till skyddet för människors och djurs hälsa och liv. Genom monoopolet säkerställs en rikstäckande läkemedelsförsörjning till enhetliga priser för hela befolkningen. Det avtal mellan Apoteket och staten som reglerar monoopolet diskriminerar varken rättsligt eller faktiskt utländsk produktion av läkemedel i förhållande till den inhemska produktionen. Monoopolet är därför förenligt med artikel 31 EG. De begränsningar av handeln mellan medlemsstaterna som detaljhandelsmonoopolet kan ha är sådana som är en nödvändig följd av monoopolets existens⁶¹.

Angående frågan om Apotekets ensamrätt kan anses som proportionell anför Legér att ett tillståndssystem för saluföring borde vara fullt tillräckligt. Ett tillståndssystem utgör inte ett monopol i detta begrepps ekonomiska betydelse då ett tillståndssystem är öppet och varje aktör som uppfyller de villkor som fastställs i lag ges tillstånd att saluföra en viss vara. I motsats till ett statligt detaljhandelsmonopol vilket utgör ett allvarligt hinder för etableringsrätten då det hindrar samtliga aktörer som är etablerade i övriga medlemsstater möjliggör således ett tillståndssystem för var och en som uppfyller de villkor som anges i lag att bedriva etablera sig och saluföra viss vara. Av denna anledning tycker Legér att, även om det skulle antas att en medlemsstats myndigheter måste vidta åtgärder för att se till att apotek inrättas i alla delar av landet, en ensamrätt till detaljhandel utgör en åtgärd som är oproportionerlig i förhållande till detta mål. Enligt honom borde det räcka att myndigheterna inför ett tillståndssystem och endast ingriper punktvis för att säkerställa att ett apotek inrättas i ett område när detta visar sig vara nödvändigt, genom att ingå ett offentligt tjänsteavtal med en privat aktör. Denna aktör skulle därmed åläggas en allmännyttig skyldighet och mot ersättning i form av ett statligt bidrag säkerställa att läkemedel salufördes i det aktuella området. Ett sådant system skulle i klart mindre utsträckning begränsa handeln inom gemenskapen, eftersom det till skillnad från ett system med en ensamrätt till detaljhandel inte skulle hindra aktörer från övriga medlemsstater att etablera sig i den berörda medlemsstaten eller att där erbjuda sina varor till vilka kunder de vill.

EG-domstolen beslutade den 31 maj 2005⁶² att artikel 31 EG utgör hinder för en ordning som innebär en ensamrätt till detaljhandel och som är utformad på ett sådant sätt som den ordning som är fråga i målet vid den nationella domstolen. I sina motiveringar framförde den bland annat att avtalet mellan den svenska staten och apoteket AB saknar både produktplan samt system för upphandling som

⁶¹ www.svenskdagligvaruhandel.se- 050512

⁶² Mål C-438/02

förklarar på vilka grunder Apoteket valt ut vissa produkter till sitt sortiment. Apotekets beslut går inte heller att överklaga till en oberoende kontrollinstans vilket medför att Apoteket synes ha helt fria händer när de väljer ut sitt sortiment. Avtalet från 1996 innebär enligt EG-domstolen således inte att all diskriminering är utesluten. EG-domstolen anser vidare att denna avsaknad av produktplan samt system för upphandling är tillräckliga för att fastslå att Apotekets organisation och funktionssätt med dess system för urval av produkter kan missgynna handeln med läkemedel från andra medlemsländer i förhållande till svenska läkemedel. Monopolet anses således strida mot artikel 31 EG.

Enligt förhandsbeskedet skulle Sverige under vissa förutsättningar dock kunnat åberopa artikel 86 EG för att motivera att ett företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, såsom Apoteket, beviljas exklusiva rättigheter som i själva verket strider mot artikel 31 EG. Men bara i den mån ett fullgörande av de särskilda uppgifter Apoteket tilldelats inte kan säkerställas på annat sätt än genom att dessa rättigheter beviljas samt under förutsättning att utvecklingen i handeln inte påverkas i en omfattning som strider mot gemenskapens intressen. Artikel 86 kan dock inte åberopas i förevarande fall då Apotekets säljordning saknar urvalssystem som utesluter all diskriminering av läkemedel från andra medlemsstater.

Stockholms tingsrätt kom att tolka förhandsbeskedet som att det inte finns ett generellt hinder mot statliga detaljhandelsmonopol så länge dessa är utformade på ett sätt att de är förenliga med EG-rätten. Det framgår dock i förhandsbeskedet att artikel 31 EG utgör ett hinder mot det svenska apoteksmonopolet så som det var utformat i maj 2001 då dess urvalssystem inte uteslöt diskriminering av läkemedel från andra medlemsstater. Tingsrätten fastställde även att apoteksmonopolet inte kan grundas på artikel 86 EG, vilken är den bestämmelse som skulle ha kunnat tillåta undantag från artikel 31.

Tingsrätten fastslog att det är utrett i målet att Krister Hanner gjort sig skyldig till brott mot 11 § Läkemellagen. Straffbestämmelsen har dock sin grund i lagstiftningen om apoteksmonopolet i 4 § Läkemedelslagen och till syfte att upprätthålla den ordningen. Men eftersom EG-domstolen, med bindande verkan, fastslagit att det svenska apoteksmonopolet, såsom det var utformat i maj 2001, strider mot EG-rätten. Detta medför att straffbestämmelsen inte kan tillämpas och att åtalet mot Christer Hanner skall ogillas.

Efter EG-domstolens dom i Hanner-målet har avtalet mellan Apoteket och staten ändrats. Den 22 juni 2005 fattade regeringen beslut om att ingå ett nytt verksamhetsavtal med Apoteket. I det nya verksamhetsavtalet föreskrivs bland annat att Apoteket skall upprätta en produktplan och att leverantörer skall få motiverade beslut om lagerhållning på lokala apotek samt information om möjligheterna till överprövning av Apotekets beslut om lagerhållningen. I enlighet med domen inrättas även en oberoende kontrollinstans där klagomål kan framföras avseende urvalsbeslut genom att regeringen beslutade utöka Alkoholsortimentsnämndens mandat till att även omfatta läkemedel. Regeringen ansåg därefter att en anpassning av apoteksmonopolet skett i enlighet med EG-domstolens utlåtande.

TJÄNSTESEKTORN

3.1 Frihet att tillhandahålla tjänster

Som tidigare nämnts så sysselsätter tjänstesektorn cirka 60 procent av EU: s löntagare och står för cirka 70 % av unionens samlade bruttonationalprodukt. Dessvärre har det visat sig att den fria rörligheten vad gäller näringsidkare inom tjänstesektorn inte alls följt samma utveckling som den fria rörligheten för näringsidkare inom handeln. Detta trots att en mycket viktig del av det fortsatta arbetet med utvecklingen av den inre marknaden bygger på ett ökat tillhandahållande av tjänster mellan medlemsstaterna.

Som fackterm saknar begreppet tjänst en internationell antagen definition. I Sverige definieras begreppet som en kedja av händelser eller aktiviteter i vilken en kund interagerar med ett tjänsteföretags medarbetare, eller tekniska hjälpmedel i form av till exempel bankautomater i syfte att tillgodose vissa behov. Tjänsten är ett erbjudande som till skillnad från en vara inte inbegriper överlåtande av äganderätt och ofta är immateriell, varför den inte kan lagras eller transporteras. Tjänsten existerar inte förrän den upplevs av kunden, och det är vanligt att produktion, leverans och konsumtion av en tjänst sker vid samma tidpunkt⁶³.

Artikel 50 i EG definierar tjänst som ”prestationer som normalt utförs mot ersättning, i den utsträckning de inte faller under bestämmelserna om fri rörlighet för varor, kapital och personer”.

Med tjänster avses särskilt verksamheter av:

- Industriell natur
- Kommersiell natur
- Inom hantverk
- Inom fria yrken

Enligt fördragets definition föreligger det således ett krav på att tjänsten måste vara av sådan ekonomisk karaktär. För att uppfylla detta krav skall verksamhet enligt domstolen vara ”faktisk och verklig och får inte vara sådan att den enbart framstår som marginell eller accessorisk”⁶⁴. Transporttjänster samt bank- och försäkringstjänster förbundna med kapitalrörelse omfattas dock inte av artikel 49 EG, i stället omfattas dessa av annan specialreglering⁶⁵.

Vad gäller själva tjänsteutövandet kan detta delas upp på rätten till tillfälligt tillhandahållande samt en mer varaktig etablering, varav det tillfälliga tillhandahållandet regleras av artikel 49 EG och den mer varaktiga etableringen regleras av artikel 43 EG.

⁶³ www.nationalencyklopedin.se

⁶⁴ Mål 53/81 Levin mot d'État à la justice samt mål 196/87 Udo Steymann mot Staatssecretaris van Justice

⁶⁵ Artikel 51 EG

3.1.1 Territorialgränser

Vid tillämpningen av EG-rättens regler angående de fyra friheterna har diskussionen om territorialgränser en stor betydelse och grundtanken med den inre marknaden är att få bort alla gränshinder medlemsstaterna emellan. Generellt kan sägas att reglerna om de fyra friheterna rör alla någon form av gränsöverskridning. När det gäller tjänster uppkommer det dock olika typer av gränsöverskridande moment. Antingen kan den som utför tjänsten förflytta sig till en annan medlemsstat eller så kan mottagaren av tjänsten förflytta sig. Dessutom kan både den som utför tjänsten och den som mottager den förflytta sig till en annan medlemsstat. I det sista fallet så sker ingen förflyttning av personer över huvud taget, utan i stället är det själva tjänsten som flyttar sig från en medlemsstat till en annan.

3.1.1.1 Tillhandahållaren av tjänst förflyttar sig till annan medlemsstat

Primära innebörden av artiklarna 49 och 50 EG var att tillhandahållaren av en tjänst inte fick hindras att erbjuda sina tjänster i ett annat medlemsland och i samband med tillhandahållandet skulle denne omfattas av samma regler som den medlemsstatens medborgare. Från början kunde artiklarna tolkas som att de förbjöd diskriminering på grund av nationalitet.

Detta kan bland annat ses i van Binsbergen- målet⁶⁶ där domstolen hade att avgöra huruvida en person som en sökande i ett mål vid den holländska domstolen hade utsett till sitt rättegångsombud skulle tillåtas vara verksam där eller inte. Ombudet hade under målets gång flyttat sitt hemvist från Nederländerna till Belgien och därmed ifrågasattes hans behörighet att företräda sökanden på grund av en bestämmelse i den nederländska lagstiftningen. Enligt denna kunde enbart personer etablerade i Nederländerna uppträda som rättegångsombud. Samma typ av situation uppstod i Webb-målet⁶⁷ där frågan togs upp huruvida Webb, direktör för ett engelskt företag etablerat i Storbritannien med tillstånd för uthyrning av arbetskraft enligt brittisk lag, hade rätt att hyra ut personal i Nederländerna. Enligt artikel 1 i Koninklijk Besluit (holländsk kunglig förordning) är det förbjudet att hyra ut arbetskraft utan tillstånd av socialministern om det krävs med hänsyn till förhållandena på arbetsmarknaden eller de ifrågavarande arbetstagarnas intressen. I artikel 6.1 i samma förordning föreskrivs dock att ett sådant tillstånd endast kan vägras om det finns anledning att anta att sökandens uthyrning av arbetskraft kan skada förhållandena på arbetsmarknaden eller om de ifrågavarande arbetstagarnas intressen inte tillgodoses i tillräcklig utsträckning.

I de båda målen kom domstolen att fastslå att den som tillfälligt vill tillhandahålla en tjänst i en annan medlemsstat har rätt att göra detta under samma villkor som det landets medborgare. Detta då det huvudsakliga syftet men artikel 50 EG enligt Domstolen är att göra det möjligt för den som tillhandahåller tjänster att utöva sin verksamhet i den stat där tjänsten utförs utan att denna diskrimineras i förhållande till statens egna medborgare⁶⁸. Domstolen fastslog dock att det med hänsyn till vissa tjänsters särskilda beskaffenhet, inte kan anses oförenligt med fördraget att särskilda krav ställs på personer som tillhandahåller tjänster, i den mån de är motiverade för tillämpningen av regler som gäller för sådan verksamhet. Friheten att tillhandahålla tjänster kan dock endast inskränkas genom bestämmelser som är berättigade av hänsyn till allmänintresset och

⁶⁶ Mål 33/74 Johannes Henricus Maria van Binsbergen mot Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid

⁶⁷ Mål C-279/80 Brottmål mot Alfred John Webb

⁶⁸ Mål C-279/80 Brottmål mot Alfred John Webb

som omfattar varje person eller företag som utövar en verksamhet inom den statens territorium, i den mån detta allmänintresse inte redan skyddas genom de bestämmelser som den som tillhandahåller en tjänst omfattas av i den medlemsstat där han är etablerad. Exempelvis kan regler om organisation, kvalifikation, yrkesetik, kontroll och ansvar anses som berättigade.

3.1.1.2 Den som mottager tjänst förflyttar sig till annan medlemsstat

I det förenade målet *Luisi och Carbone*⁶⁹ kom domstolen att utvidga artikel 50 EG till att även omfatta den situationen att en mottagare av en tjänst förflyttar sig till en annan medlemsstat⁷⁰. Domstolen hade att avgöra huruvida det rörde sig om ett brott mot italienska valutarestriktioner när två personer bosatta i Italien fört ut valuta för att förvärva utländsk valuta som senare skulle användas utomlands och vars värde i italienska lire överskred det maximumbelopp som var tillåtet enligt italiensk lag. Maximibeloppet för utförsel av utländska valutor av personer bosatta i Italien för ändamål som rör turism, affärer, utbildning och medicinsk behandling uppgick vid den aktuella tidpunkten till 500 000 lire per år. Domstolen hade dels att avgöra huruvida turism, affärs- och studieresor samt resor i syfte att få medicinsk behandling faller inom ramen för tillhandahållande av tjänster eller inom ramen för bestämmelserna i kapitel 2 EG om den monetära politiken eller inom ramen för båda dessa kategorier. Dessutom hade den att avgöra huruvida valutaöverföringar, som genomförs för ett av de ovan nämnda ändamålen, skall anses som löpande betalningar eller som kapitalrörelser, särskilt när de sker genom materiella överföringar av sedlar.

Domstolen börjar med att avgöra att artikel 50 EG gäller all förtjänstgivande aktivitet som inte kan hänföras till varu-, person-, eller kapitalrörelse. Därefter klargjorde den att en materiell överföring av sedlar inte skall anses utgöra en kapitalrörelse i det fall då den ifrågavarande överföringen motsvarar en betalningsskyldighet som härrör från en transaktion som har samband med rörligheten för varor eller tjänster. Turister, personer som får medicinsk behandling och personer som gör studie- eller affärsresor skall anses som mottagare av tjänster. Således skall överföringar i samband med turism, affärs- eller studieresor eller resor i syfte att få medicinsk behandling anses utgöra betalningar och inte kapitalrörelser, även om de sker genom materiella överföringar av sedlar. Friheten att tillhandahålla tjänster innebär även en frihet för mottagaren av tjänster att bege sig till en annan medlemsstat för att där mottaga en tjänst utan att hindras av nationella restriktioner. Detta gäller således även restriktioner med avseende på betalningar. Medlemsstaterna ansågs dock ha kvar sin befogenhet att kontrollera att valutaöverföringar av ovanstående typ i själva verket inte används som en icke tillåtna kapitalrörelse⁷¹.

3.1.1.3 Både tillhandahållaren och mottagaren förflyttar sig till annan medlemsstat

Detta kan exempelvis ske när en turistguide följer med sina resenärer på en bussresa till en annan medlemsstat. I *Kommissionen mot Spanien*⁷² hade Domstolen att ta ställning till vad som gäller för turistguider från en medlemsstat som följer med sina resenärer till en annan stat och i denna senare stat guidar denna grupp. I målet hade den Spanska staten uppställt krav på att turistguider var tvungna att inneha licens som visade att de uppfyllde särskilda kvalifikationer som den spanska lagstiftningen ställde krav på för att få lov att guida sina grupper på andra platser än platser som

⁶⁹ Förenade målen 286/82 och 26/83, *Graziana Luisi och Giuseppe Carbone mot Ministero del Tesoro*

⁷⁰ Steiner & Woods sid. 348

⁷¹ Förenade målen 286/82 och 26/83, *Graziana Luisi och Giuseppe Carbone mot Ministero del Tesoro*

⁷² C-375/92 *Kommissionen mot Spanien*

kyrkor och museum. Den spanska lagstiftningen krävde att alla verksamma turistguider var tvungna att inneha licens som bevisade att de genomfört och klarat den utbildning dessa var tvungna att genomföra för att få verka som guider. Möjlighet att genomföra denna utbildning begränsades dock till dem som var spanska medborgare.

På grund av ovanstående krav i den spanska lagstiftningen invände Kommissionen att kravet på licens, vilket kan erhållas enbart efter genomförd utbildning, öppen enbart för spanska medborgare, bryter mot fördragets bestämmelser. Att uppställa krav på sådan licens begränsar möjligheten för turistguider från andra medlemsstater att verka i Spanien och bryter således mot artiklarna 39, 43 och 49 EG⁷³. Detta då dessa artiklar kräver att regler vilka diskriminerar på grund av nationalitet avskaffas. Kommissionen påpekade även att avsaknaden av system för utvärdering av behörighetsbevis personer från andra medlemsstater innehar i form av diplom, licenser med mera innebar ett brott mot ovanstående artiklar. Enligt kommissionen föreligger det nämligen en skyldighet för de spanska myndigheterna att jämföra sådana behörighetsbevis med de krav de spanska kraven på behörighetsbevis för att se om dessa motsvarar varandra. Dessutom anser de kravet på licens för att få guida turistgrupperna på andra platser än kyrkor och museer är motsägelsefullt mot den frihet som stadgas i artikel 49 EG då detta förhindrar turistbyråer från att anlita oberoende turistguider vilka inte erhållit sådan licens men som har rätt att utföra samma typ av tjänst i annan medlemsstat.

3.1.1.4 Ingen personrörelse sker - tjänsten förflyttar sig till annan medlemsstat

Vid denna situation förflyttar sig varken tillhandahållaren eller mottagaren, i stället utgör tjänstens utförande själva gränsöverskridandet. Detta kan ske på flera sätt, exempelvis som via brev, telefonsamtal eller e-post mellan två medlemsstater.

I Gambelli-målet⁷⁴ hade flera italienska agenturer via Internet stått i förbindelser med bookmakern Stanley International Betting Ltd, kallad Stanley i Liverpool och förmedlat vadhållning. En av dessa agenturer var Gambelli vilka på grund av detta kom att stå tilltalad inför italiensk domstol och anklagas för att ha bistått en utländsk bookmaker med upptagande av vadhållningsinsatser, något som CONI, den italienska olympiska kommittén enligt italiensk lag normalt hade monopol på. Gambelli och andra agenturers verksamhet, gick till så att spelaren meddelar den ansvarige vid den italienska agenturen vilka tävlingar denne avser att satsa på och uppgifter om spelbeloppen. Agentur sänder i sin tur via Internet en begäran om godtagande till bookmakern med uppgifter om nationella fotbollsmatcher och om insatserna. Bookmakern sänder därefter genom Internet en bekräftelse på att vadet antagits. Spelaren får denna bekräftelse från den italienska agenturen och erlägger vederlaget till agenturen, som därefter vidarebefordrar vederlaget till bookmakern på ett för ändamålet avsett utländskt konto. Gambelli ansåg att den italienska lagen utgjorde en inskränkning av både friheten att tillhandahålla tjänster samt etableringsfriheten. Detta baserades på att de italienska lagbestämmelserna förbjöd italienska medborgare att vända sig till utländska företag för att placera sina vad och därigenom erhålla de tjänster som dessa bolag erbjuder via Internet samt förbjöd italienska förmedlare att offerera den vadhållning som sköts av Stanley. Dessutom förhindrades sistnämnda bolag att etablera sig i Italien med hjälp av dessa förmedlare för att erbjuda sina tjänster i denna stat från en annan medlemsstat. Sammanfattningsvis skulle detta skapa och

⁷³ Artikel 39 EG behandlar den fria rörligheten för arbetstagare.

⁷⁴ C-243/01 brottmål mot Piergiorgio Gambelli m.fl.

vidmakthålla ett monopol inom området för spel och vadhållning. De italienska myndigheterna försökte att berättiga monolet med stöd av tvingande hänsyn till allmänintressen såsom skyddet av konsumenter, för att förhindra bedrägerier samt att förhindra att medborgarna lockas till överdrivna spelutgifter. Den italienska politiken hade dock inriktat sig på åtgärder, såsom olika former av marknadsföringsaktiviteter, för att öka spel och vadhållning arrangerad av staten i syfte att erhålla ökade skatteintäkter.

I tidigare domar⁷⁵ har EG-domstolen visserligen medgett att inskränkningar i anordnandet av spelverksamhet kan vara berättigat på grund av tvingande hänsyn av allmänintressen, såsom konsumentskydd. Men i dessa fall var restriktionerna uppförda för att säkerställa ett förverkligande av sådant skydd för allmänintresset genom att de bidragit till en begränsning av vadhållningsverksamheten på ett sammanhängande och systematiskt sätt. I Gambelli-målet hade medlemsstaten själv lockat och uppmuntrat konsumenter till att delta i spel av olika slag vilket gjorde att Domstolen inte kunde godkänna argumentet tvingande hänsyn till grund för inskränkningarna i friheten att tillhandahålla tjänster respektive etableringsfriheten.

3.2 Etableringsfriheten

EG-fördraget ställer inte upp något krav på allmän etableringsfrihet. I det fall ett företag eller enskild önskar att etablera sig i en annan medlemsstat ställs det i stället, genom artikel 43 EG, krav på likhet i etableringsförutsättningarna, såväl för utländska som inhemska fysiska eller juridiska rättssubjekt⁷⁶. Etableringsfriheten skall innefatta en rätt att starta och utöva verksamhet som egenföretagare samt rätt att bilda och driva bolag så som de definieras i artikel 48 EG. Avsikten med artikel 43 EG är således att förhindra medlemsstaterna från att tillämpa överdrivna villkor mot de utländska som inte skulle gälla för de inhemska. Med ”överdrivna villkor” menas all form av diskriminering som syftar till att störa eller hindra företagsetableringen⁷⁷.

3.2.1 Bakomliggande principer

Utvecklingen av etableringsfriheten har sin grund i artikel 12 EG vilken förbjuder all diskriminering på grund av nationalitet. Kravet på likhet i etableringsförutsättningarna sågs från början som en målsättning som skulle förverkligas successivt genom utfärdande av direktiv på område för område. Direktiven täckte in olika typer av tjänstesektorer, exempelvis för läkare, sjuksköterskor, veterinärer, arkitekter och jurister. På grund av detta successiva genomförande kom harmoniseringsarbetet att bli både komplicerat samt tidskrävande.

Ett stort genombrott för förverkligandet av principen om icke-diskriminering kom dock år 1974 genom två domstolsavgöranden. Den ena domen berörde etableringsrätten medan den andra berörde friheten att tillhandahålla tjänster⁷⁸. I domarna slogs det fast att reglerna om icke-diskriminering, i de artiklar som behandlar etablering respektive tjänster, tillsammans med diskrimineringsförbudet i artikel 12 hade direkt effekt i alla medlemsländer oavsett om direktiv utfärdats eller ej. Även

⁷⁵ c-275/92 Schindler, C-124/97 Läära samt C-67/98 Zenatti

⁷⁶ Bernitz och Kjellgren sid. 205

⁷⁷ Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om etableringsfrihet c-235 980727, p.1.6.

⁷⁸ Mål 2/74 Jean Reyners mot belgiska domstolen respektive mål 33/74 Van Binsbergen mot Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid

lojalitetsprincipen i artikel 10 har betydelse för rätten till likabehandling genom principen om hemlandskontroll. Lojalitetsprincipen ålägger dels medlemsstaterna att vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att uppfylla sina förpliktelser i enlighet med fördraget eller sekundärlagstiftning och dels avstå från att handla på sådant sätt att fördragets mål äventyras. Vid avsaknad av harmonisering inom viss del av tjänstesektorn får medlemsstaterna således inte lov att handla på ett sådant sätt att fördragets mål äventyras. I praktiken medför detta att en medlemsstat måste pröva om de utländska kraven på kvalifikationer och meriter kan anses uppfylla det egna landets krav.

Med stöd av lojalitetsprincipen har domstolen fastställt att artiklarna 49 och 50 EG skall tolkas så, att ett företag etablerat i en medlemsstat som utför tjänster inom en annan medlemsstat får medföra sin egen personal under den tid då ifrågavarande arbeten pågår. Myndigheterna i den medlemsstat inom vars territorium arbetet skall utföras får varken lov att kräva att företaget som tillhandahåller tjänsterna skall anställa sin personal på plats eller att det måste erhålla arbetstillstånd för sin medförda personal⁷⁹. Principen om hemlandskontroll förpliktar medlemsstaterna att acceptera att den tillståndsprovning och kontroll av näringsverksamhet som sker i hemlandet är tillräcklig, varför värdlandet inte anses ha samma behov av att vidta egna kontrollåtgärder. Ett tillstånd viss verksamhet erhållit i hemlandet skall principiellt kunna utnyttjas inom hela EU utan ytterligare provning av värdlandets myndigheter⁸⁰.

3.2.2 Gränsdragning mellan etablering och frihet att tillhandahålla tjänster

Trots att både reglerna om etableringsfrihet och reglerna om rätten att tillhandahålla tjänster bygger på tanken om principerna om icke-diskriminering och fri rörlighet finns det dock vissa skillnader.

Då tjänster enligt artikel 50 EG utgörs av ”prestationer som normalt utförs mot ersättning i den utsträckning de inte faller under bestämmelserna om fri rörlighet för varor, kapital och personer” är definitionen i EG-fördraget negativ bestämd. Detta innebär att det först skall göras en provning huruvida det kan röra sig om en annan typ av rörlighet innan reglerna om tjänster tillämpas.

Vad gäller företagsetablering kan ske på många olika sätt. Full etablering innebär nyetablering eller total överflyttning av en hel, fullt fristående rörelse från en medlemsstat till en annan. Full etablering kräver dock medlemskap i medlemsstat. Sekundär etablering innebär att en juridisk person upprättar dotterbolag, filial, agentur eller liknande i ett annat land. Sekundär etablering kräver dels medlemskap i medlemsstat samt ett faktiskt och varaktigt samband med ekonomin i en medlemsstat. Vid sekundär etablering saknar det betydelse huruvida bolagsmännen har medlemskap i EU-land eller inte. Hemvistkravet för juridiska personer är uppfyllt när det finns ett faktiskt och varaktigt samband med en medlemsstat⁸¹.

Ibland kan det dock vara svårt att skilja mellan tjänster och etablering. Det är inte enbart tidsaspekten, det vill säga själva tiden för tjänstens utövande, som är avgörande. Andra faktorer som rör verksamheten kan också vara av betydelse. I Gebbhard-målet⁸² fastslog domstolen att reglerna om frihet att tillhandahålla tjänster avser en situation där tillhandahållaren flyttar från en medlemsstat till en annan, inte för att etablera sig där utan för att tillfälligt utöva verksamhet. Den

⁷⁹ Mål 113/89 *rush Portuguesa Limitada D`Immigration*

⁸⁰ Bernitz och Kjellgren sid. 210

⁸¹ Bernitz och Kjellgren sid. 208

⁸² Mål C-55/94 *Reinhard Gebhard mot Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*

tillfälliga karaktären av tjänsten skall bedömas utifrån tjänstens varaktighet, hur ofta den ägt rum, dess regelbundenhet och kontinuitet. Att en tillhandahållare av en tjänst skaffar sig nödvändig infrastruktur, exempelvis ett kontor eller byrå, behöver inte innebära att denna skall anses vara etablerad. I det tyska försäkrings-målet⁸³ bedömdes saken annorlunda. Domstolen kom att anföra att ett försäkringsföretag med permanent närvaro i den medlemsstat där det tillhandahåller tjänster omfattas av fördragets bestämmelser om etableringsrätt, även om dennes närvaro inte består av en filial eller agentur utan endast av ett enkelt kontor som sköts av företagets egen personal eller av en självständig person som har fullmakt att varaktigt företräda företaget på samma sätt som en agentur.

3.3 Inskränkningar i friheterna

Enligt ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om etableringsfrihet⁸⁴ existerar det fortfarande nationella hinder i form av olika restriktioner vilka förhindrar möjligheterna till etablering i andra medlemsstater. Många av dessa restriktioner bygger på tanken om konsumentskydd, vilket enligt ekonomiska och sociala kommittén är ett helt legitimt skäl. Däremot får statsmakterna inte utnyttja anledningar som denna som ett sätt att motivera införandet av åtgärder som hindrar etablering. De hinder som konstaterats kan delas upp på subjektiva hinder samt hinder av lagstiftningskaraktär. Subjektiva hinder bygger på bristande information om nationell lagstiftning, språkliga hinder, brist på både marknadskunskap och lokala bestämmelser och principer samt skillnader i kultur, tänkesätt och konsumentbeteende. Vad gäller hinder av lagstiftningskaraktär kan dessa ge upphov till problem såsom erkännande av professionella kvalifikationer, tillstånd att utöva en profession samt krav för etablering av företag. Ett annat vanligt problem är att det inom vissa branscher föreligger förbud mot etablering, exempelvis för apotekare⁸⁵.

Varken friheten att tillhandahålla tjänster eller etableringsfriheten är absolut⁸⁶. Artiklarna 45 EG och 46 EG, genom hänvisning från artikel 55 EG, ger medlemsstaterna en möjlighet att bibehålla regler som är direkt diskriminerande mot näringsutövare baserat på deras nationalitet. Vad gäller friheten att tillhandahålla tjänster finns det därutöver vissa verksamheter som inte faller in under artikel 49 EG, i stället regleras dessa av någon specialreglering⁸⁷.

Artikel 45 EG stadgar att verksamhet, om än endast tillfällig, förenad med utövande av offentlig makt kan legitimera undantag. Hit hör bland annat tjänster inom hälso- och sjukvård samt tjänster inom det kulturella området. Ytterligare undantag kan enligt artikel 46 EG motiveras med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. Av Domstolens praxis⁸⁸ framgår dock att undantagsmöjligheterna enligt denna artikel skall tolkas restriktivt samt att vissa kriterier måste vara uppfyllda för att ett undantag från enligt artikel 46 skall tillåtas⁸⁹. Nationella åtgärder som vill göra anspråk på undantag måste:

Det har dock visat på att det inte alltid är tillräckligt att erbjuda näringsidkare från annat medlemsland samma villkor som värdlandets egna verksamhetsutövare. Vad gäller tjänster rörde

⁸³ Mål 205/84 Kommissionen mot Tyskland

⁸⁴ Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om etableringsfrihet c-235 980727

⁸⁵ Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om etableringsfrihet c-235 980727 p. 2 och 3

⁸⁶ Bernitz och Kjellgren, sid 211 ff

⁸⁷ Artikel 51 EG

⁸⁸ Mål C-76/90 Manfred Säger mot Dennemeyer & Co

⁸⁹ Mål 55/94 Gebhard

det sig ofta om nationella krav på yrkesutövarna som i praktiken vara svåra att uppfylla för utländska, mer tillfälliga utövare. I det tidigare diskuterade Van Binsbergen-målet som rörde frågan huruvida en holländsk jurist skulle ha rätt att få fortsätta agera ombud i holländsk domstol för holländsk klient sedan han flyttat till Belgien. Det holländska kravet på länk mellan platsen för permanent etablering och platsen där tjänsten skulle utföras ansågs strida mot de grundläggande syftena med artikel 49 EG. Detta då ett sådant krav skulle medföra att rätten till fri rörlighet för tjänster skulle komma att reduceras till en rätt till etablering. Även i etableringssituationer där andra typer av liknande nationella bestämmelser som kan komma att hota förutsättningarna för en ökad marknadsintegrering kommit att bedömas. I Klopp-målet⁹⁰ ansågs tysk advokat förhindrad att upprätta ett kontor i Paris på grund av att det franska samfundets regler stadgade att en advokat bara fick lov att vara etablerad på en enda plats inom den aktuella, regionala domstolens jurisdiktion, det vill säga Paris. Domstolen fastslog dock att artikel 43 EG förutsätter att en etablering kan ske på flera platser samtidigt inom gemenskapen.

Domstolens utveckling av praxis, angående otillåtna nationella bestämmelser vilka innefattar regler som mer generellt inriktar sig på tillträdet till specifik tjänsteverksamhet som sådan och som inte särbehandlar utländska näringsidkare i förhållande till inhemska har gått mot en mer Cassis-liknande bedömning genom avgörandet i Säger-målet⁹¹. I målet fastslog domstolen att friheten att erbjuda tjänster endast kunde begränsas av nationella bestämmelser som var icke-diskriminerande, kunde rättfärdigas på grund av trängande allmänintresse samt under förutsättning att detta allmänintresse inte redan skyddades genom kontroll i tjänsteleverantörens hemland. Det senare kravet bygger således på en princip om hemlandskontroll⁹².

Därefter fastslog domstolen i det ovan ovannämnda Gebbard-målet att då rätten att starta eller utöva en särskild tjänsteverksamhet i annan medlemsstat är underkastad vissa nationella regler skall tjänsteleverantör från annan medlemsstat, i princip uppfylla dessa villkor. Villkoren kan exempelvis bestå av krav på visst examensbevis, att tillhöra en yrkesorganisation, att underkasta sig vissa yrkesregler eller foga sig i en reglering om användningen av yrkestitlar. Men då sådana villkor kan komma att hindra eller göra det mindre attraktivt att utöva de grundläggande frihet som fördraget garanterar måste sådana villkor uppfylla följande fyra krav:

- De skall tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt
- De skall motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset,
- Vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas
- Inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning

Gebbard-testet som visserligen inte enbart är tillämpligt på den fria rörligheten för tjänster och etablering utan även gäller för övriga friheter, har lett fram till att tjänster och etablering har fått en motsvarighet i varuområdets Cassis-doktrin.

Vad gäller ”trängande allmänintressen” så prövade domstolen i Schindler-målet⁹³ huruvida brittisk lagstiftning, vilken i praktiken förbjöd all import av reklam, anmälningkuponger och liknande för

⁹⁰ Mål 107/83 *Ordre des avocats au Barreau de Paris mot Onno Klopp*

⁹¹ Mål C-76/90 *Manfred Säger mot Dennemeyer & Co*

⁹² *Bernitz och Kjellgren*, sid. 211-216

⁹³ Mål C-275/92 *Her Majesty's Customs and Excise mot Gerhart Schindler och Jörg Schindler*

lotterier, ansågs strida mot artiklarna 49 och 50 EG. Domstolen fastslog visserligen att nationell lag som, med vissa undantag, förbjuder lotterier i en medlemsstat och därmed förhindrar att anordnare av lotterier från andra medlemsstater marknadsföra och säljer sina lottsedlar i denna medlemsstat, utgör ett hinder för friheten att tillhandahålla tjänster, även om denna lag är tillämplig utan åtskillnad mellan olika nationella tillhandahållare. Domstolen anförde dock att sådana hinder, i den mån den ifrågavarande lagstiftningen inte innebar någon diskriminering på grund av nationalitet, kunde vara berättigad för att skydda konsumenterna och ordningen i samhället. Dessutom ansågs det på grund av lotteriers speciella beskaffenhet berättigat att de nationella myndigheterna gavs tillräckligt med utrymme att själva fastställa vad som krävs för att skydda spelarna samt, med beaktande av varje medlemsstats sociala och kulturella särart, ordningen i samhället. Baserat på socio-kulturella överväganden har således nationella myndigheter en möjlighet att införa begränsningar. Däremot ställer dock Domstolen krav på att de skyddshänsyn som åberopas framstår som genuina och att vidtagna åtgärder är ändamålsenliga, proportionerliga samt att mindre ingripande åtgärder inte uppnår bakomliggande syften.

Domstolen har även uttalat sig om vad som gäller i det fall det finns anledning att utgå ifrån existensen av värdlandskontroll. I Webb-målet⁹⁴ ville engelskmannen Webb förmedla tillfällig arbetskraft till firmor i Holland men hindrades genom att holländsk lagstiftning ställde krav på holländsk licens för detta ändamål. Domstolen anförde att friheten att tillhandahålla tjänster visserligen kan inskränkas genom bestämmelser som är berättigade av hänsyn till allmänintresset, men bara i den mån detta allmänintresse inte redan skyddas genom de bestämmelser som den som tillhandahåller en tjänst omfattas av i den medlemsstat där han är etablerad i.

Artikel 49 EG förhindrar visserligen inte att en medlemsstat, som kräver att företag som hyr ut arbetskraft skall inneha tillstånd, också kräver att den som tillhandahåller tjänster som är etablerad i en annan medlemsstat och som utövar en sådan verksamhet på dess territorium också uppfyller detta krav, även om han innehar ett tillstånd utfärdat av etableringsstaten. Domstolen ställde dock följande krav på att den medlemsstat där tjänsten skall utföras, vid ansökningar och beviljandet av tillstånd, inte gör någon åtskillnad på grund av nationalitet för den som tillhandahåller tjänsten samt att den tar hänsyn till de krav på dokumentation och säkerhet som den som tillhandahåller tjänsten redan har uppfyllt för att få utöva sin verksamhet i den medlemsstat i vilken han är etablerad. Detta medför att om tillhandahållaren redan genomgått adekvat kontroll får värdlandet inte lov att vidta ytterligare kontroller.

Ytterligare mål som behandlar frågan om allmänintresse är det tyska försäkrings-målet⁹⁵. I målet hade en tysk försäkringsmäklare förmedlat engelska försäkringar i Tyskland. Enligt tysk rätt var dock försäkringsgivaren tvungen att dels vara etablerad i Tyskland samt ha ett särskilt tillstånd, koncession, från de tyska myndigheterna. Domstolen började med att anförda att friheten att tillhandahålla tjänster endast kan inskränkas genom bestämmelser som är berättigade av hänsyn till allmänintresset och som tillämpas på alla personer eller företag som utövar verksamhet i den stat där tjänsten mottages. Sådana inskränkningar får dock enbart göras i den mån detta allmänintresse inte kan skyddas genom bestämmelser som den som tillhandahåller tjänsten omfattas av i den medlemsstat där han är etablerad i. Domstolen ansåg visserligen att om kravet på koncession utgör en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster, så utgör kravet på varaktig etablering för dem som tillhandahåller tjänster i praktiken ett verkligt uttryck för förnekande av denna frihet. Det kan

⁹⁴ Mål 279/80 Brottmål mot Alfred John Webb

⁹⁵ Mål 205/84 Kommission mot Tyskland

dock finnas anledning att godta krav på sådan koncession vid försäkringsverksamhet på grund av hänsyn till intresset för konsumentskydd för försäkringstagare. Detta förutsätter dock att koncessionen ges till alla företag som uppfyllde kraven i den medlemsstat där försäkringen skall gälla. Kravet på etablering ansågs däremot strida mot artikel 49 EG.

3.4 Nationella tjänstemonopol

Såsom beskrivits i avsnitt 2.3.2 är det inte riktigt klart huruvida tjänstemonopol skall falla in under fördragets artikel 31 eller inte. Domstolen baserar detta resonemang på artikelns placering i fördraget samt dess användning av begrepp som import, export, varor och jordbruksprodukter. En användning av artikel 31 EG har dock inte ansetts som totalt uteslutet i det fall sådana monopol kan komma att påverka varuhandeln mellan medlemsstaterna. I Cinzano-målet redogjorde EG-domstolen för att artikeln inte enbart är tillämplig på import eller export av varor, utan på alla åtgärder som hör ihop med statliga monopol, under förutsättning att dessa påverkar handeln med varor mellan medlemsstaterna vilket medför att tjänstemonopol inte får lov att verka diskriminerande vid inköp av de varor som behövs för tillhandahållandet av en tjänst eller i produktionen⁹⁶. I övriga fall får, som visats i samma avsnitt, artiklarna 12 EG tillsammans med de artiklar som berör den fria rörligheten för tjänster användas för att angripa diskriminerande monopol inom tjänstesektorn. Eventuellt kan dessa även angripas genom artikel 82 som behandlar förbud mot missbruk av dominerande ställning.

3.4.1 Nationella spelmonopol

Vad gäller nationella spelmonopol fastslog EG-domstolen i Schindler-målet⁹⁷ att lotterier, och då framför allt lotteriverksamhet, utgör en "tjänst" i den mening som avses i artikel 49 EG. Tjänsterna blir gränsöverskridande när de, som i det aktuella fallet, erbjuds i någon annan medlemsstat än den medlemsstat där lotterianordnaren är etablerad. I det aktuella målet hade brittiska tullmyndigheten väckt åtal vid den nationella domstolen mot Gerhart och Jörg Schindler för att de i strid mot nationell tulllag infört lotterireklam samt lottsedlar från lotteri anordnat Tyskland till brittiska medborgare i syfte att få invånarna i den medlemsstaten att delta i det tyska lotteriet. EG-domstolen börjar med att fastslå, med stöd av Säger-målet⁹⁸, att en nationell lagstiftning kan falla inom tillämpningsområdet för artikel 49 EG även om den som i Schindler-målet tillämpas utan åtskillnad. Detta sker om den nationella lagstiftningen förbjuder eller på annat sätt stör verksamheten för en person som tillhandahåller tjänster och som är etablerad i en annan medlemsstat, där han lagligen tillhandahåller motsvarande tjänster⁹⁹. EG-domstolen hade därtill att ta ställning till huruvida hinder i den nationella lagstiftningen, i den mån den ifrågavarande lagstiftningen inte innebär någon diskriminering på grund av nationalitet, var berättigat med hänsyn till tvingande hänsyn till allmänintresset som rör konsumentskydd, förebyggande av brott, skydd för den allmänna moralen, begränsning av efterfrågan på spel om

⁹⁶ Hesselrud sid. 9-10

⁹⁷ Mål C-275/92 Her Majesty's Customs and Excise mot Gerhart Schindler och Jörg Schindler

⁹⁸ Mål C-76/90 Manfred Säger mot Dennemeyer & Co

⁹⁹ Mål C-275/92 Schindler, p 43

pengar samt finansiering av aktiviteter av allmänintresse. Domstolen hade redan tidigare fastslagit att dessa syften kan berättiga inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster¹⁰⁰.

Enligt EG-domstolen går det inte att bortse från de moraliska, religiösa eller kulturella betänkligheter som finns i samtliga medlemsstater när det gäller lotterier och andra typer av spel om pengar. EG-domstolen ansåg bland annat att lotterier kan innebära höga risker för brott och bedrägerier samt att lotterierna utgör ett incitament till utgifter som kan få skadliga konsekvenser för enskilda och för samhället. EG-domstolen poängterade dock att det inte är utan betydelse, trots att det inte i sig kan anses utgöra ett objektivt berättigande, att lotterier på ett avgörande sätt kan bidra till finansieringen av ideella eller allmännyttiga verksamheter såsom socialt arbete, välgörenhetsarbete, idrott eller kultur. Mot bakgrund av lotteriers mycket speciella beskaffenhet kan argument som dessa berättiga att det i förhållande till artikel 49 EG införs inskränkningar som sträcker sig så långt som förbud mot lotterier på en medlemsstats territorium. EG-domstolen ansåg att de nationella myndigheterna skall ges ett tillräckligt utrymme för skönmässiga bedömningar när det gäller att fastställa vad som krävs för att skydda spelarna. För att bevara ordningen i samhället skall de nationella myndigheterna ges utrymme att beakta medlemsstatens sociala och kulturella särart i samband med bedömningen av sättet att anordna lotterier, insatsernas storlek och användningen av de intäkter de genererar för att fatta beslut om att antingen begränsa lotteriverksamheten eller förbjuda den. EG-domstolen kom således fram till att friheten att tillhandahålla tjänster i form av lotterier inte utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den brittiska lotterilagstiftningen, mot bakgrund av de hänsyn till socialpolitik och bedrägeribekämpning som ligger till grund för den.

I Gambelli-målet¹⁰¹ kom EG-domstolen dock fram till ett annorlunda beslut. Än en gång diskuterade huruvida en nationell reglering, vilken föreskriver straffsanktionerade förbud mot att utöva verksamhet avseende upptagande, mottagande, registrering samt förmedling av vad i samband med exempelvis sportevenemang utan innehav av särskilt tillstånd från staten, utgjorde en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster samt etableringsfriheten. Den nationella regeln rättfärdigades med stöd av tvingande hänsyn. Den här gången fastslog dock EG-domstolen att en medlemsstat inte får lov att inskränka rättigheten att erbjuda speltjänster med hänvisning till socialpolitiska skäl när den samtidigt lockar och uppmuntrar till spel för att stärka statskassan.

Angående spel i spelautomater av olika slag klargjorde Domstolen i Anomar-målet¹⁰² att hasardspel och spel om pengar utgör sådan ekonomisk verksamhet som avses i artikel 2 EG och att drift av sådana spelautomater skall definieras som en verksamhet som rör tillhandahållande av tjänster. Detta medför att artiklarna 28 och 29 EG inte blir tillämpliga på denna verksamhet. Således skall ett monopol, vilket anordnar hasardspel eller spel om pengar, inte omfattas av artikel 31 EG. Visserligen anser Domstolen att en nationell bestämmelse, som stadgar att hasardspel och spel om pengar endast får anordnas och utövas i kasinon som är belägna i permanenta eller tillfälliga spelområden som inrättats genom lag och som tillämpas utan åtskillnad på det egna landets medborgare och medborgare i andra medlemsstater, visserligen utgör en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster. Men artikel 49 EG medför dock inte något hinder för en medlemsstat att bibehålla sådan nationell lagstiftning till skydd för vissa allmänintressen. Exempel på sådana

¹⁰⁰ Bland annat de förenade målen 110/78 och 111/78 Van Wesemael, punkt 28, mål 220/83 kommissionen mot Frankrike, punkt 20 samt mål 15/78 Société générale alsacienne de banque, punkt 5.

¹⁰¹ C-243/01 brottmål mot Piergiorgio Gambelli m.fl

¹⁰² C-6/01 Anomar med flera

intressen är vissa socialpolitiska såsom kontroll över spelmissbruk samt bedrägeribekämpningsändamål.

I Lindmann-målet¹⁰³, anför dock Domstolen genom att referera till tidigare rättspraxis¹⁰⁴ att bedömningen av de skäl som en medlemsstat kan åberopa för att motivera en begränsande åtgärd som medlemsstaten vidtagit genom införandet av inskränkningar i anordnandet av spelverksamhet, så skall denna åtföljas av en bedömning av lämpligheten och proportionaliteten av denna åtgärd.

3.4.2 Det svenska spelmonopolet

Mot bakgrund av tidigare domar från EG-domstolen har det svenska spelmonopolet börjat luckras upp. Detta syns bland annat genom att dagstidningar och tidskrifter av olika slag har tagit in annonser i sina tidningar genom vilka olika spelbolag marknadsför sina tjänster. Även TV har sedan en tid tillbaka visat reklamslag i TV varigenom spelbolag såsom Ladbrokes, Expect och Unibet valt att marknadsföra sig igenom.

Inom det svenska området för spelverksamhet har det internationella spelbolaget Ladbrokes kommit att utmana ATG och Svenska spel med hänvisning till att spelmonopolet bryter mot fördragets bestämmelser angående friheten att tillhandahålla tjänster samt etableringsfriheten.

Så när regeringen meddelade avslag på Ladbrokes ansökan om speltillstånd i mars 2004 beslutade dessa att stämma den svenska regeringen vid Regeringsrätten.

Dåvarande finansminister Ringholm formulerade i sitt avslag att spelmonopolet är grundat på att försörjning av det allmänna skulle störas genom ett bifall på Ladbrokes ansökan. Just detta argument anser Ladbrokes att praxis inom EG-rätten, däribland Gambelli-domen, visar på att Domstolen underkänner sådana argument då det är tydligt att dessa medlemsstater upprätthåller ekonomiska monopol i syfte att tjäna pengar och därigenom undvika utländsk konkurrens på spelmarknaden.

I inlagen till Regeringsrätten står det att läsa att Ladbroke anser att det ur ett EG-rättsligt perspektiv inte anses vara en proportionerlig och icke-diskriminerande åtgärd att ha en svensk lagstiftning som medför att tillhandahållandet av spelverksamhetstjänster är helt förbjudet för utländska aktörer oavsett på vilket sätt de agerar, samtidigt som de statligt kontrollerade spelbolagen bedriver en mycket aktiv och omfattande marknadsföring av sin spelverksamhet. Vidare anför de att de av staten angivna skälen för en begränsande spel politik kan som mest motivera ett system där både svenska och utländska spelaktörer tillåts bedriva spelverksamhet i Sverige men där samtliga spelaktörer, såväl svenska som utländska, åläggs generellt tillämpade begränsningar såsom utformning av marknadsföring, bidrag till bekämpande av spelmissbruk och motverkande av bedrägeririsker.

I Regeringsrättens beslut i den så kallade Wermdö Krog-domen¹⁰⁵ anförde dock förvaltningsdomstolen att inskränkningarna genom den svenska lagstiftningen vad gäller spelverksamhet inte bröt mot EG-rätten. Regeringsrätten har därefter beslutat att inte begära förhandsavgörande av EG-domstolen angående den EG-rättsliga tillåtligheten av det svenska lotteri- och spelmonopolet. Detta då det ankommer på nationella domstolar att, genom tillämpning

¹⁰³ C-42/02 Lindmann mot Skatterättelsenämnden

¹⁰⁴ Gebbhard-målet, vilket diskuteras under avsnitt 3.3

¹⁰⁵ Wermdö krog mot Lotteriinspektionen, mål 5819-01

av de kriterier som EG-Domstolen redan fastställt, göra en skönsässig bedömning huruvida ett inhemskt system kan godtas eller ej. Även HD har avslagit begäran av förhandsavgörande på samma grund som regeringsrätten¹⁰⁶.

3.5 Gränsdragning mellan försäljning av varor och försäljning av tjänst

I ekonomiska termer medför definitionen av begreppet vara i de allra flesta fall inga problem då detta syftar på en fysisk produkt. Begreppet tjänst har däremot ingen exakt definition. Ofta brukar varor och tjänster särskiljas genom en beskrivning av deras typiska egenskaper, såsom nedan.

Varor	Tjänster
<ul style="list-style-type: none">• Materiell• Homogen• Produktion och distribution skild från konsumtion• En sak• Huvudsakliga värdet skapas i tillverkningen• Kunder deltar vanligtvis inte i tillverkningsprocessen• Kan lagras• Överföring av ägande från säljare till köpare	<ul style="list-style-type: none">• Immateriell• Heterogen• Produktion, distribution och konsumtion en samtidigt process• En aktivitet eller process• Huvudsakliga värdet skapas i interaktionen mellan säljare- köpare• Kunderna deltar i produktionen• Kan inte lagras• Ingen överföring av ägande

Ordet produkt kan däremot medföra en del komplikationer då ett företags produkt kan innefatta materiella varor, rena tjänster eller en kombination av varor och tjänster. Gränsdragningen mellan produktrelaterade tjänster, tjänster och produkter blir därmed problematisk ur juridisk synvinkel.

I vissa fall har det visat sig vara svårt att bedöma i vilka situationen reglerna om fria rörligheten för varor respektive reglerna om fria rörligheten för tjänster som skall appliceras. Vad gäller varor vilka är beroende av en anknytande tjänst, har dessa i vissa situationer kommit att täckas in av reglerna om fri rörlighet för varor. Domstolen har exempelvis gjort den bedömningen att bestämmelserna om fria rörligheten för varor inte enbart skall appliceras på försäljning av varor i sig, utan även på varor och material som används i samband med tillhandahållandet av tjänsten¹⁰⁷. Avgörande är dock att produktens existens inte är beroende av själva tjänsten utan själva importen eller exporten av den skall kunna ske utan anknytning till tjänsten¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Genom mål B 3986-01, SSP Overseas Betting med flera

¹⁰⁷ Mål 45/87 Kommissionen mot Irland

¹⁰⁸ Steiner & Woods, sid 136

Skulle produkten i stället utgöra en nödvändighet för utförandet av tjänsten, vad som kan kallas för tjänsteassessoriska varor, har domstolen valt att se det som att produkten skall vara att hänföra till bestämmelserna om den fria rörligheten för tjänster¹⁰⁹. Exempel på sådana varor kan vara verktyg av olika slag som behövs för utförandet av själva tjänsten.

Vad marknadsföring genom reklam klargjorde Domstolen i Schindler-målet, vilket diskuterades i avsnitt 3.3 att reklam är att hänföra till friheten att tillhandahålla tjänster. Samma bedömning gjorde Domstolen angående gränsöverskridande TV-sändning innehållande reklamslag¹¹⁰.

I Aragonesa-målet¹¹¹, hade Domstolen att ta ställning till huruvida ett spanskt förbud mot reklam för alkoholprodukter innehållande en alkoholhalt över 23 volymprocent skulle bedömas utifrån reglerna för fri rörlighet för varor eller ej. Reklamen anses inte som varor i dess egentliga lydelse. Men då en lagstiftning som begränsar eller förbjuder vissa former av reklam medför en begränsning av importvolymerna genom att regeln påverkar avsättningsmöjligheterna för importerade produkter, blir denna situation enligt Domstolens att hänföra till reglerna om fri rörlighet för varor och en bedömning över huruvida dessa regler utgör kvantitativa importrestriktioner.

¹⁰⁹ Mål C-275/92 Her Majesty's Customs and Excise mot Gerhart Schindler och Jörg Schindler

¹¹⁰ C-352/85 Bond van Adverteerders m.fl. mot nederländska staten

¹¹¹ Det förenade målen C-1/90 och C-176/90 Aragonesa de Publicidad Exterior SA och Publivia SAE mot Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Cataluña

TJÄNSTEDIREKTIV

4.1 Syftet med ett tjänstedirektiv

Som tidigare nämnts så sysselsätter tjänstesektorn cirka 60 procent av EU:s löntagare och sammanlagt så står den för nästan 70 procent av unionens samlade bruttonationalprodukt. Då tjänstesektorn är en framtida drivkraft till Europas ekonomiska tillväxt inverkar en uppsplittring av den inre marknaden, då det gäller tjänster, negativt på hela den europeiska ekonomin. Små och medelstora företagen har svårt att konkurrera på en internationell marknad vilket medför att slutkonsumenterna får svårt att få tillgång till ett större urval av tjänster till konkurrenskraftiga priser. För att göra Europeiska Unionen till världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska ekonomi före år 2010, en målsättning fastställd av Europeiska rådet i Lissabon, måste ett avskaffande av de rättsliga hinder som påverkar en etablering av en verklig inre marknad göras. Det är av synnerlig vikt att medlemsstaterna lyckas avskaffa de hinder som påverkar både etableringsfriheten samt friheten att tillhandahålla tjänster. Dessutom skall tillhandahållare samt mottagare av tjänster garanteras den rättssäkerhet som de behöver för att kunna utöva dessa friheter.

Dessvärre har det dock visat sig att det inte varit möjligt att avskaffa sådana hinder enbart genom en direkt tillämpning av artiklarna 43 och 49 i EG-fördraget. Detta då det skulle innebära stora besvär för varje enskild medlemsstat samt gemenskapens institutioner att genomföra fördragsbrottstalan mot berörda medlemsstater i varje enskilt fall. För att komma till rätta med detta problem utformades ett ursprungligt förslag till tjänstedirektiv vilket skulle utgöra ett gemenskapsinstrument för genomförandet av en verklig inre marknad¹¹².

4.2 Tjänstedirektivets utveckling

För att lyckas uppnå de fastställda målsättningarna enligt Lissabonstrategin uppdrog Europeiska rådet åt medlemsstaterna och kommissionen att utarbeta en strategi för att avlägsna hindren för den fria rörligheten för tjänster på EU:s inre marknad.

Kommissionen satte ord på strävan att göra Europeiska unionen till världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsekonomi omkring 2010 i december 2000 med ”En strategi för tjänster på den inre marknaden”¹¹³. Strategin syftade till att det skulle bli lika lätt att tillhandahålla tjänster i hela Europeiska unionen som inom en medlemsstat. Strategin var uppdelad i två faser: Först skulle en genomgång av de svårigheter som står i vägen för en väl fungerande marknad utföras, och därefter ska lösningar utarbetas till de problem som uppdragats, bland annat i form av en horisontell rättsakt.

¹¹² Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv ”om tjänster på den inre marknaden” 2004/001 (COD)

¹¹³ Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet – En strategi för tjänster på den inre marknaden. KOM(2000) 888 slutlig av den 29 december 2000.

Kommissionen har därefter i sin rapport ”Situationen på den inre marknaden för tjänster”¹¹⁴ redogjort för de existerande hindren samt gett förslag på lösningar för en väl fungerande inre marknad. I denna rapport avslutades den första fasen i strategin och en genomgång av de kvarvarande gränserna på den inre marknaden för tjänster gjordes. Vidare gjordes en analys av vad som var gemensamt för dessa gränser samt den ekonomiska påverkan de utgör.

I november 2002 uttalade rådet i sina slutsatser om kommissionens rapport¹¹⁵ att det fortfarande ett decennium efter det planerade fullbordandet av den inre marknaden återstår mycket arbete för att förverkliga den inre marknaden för tjänster. De framhöll även att mycket hög politisk prioritet bör ges undanröjandet av såväl rättsliga som icke-rättsliga hinder för tjänster på den inre marknaden som en del av det övergripande mål som fastställdes av Europeiska rådet i Lissabon att göra Europeiska unionen till världens mest dynamiska och konkurrenskraftiga ekonomi senast 2010. I sina slutsatser uppfordrade rådet kommissionen till att påskynda arbetet med strategins andra fas, i synnerhet beträffande den horisontella rättsakten.

I februari 2003 tog Europaparlamentet positiv ställning till Kommissionens rapport och underströk att det insisterar på att rådskonstellationen för konkurrenskraft bekräftar att medlemsstaterna stöder principerna om ursprungsland och ömsesidigt erkännande, som en nödvändig och grundläggande basis för förverkligandet av den inre marknaden för varor och tjänster¹¹⁶. Avslutningsvis sade parlamentet att det välkomnar förslagen om ett horisontellt instrument för att säkra den fria rörligheten för tjänster i form av ömsesidigt erkännande, i högsta möjliga mån genom automatiskt erkännande, administrativt samarbete och, där det är absolut nödvändigt, harmonisering¹¹⁷.

I maj 2003 meddelade kommissionen i sin ”Strategin för den inre marknaden”¹¹⁸, att den kommer att lägga fram ett förslag till direktiv om tjänster på den inre marknaden före utgången av 2003. Detta direktiv skulle fastställa en klar och balanserad rättslig ram i syfte att underlätta villkoren för etablering och gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster och grundas på en kombination av ömsesidigt erkännande, administrativt samarbete, harmonisering där det är absolut nödvändigt samt främjande av europeiska yrkesetiska regler.

I oktober 2003 utpekade Europeiska rådet den inre marknaden som ett av de viktigaste områdena när det gäller att förbättra den europeiska ekonomins konkurrenskraft och skapa gynnsamma villkor för tillväxt och sysselsättning. För den skull uppmanade rådet kommissionen att lägga fram eventuella ytterligare förslag som krävs för att fullborda den inre marknaden och utnyttja dess potential till fullo, för att stimulera företagsandan och skapa en verklig inre marknad för tjänster,

¹¹⁴ Rapport från Kommissionen till rådet och Europaparlamentet - Situationen på den inre marknaden för tjänster. KOM (2002) 441 slutlig av den 30 juli 2002.

¹¹⁵ Slutsatser om hinder på den inre marknaden för tillhandahållandet av tjänster vid rådets 2462:a möte. Bryssel den 14 november 2002 (Pressmeddelande 244)

¹¹⁶ Resolution från Europaparlamentet av den 13 februari 2003 om kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Översyn för den inre marknaden 2002; punkt 35.

¹¹⁷ Punkt 36.

¹¹⁸ Kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala Kommittén och Regionkommittén ”Strategin för den inre marknaden – Prioriteringar för 2003-2006”, KOM(2003) 238 slutlig av den 7 maj 2003

med vederbörligt beaktande av behovet att säkerställa försörjning och handel med tjänster av allmänt intresse.¹¹⁹

Den 13 januari 2004 lade således kommissionen fram ett förslag på tjänstedirektiv¹²⁰. Den ursprungliga tanken var att tjänstedirektivet, med dess rättsliga ram för avskaffande av hinder för etableringsfrihet för tjänsteleverantörer och fri rörlighet för tjänster inom EU, skulle bygga på en gradvis strategi för genomförande av direktivets bestämmelser. Tanken var att direktivet skulle vara antaget år 2005 och genomfört hos medlemsstaterna två år därefter, det vill säga i slutet av 2007. Dessutom avsattes ytterligare år, fram tills slutet av 2008 för genomförandet av övergången till det system för administrativt samarbete som krävs för genomförandet.

Efter det att kommissionen lade fram sitt förslag till tjänstedirektiv har förslaget mött på stort motstånd från de flesta medlemsstater. Det som framför allt har kommit ifrågasättas är att direktivet i mycket hög utsträckning bygger på den så kallade ursprungslandsprincipen. Kortfattat innebär denna princip, vilken beskrivs nedan mer ingående, att en tillhandahållare av en tjänst endast omfattas av lagen i den medlemsstat där leverantören är etablerad. Flera av medlemsstaternas regeringar och fackföreningrörelser, däribland Sveriges, har varit rädda för att denna princip skulle komma att få negativ inverkan på bland annat kollektivavtalen. Detta då de var rädda för att principen skulle leda till lönedumping då företag från länder med lägst löner och sämst villkor skulle kunna konkurrera ut arbetskraften i andra länder.

Därtill har bland annat Sverige framfört att så som förslaget såg ut i januari 2004 skulle detta kunna komma att påverka den svenska statens möjlighet att upprätthålla de statliga monopolen. Med anledning av att flera medlemsstater, däribland Sverige, intog en avig inställning till vissa delar av det föreslagna tjänstedirektivet kom förslaget sedermera att dras tillbaka. Det som främst kritiserats är skyddet för konsumenterna och direktivförslagets förhållande till kollektivavtalen, statliga monopol samt till tjänster utförda i offentlig regi.

Två år efter kommissionens nederlag har Europaparlamentets utskott samt ministerrådets arbetsgrupper arbetat med en reviderad version till tjänstedirektiv. Den 16 februari 2006 antog Europaparlamentet, med bred majoritet, antagit förstabehandlingen av kommissionens förslag till tjänstedirektiv. Antagandet skedde dock inte utan mycket stora förändringar i det ursprungliga förslaget. Vid det Europeiska rådets möte den 23-24 mars 2006 förklarade, efter det att kommissionen framfört att de kommer att ställa sig bakom Europaparlamentets ändringar, att dessa ser fram emot det ändrade förslaget. Kommissionen lade därefter fram ett nytt direktivförslag den 4 april 2006, varefter rådet kommer att återuppta diskussionerna för att kunna nå en överenskommelse om en gemensam ståndpunkt¹²¹.

För att förstå de ändringar som införts i förslaget från år 2004 kommer följande avsnitt att ge en beskrivning av kommissionen ursprungliga förslag.

¹¹⁹Slutsatser från ordförandeskapet, Europeiska rådet i Bryssel, 16-17 oktober 2003, punkt 16.

¹²⁰KOM(2004) 2 slutlig

¹²¹www.analyskritik.press.se, artikel skriven den 4 april 2006

4.3 Beskrivning av ursprungliga tjänstedirektivet med avseende på den rättsliga ramen

4.3.1 Ett ramdirektiv

Kommissionens ursprungliga förslag kan beskrivas som en allmän rättslig ram som utan undantag skulle kunna användas på all ekonomisk verksamhet inom tjänstesektorn. Syftet var således inte att söka detaljregelring av medlemsstaternas nationella regleringar utan att behandla frågor som är avgörande för en väl fungerande inre marknad. Ramdirektivet som sådant motiverades av att de juridiska hinder som står i vägen för ett genomförande av en inre marknad för tjänster omfattar ett stort antal olika verksamhetsområden men som i flera fall har gemensamma drag.

På grund av att det således rörde sig om ett ramdirektiv var inte syftet med förslaget att fastställa detaljerade bestämmelser eller att harmonisera alla medlemsstaters nationella bestämmelser med avseende på tjänsteverksamheter. I stället behandlas de frågor som är avgörande för en väl fungerande inre marknad för tjänster. Särskild vikt lades vid bestämmelser som ger en målinriktad harmonisering av vissa särskilda frågor, fastställandet av skyldigheten att leverera tydliga resultat samt vid bestämmelser som ger en tydlig rollfördelning mellan ursprungsmedlemsstaten och den medlemsstat där tjänsten tillhandahålls¹²².

Samtidigt som det upprättades en rättslig ram togs det även hänsyn till olika särdrag samt deras särskilda karaktär hos olika yrken eller verksamhetsområden inom tjänstesektorn.

4.3.2 En kombination av regleringsmetoder

Direktivet baserades på en kombination av olika tekniker för reglering av tjänsteverksamhet.

4.3.2.1 Principen om ursprungsland¹²³

Till att börja med kan det konstateras att förslaget fastställer principen om ursprungsland. Denna innebär att tillhandahållare av tjänster endast omfattas av lagen i det land där de är etablerade och att medlemsstaterna inte får lov att införa begränsningar för de tjänster som tillhandahålls av en tillhandahållare som är etablerad i ett annat medlemsstat. Detta medför att tillhandahållaren har rätt att tillhandahålla tjänster i en eller flera andra medlemsstater utan att behöva följa det eller de ländernas nationella lagstiftning. Principen medför även att det är ursprungsmedlemsstaten som är skyldig att utöva en effektiv kontroll av de tillhandahållare som är etablerade på dess territorium, även i de fall de tillhandahåller sina tjänster i en annan medlemsstat. Konkret innebär detta att direktivet gör ett avstamp från principen om hemmaland. Således kan en rörmokare som har sina tillstånd ordnade i Sverige erbjuda sina tjänster alla andra medlemsstater. Det spelar ingen roll om företaget upprättar en filial i den andra medlemsstaten eller om arbetstagare hos det tillhandahållande företaget tillfälligt sänts över till ett annat värdland. Dessa medlemsstater kan inte ställa andra krav än de svenska myndigheterna.

Från denna princip finns dock ett antal undantag vilka beskrivs i artiklarna 17-19 i förslaget. Undantagen har ansetts nödvändiga med hänsyn till olika grader av skydd för allmänintresset inom vissa specifika områden, omfattningen av den gemenskapliga harmoniseringen, graden av

¹²² KOM(2004) 2 slutlig, s.9

¹²³ KOM (2004) 2 slutligt, artikel 16

administrativt samarbete samt vissa gemenskapsinstrument. Vissa av undantagen gäller dock enbart för en övergångsperiod vilken sträcker sig fram till år 2010 och rör utförande av värde transporter, vissa former av spelverksamhet samt indrivning av fordringar¹²⁴. I dessa fall skall dock förslag på kompletterande harmonisering läggas fram senast ett år efter det att direktivet trätt i kraft.¹²⁵ Dessutom är det enligt artikel 19 möjligt att införa undantag i vissa enskilda fall förutsatt att grundkraven i nämnda artikel är uppfyllda.

Principen kommer att diskuteras mer utförligt under avsnitt 4.7.1.

4.3.2.2 Skyldigheten för nationella myndigheter att ömsesidigt bistå varandra¹²⁶

För att uppnå ett ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna, vilket följer av principen om ursprungsland, har det i förslaget uppställts en skyldighet för nationella myndigheter att ömsesidigt bistå varandra. Artikeln uppmanar medlemsstaterna att göra sitt yttersta för att på ett effektivt sätt samarbeta för kontroll av tillhandahållare och deras tjänster. För att kontrollen skall bli så effektiv som möjligt föreslås ett tätt administrativt samarbete mellan myndigheter med en fördelning av ansvaret för tillsyn, informationsutbyte och bistånd.

4.3.2.3 En målinriktad harmonisering

Förslaget medför även en målinriktad harmonisering för att skydda det allmänna intresset inom vissa specifika områden av vikt. Föreligger det alltför stora skillnader i skyddsnivå skulle detta kunna undergräva det ömsesidiga förtroendet som krävs för att principen om ursprungsland skall kunna godtas och i enlighet med domstolens avgöranden kunna rättfärdiga vissa åtgärder som begränsar den fria rörligheten. Exempel på sådant specifikt område är konsumentskyddet där avskaffandet av olika krav som ställs i dag kan komma att bli aktuellt.

Dessutom handlar harmoniseringen om att förenkla vissa av de administrativa förfaranden som i dag omger tjänstesektorn.

Avslutningsvis så uppmuntrar förslaget till att på gemensam nivå finna alternativa regleringsmetoder inom olika områden.

4.3.3 Samordning av moderniseringsprocesserna

Det grundläggande syftet med det föreslagna direktivet var att på gemenskapsnivå koordinera en modernisering av de nationella reglerna som styr tjänsteverksamheten så att många av de rättsliga hinder som ligger i vägen för genomförandet av en inre marknad med avseende på tjänsteverksamheter kan avskaffas.

I kommissionens rapport¹²⁷ underströks det dock att det finns ett motstånd mot en sådan modernisering och det konstateras att fördragets grundprinciper och den räckvidd som EG-domstolen har givit åt dessa principer inte alltid medfört den anpassning av nationell lagstiftning

¹²⁴ KOM (2004) 2 slutligt, artikel 18

¹²⁵ KOM (2004) 2 slutligt, artikel 40.1

¹²⁶ KOM (2004) 2 slutligt, artikel 35-37

¹²⁷ KOM(2002) 441

som förväntats¹²⁸. För att få medlemsstaterna att åtgärda detta moderniseringsbehov kan kommissionen visserligen inleda fördragsbrottsförfaranden mot medlemsstat efter medlemsstat för att på så sätt anpassa lagstiftningen från fall till fall men detta skulle enligt kommissionen inte vara särskilt effektivt då ett sådant angreppssätt inte skulle ge uttryck för någon politisk vilja att fullfölja ett gemensamt mål, utan vara rent mekaniskt t. I stället anser kommissionen att det vore bättre om alla medlemsstaterna, inom en gemensam tidsplan, anpassar sina lagstiftningar enligt gemensamma principer då detta skulle främja ekonomisk tillväxt, undvika snedvridning av konkurrensen mellan medlemsstater med olika tempo i anpassningen samt stimulera fram en bättre mobilisering runt detta mål, även när det gäller tilldelningen av administrativa resurser på nationell och gemenskaplig nivå¹²⁹. Under direktivets genomförandeperiod skall medlemsstaterna således göra följande:

- Förenkla de administrativa förfaranden och formaliteter som omger tjänsteverksamheter av olika slag (avsnitt 1 och 2 i kapitel II). Exempel på sådana förfaranden är dels ingivandet av särskilda deklARATIONER, anmÄlningar och tillstÄndansökan hos berörda myndigheter samt dels ansökninGAr om upptagning i register, förteckningar, databaser och yrkessammanslutningar. Detta skall uppnås med hjälp av att gemensamma kontaktpunkter används vid fullgörandet av sådana administrativa förfaranden (artikel 6) samt att de administrativa förfarandena sker på elektronisk väg (artikel 8). Ett elektroniskt förfarande hindrar dock inte medlemsstaterna att parallellt använda andra kommunikationssätt vid sidan av. Dessutom skall en förenkling av de tillståndsförfarande som aktualiseras för både tillträde och utövande av olika typer av tjänster förenklas (artiklarna 10-13).
- Avskaffa ett antal krav i den nationella lagstiftningen och som hindrar start och utövande av tjänsteverksamhet. De krav som kan bli aktuella att avskaffa definieras alla i förslaget. Det rör sig dels om direkt otillåtna krav som kan knytas till själva uppstartandet eller utövandet av tjänsteverksamhet (artikel 14). Andra krav som måste avskaffas är sådana som medför att tjänstemottagaren skulle diskrimineras på grund av nationallitet eller bosättning (artikel 21). Därutöver finns det ytterligare krav som måste avskaffas, vilka är knutna till tjänstens kvalitet (artiklarna 29-31). Medlemsstaten måste upphäva sina totala förbud mot kommersiella meddelanden från reglerade yrken. Dessutom måste medlemsstaten visa att den ser till att det varken ställs krav på att tillhandahållare skall utöva en viss angiven verksamhet eller att det ställs krav som inskränker deras möjlighet att utöva flera sorters verksamheter.
- I sin lagstiftning säkerställa fri rörlighet för tjänster från andra medlemsstater och i enlighet därmed anpassa de bestämmelser som hindrar den. Enligt den så kallade principen om ursprungsland får en medlemsstat inte lov att inskränka den fria rörligheten för tjänster som utförs av en tillhandahållare av tjänster som är etablerad i en annan medlemsstat (artikel 16). En medlemsstat får inte heller ställa sådana krav på tjänstemottagarna att de inskränker utnyttjandet av en tjänst, exempelvis genom att ställa krav på att mottagaren måste erhålla särskilda tillstånd, ej få göra skatteavdrag på grund av att tillhandahållaren är etablerad i en annan medlemsstat eller att mottagaren måste betala diskriminerande avgifter för den utrustning som behövs för att ta emot tjänst på distans (artikel 20). Medlemsstaterna skall även se till att beviljandet av ett tillstånd inte utgör förutsättning för att ersättning skall betalas ut för kostnader i samband med öppen hälso- och sjukvård (artikel 23). I vissa fall måste tillhandahållaren av tjänster

¹²⁸ KOM(2002) 441, del II C2 sid. 10

¹²⁹ KOM(2004) 2 slutlig, s. 11

utstationera en arbetstagare på en annan medlemsstats territorium för att utföra tjänsten och i en sådan situation kan det även bli aktuellt att använda en arbetstagare från ett tredje land utanför unionen. I dessa fall får utstationeringsmedlemsstaten, det vill säga den stat där arbetstagaren är utstationerad, inte ställa andra krav på denna arbetstagare än vad som anges i det föreslagna direktivet (artikel 25).

- Utvärdera om vissa, i förslaget angivna, nationella krav med särskilt begränsande effekt på utvecklingen av tjänsteverksamheten, är berättigade samt rimlig i förhållande till de mål som skall uppnås. Enligt artikel 41 i förslaget skall medlemsstaterna senast dagen för genomförandet sammanställa en rapport till kommissionen med upplysningar angående nationella tillståndssystem, nationella krav som skall utvärderas samt nationella bestämmelser angående verksamhet vilken omfattar flera olika områden. Vad gäller krav på tillstånd för att få starta samt utöva tjänsteverksamhet får medlemsstaterna endast kräva sådana om vissa angivna förutsättningar är uppfyllda. Tillståndssystemet får inte vara diskriminerande, det måste vara objektivt motiverat samt proportionerligt (artikel 9). Även nya krav som införs av medlemsstaterna måste alla, efter det att förslaget trätt i kraft, uppfylla dessa villkor (artikel 15). För verksamhet på flera områden stadgas att medlemsstaten får lov att, i vissa angivna fall samt för vissa angivna yrken, ställa krav på att tillhandahållaren av tjänster endast skall utöva en viss angiven verksamhet. Dessutom får medlemsstaten i sådana fall samt för sådana yrken ställa krav som inskränker möjligheten att utöva verksamhet som omfattar flera olika områden (artikel 30).

Den rapport som sänds till kommissionen skall därefter översändas till medlemsstaterna som skall komma in med synpunkter på var och en av dessa rapporter. Tanken är att denna utvärdering skall leda till att de krav som ställs är berättigade. Skulle det efter en ömsesidig utvärdering visa sig att så inte är fallet skall kommissionen lägga fram ytterligare förslag till Europaparlamentet och rådet (artikel 41 p.4).

4.3.4 Ett dynamiskt tillvägagångssätt

Det har konstaterats att de hinder som ligger i vägen för ett verkligt genomförande av en inre marknad för tjänster är mycket omfattande. En anpassning av vissa medlemsstaters lagstiftning kommer därmed att kräva djupgående förändringar, kompletterande harmonisering för vissa verksamhetsområden samt en utvärdering av hur integrationen utvecklas på andra områden inom gemenskapen. Framför allt kommer införandet av gemensamma kontaktpunkterna samt införandet av förfaranden på elektronisk väg att ta tid att genomföra. Detta medför att processen för förverkligandet kommer att bli både lång och komplex och med största sannolikhet kommer även fler behov samt problem att upptäckas. På grund av detta bestämde kommissionen att arbetet med det föreslagna direktivet skall bygga på en stegvis strategi fram till och med år 2010 och följande åtgärder föreslås.

- Gradvist genomförande av vissa bestämmelser (artiklarna 6-8).
- Ytterligare harmonisering angående värdetransporter, hasardspel samt rättslig inkassering av skulder (artikel 40.p1) vilka under en övergångsperiod är undantagna från principen om ursprungsland (artikel 18). Dessutom kommer nya behov av harmonisering att krävas, exempelvis när det gäller konsumentskydd samt gränsöverskridande kontrakt (artikel 40 p.2 d).

- Utveckla räckvidden för principen om ursprungsland, efter hand som bestämmelserna harmoniseras på vissa områden (artiklarna 17 p.21 samt 19p.2).
- En möjlighet för kommissionen att anta tillämpningsföreskrifter när det gäller vissa bestämmelser (artiklarna 8 p.3, 22 p.4, 26 p.6, 27 p.5 samt 38).
- Uppdagande av eventuella behov av nya initiativ, bland annat genom processen för ömsesidig utvärdering (artikel 40 p.2)

4.4 Rättsliga aspekter

4.4.1 Rättsliga grundval och val av instrument

Förslaget grundar sig på artiklarna 47.2 och 55 i EG samt på artikel 71 och artikel 80.2 EG när det gäller ämnen som berör transporter och som inte omfattas av de andra gemenskapsinstrument som grundas på de två senare artiklarna. Det går att hänvisa till denna rättsliga grund både med avseende på förslagets syfte samt innehåll.

Angående syftet så skall de direktiv som antas med hänvisning till artikel 47.2 i EG-fördraget syfta till att ”underlätta för personer att starta och utöva förvärvsverksamhet som egenföretagare”, vilket förslaget också gör. Vad gäller innehåll är det tydliga syftet med innehållet i föreslaget att effektivt avskaffa hindren för etableringsfriheten samt den fria rörligheten för tjänster. Detta syns tydligt då det innehåller ett antal bestämmelser vilka syftar till att dels förbjuda ett antal nationella krav och dels att säkerställa den fria rörligheten för varor. Andra bestämmelser syftar till en målinriktad harmonisering av vissa frågor samt säkerställande av det administrativa samarbetet som kan komma att bli nödvändigt för att de nationella hindren skall kunna avskaffas. När det gäller valet av rättsinstrument är det enligt artikel 47.2 EG-fördraget ett direktiv som skall användas

4.4.2 Subsidiaritetsprincipen

Målet med förslaget var att avskaffa de hinder som står i vägen för den fria rörligheten samt för etableringsfriheten. De hinder som har framkommit har kartlagts utifrån klagomål, förfrågningar och önskemål från Europaparlamentet, samråd med berörda parter samt undersökningar och analyser i övrigt. Det har visat sig att det vore allt för tidskrävande, och i princip omöjligt, att avskaffa dessa hinder genom att föra fördragsbrottstalan mot enskild medlemsstat, vilket även tagits upp i avsnitt 4.3.3. Enligt EG-domstolens praxis kan vissa hinder dessutom vara berättigade då det inte funnits något gemenskapsinstrument på området. För att kunna avskaffa dessa hinder krävs det således en koordination både vad gäller medlemsstaternas lagstiftning samt det administrativa samarbete som krävs. Själva tanken med att undvika en inblandning i varje medlemsstats enskilda system har legat bakom följande lagstiftningsmässiga val:

- Förslaget syftar inte till någon detaljerad och systematisk harmonisering av alla nationella bestämmelser som berör tjänster. Det har i stället begränsats till vissa mer väsentliga aspekter vilka är avgörande för att säkerställa etableringsfriheten samt den fria rörligheten för tjänster.
- Principen om ursprungsland gör det möjligt att säkerställa den fria rörligheten för tjänster samtidigt som medlemsstaternas olika rättssystem, med sina särdrag, kan fortsätta samexistera då dessa inte längre kan användas för att begränsa de tjänster som tillhandahålls av en tillhandahållare etablerad i en annan medlemsstat.

- I förslaget undviks inblandning av organisationen av tjänster i medlemsstaterna. Förslaget preciserar visserligen vilken funktion de gemensamma kontaktpunkterna skall ha, men inte vilken typ av organ de skall utgöra. De kan exempelvis förekomma i form av förvaltningsorgan, handelskammare eller yrkessammanslutningar av olika slag.

4.4.3 Proportionalitet

Mot bakgrund av proportionalitetsprincipen i artikel 5 i EG-fördraget har följande lagstiftningsval gjorts:

- I valet av olika regleringsmetoder skall harmonisering endast användas som sista utvägen i frågor som varken kan lösas genom administrativt samarbete eller användning av uppföranderegler som har antagits av berörda parter på gemenskapsnivå. Harmonisering har således enbart föreslagits på områden där det ansetts nödvändigt, exempelvis angående konsumentskydd.
- Angående innehållet i harmoniseringen så har tillhandahållaren genom förslaget ålagts en skyldighet att i största möjliga mån informera om sina tjänster så att mottagaren kan göra ett mer medvetet och välinformerat val.
- Vad gäller avvägningen i kombinationen mellan de olika regleringsmetoderna så föreslås det ett balanserat förhållningssätt mellan å ena sidan räckvidden för principen om ursprungsland, och å andra sidan graden av harmonisering, administrativt samarbete och användandet av uppföranderegler samt antalet undantag från principen om ursprungsland och dess räckvidd.
- Då önskan om en ram anpassad efter små och medelstora företag har varit stor så har bestämmelserna om en gemensam kontaktpunkt, förfarandet på elektronisk väg, information och bistånd till tillhandahållaren av tjänster, principen om ursprungsland, förenkling av förfarandet av utstationering av arbetstagare etcetera grundats i denna önskan om att göra det lättare för små och medelstora företag att utöva de grundläggande friheterna på en inre marknad.

Enligt kommissionen utgör dessa lagstiftningsmässiga val ett balanserat rättsinstrument vars bestämmelser inte omfattar mer än vad som är nödvändigt för att uppnå målet med att etablera en verklig inre marknad för tjänster.

4.5 Direktivets allmänna bestämmelser

4.5.1 Tjänster som omfattas av det föreslagna direktivet

Artikel 2 i förslaget, vilken definierar direktivets tillämpningsområde ("tjänster som utförs av tillhandahållare som är etablerade i en medlemsstat"), skall läsas tillsammans med artikel 4.1 vilken definierar begreppet "tjänst" som "all förvärvsverksamhet som utövas av en egenföretagare som avses i artikel 50 EG och som består i att tillhandahålla en tjänst för vilken det betalas en ekonomisk ersättning". Rent konkret täcker denna vida definition in ett stort antal olika verksamheter, exempelvis konsulttjänster inom ledarskap och förvaltning, certifiering och testning, underhåll, skötsel och säkerhet när det gäller kontor, reklam, rekrytering. Men även handelsagenter, juridisk och skattemässig rådgivning, tjänster som berör fastigheter, organisation av mässor, biluthyrning, säkerhetstjänster, tjänster inom turistområdet, audiovisuella tjänster, sportanläggningar och nöjesparker, tjänster på fritidsområdet, vårdtjänster samt tjänster i hemmet.

För att säkerställa rättslig koherens inom Unionen baseras definitionen av begreppet ”tjänst” på tidigare rättspraxis från EG-domstolen¹³⁰. Enligt denna omfattar begreppet ”tjänst” all förvärvsverksamhet som inte är avlönad utan normalt sett utförs mot ersättning, utan att den som utnyttjar tjänsten nödvändigtvis betalar för den. De kriterier som måste vara uppfyllda för att verksamheten skall utgöra en tjänst är således följande:

1. Ekonomisk verksamhet

För att en verksamhet skall omfattas av artiklarna 43 och 49 i EG-fördraget, måste det således vara fråga om ekonomisk verksamhet¹³¹. Vid bedömningen av en verksamhets ekonomiska natur skall artiklarna 43 och 49 ej bedömas restriktivt och bedömningen av en verksamhets ekonomiska natur är ej beroende av den ifrågavarande verksamhetens juridiska form¹³². Domstolen, har som exempel, ansett att verksamhet bedriven av en religiös grupp¹³³ eller en amatörmässig idrottsförening¹³⁴ kan utgöra förvärvsverksamhet.

2. Verksamhet som utförs mot ersättning

Artikel 50 i EG-fördraget anger att en tjänst skall anses vara en ”tjänst” enligt fördraget om den normalt utförs mot ersättning. Detta innefattar, enligt Domstolen, en ekonomisk motpart till den som utför tjänsten¹³⁵. Det behöver nödvändigtvis inte vara den som utnyttjar tjänsten som betalar för den. Det viktigaste med betalningen är att den utgör en ekonomisk ersättning för det utförda arbetet, oberoende av hur den finansieras¹³⁶.

I förslaget definieras tjänster således som allt arbete en tillhandahållare av tjänster utför och genom vilket de deltar i förvärvslivet, oberoende av sin juridiska ställning, syften och verksamhetsområde¹³⁷.

Alltså omfattas följande tjänster:

- Tjänster som tillhandahålls antingen konsumenter eller företag eller sådana som tillhandahålls båda.
- Tjänster som tillhandahålls av en tillhandahållare som förflyttat sig till tjänstemottagarens medlemsstat, tjänster som tillhandahålls på distans, exempelvis genom Internet eller en fax, tjänster som tillhandahålls i ursprungslandet efter det att tjänstemottagaren begett sig dit, eller tjänster som tillhandahålls i en annan medlemsstat till vilken både tillhandahållaren och tjänstemottagaren förflyttat sig, exempelvis i form av turistguidning¹³⁸.
- Tjänster som antingen betalas av eller är gratis för den slutliga mottagaren.

¹³⁰ Note from Commission Services to Working Party on Competitiveness and Growth, ”Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market – Explanatory note on the activities covered by the proposal”, nr. 10865/04, s. 1

¹³¹ Mål C-191/97, *Deliège*, stycke 49

¹³² Mål 53/81, *Levin*, stycke 13.

¹³³ Mål C-196/87, *Steyman*, stycke 9.

¹³⁴ *Deliège*, stycke 54. Se även *Steyman*, stycke 13.

¹³⁵ Mål C-422/01, *Ramstedt* stycke 23 samt mål C-157/99, *Smits and Peerbooms*, stycke 58.

¹³⁶ KOM (2004) 2 slutlig, s.21

¹³⁷ KOM (2004) 2 slutlig, s.21

¹³⁸ Se även avsnitt 3.1.1.1

Vid bedömningen av en verksamhets eventuella status som förvärvsverksamhet är det Domstolens åsikt att den skall ske från fall till fall där hänsyn tas till alla omständigheter i fallet, särskilt hur tjänsten är tillhandahållen, organiserad samt finansierad i den berörda medlemsstaten¹³⁹.

4.5.2 Undantagna tjänster

Trots att det föreslaget täckte in en stor andel av de olika tjänsteverksamheter som finns på marknaden så kom en del tjänster att bli direkt undantagna.

Enligt artikel 2 skall finansiella tjänster, elektroniska kommunikationstjänster samt transporttjänster vilka redan omfattas av andra gemenskapsinstrument, grundade på artikel 71 samt artikel 80.2 EG, inte omfattas av förslaget. Förslaget skall inte heller tillämpas på skatteområdet, som har en särskild rättslig grund. Men vissa skatterättsliga åtgärder, vilka inte omfattas av något gemenskapsinstrument, utgör dock begränsningar i strid med artikel 43 och 49 I EG- fördraget¹⁴⁰, särskilt då de har en diskriminerande effekt. Av denna anledning skall artikel 14 vilken behandlar förbjudna krav när det gäller etableringsfrihet och artikel 16 som behandlar principen om ursprungsland när det gäller fri rörlighet för tjänster tillämpas på skatterättsliga åtgärder som inte omfattas av något gemenskapsinstrument.

Slutligen bör det noteras att förslaget inte skall tillämpas på verksamhet som omfattas av artikel 45 EG. Där föreskrivs det uttryckligen att kapitlet om etableringsrätten samt det om tjänster (via en hänvisning från artikel 55 I EG) inte skall tillämpas på verksamhet som direkt och specifikt ingår som en del av utövandet av den offentliga makten.

4.5.3 Etableringsfrihet eller frihet att tillhandahålla tjänster

Som tidigare anförts kan det vara svårt att skilja på varaktigt samt mer tillfälligt tillhandahållande av tjänster. Även i det föreslagna direktivet har detta omnämnts genom ett förtydligande om att i de situationer en ekonomisk aktör beger sig till en annan medlemsstat för att där utöva en tjänsteverksamhet bör åtskillnad göras mellan omständigheter som omfattas av etableringsfriheten och sådana som omfattas av den fria rörligheten för tjänster¹⁴¹. Bedömningen görs i enlighet med EG-domstolens tidigare rättspraxis och enligt denna skall verksamhetens tillfälliga art bedömas inte bara på grundval av tjänstens varaktighet, utan också med hänsyn till dess frekvens, periodiska karaktär eller kontinuitet¹⁴².

4.6 Etableringsfrihet för tillhandahållare av tjänster

Kapitel II i förslaget fastställer de allmänna bestämmelser som skall underlätta utövandet av etableringsfriheten för tillhandahållare av tjänster. Bestämmelserna skall dock endast tillämpas om den berörda verksamheten är öppen för konkurrens. Det är därför inte nödvändigt att medlemsstaterna avskaffar existerande monopol, särskilt med avseende på lotteriområdet. De behöver inte heller privatisera vissa tjänstesektorer¹⁴³.

¹³⁹ *Deliège*, stycke 19

¹⁴⁰ Mål C-1/93 Halliburton samt mål C-17/00 de Coster

¹⁴¹ KOM(2004) 2 slutlig, s.34

¹⁴² Se avsnitt 3.2.2

¹⁴³ KOM(2004) 2 slutlig, s.38

Följande åtgärder bör enligt förslaget vidtas för att avlägsna hindren för etableringsfriheten:

- Administrativ förenkling (avsnitt 1 och 2 i det föreslagna direktivet)
- Krav som skall avvecklas eller utvärderas (avsnitt 3 i det föreslagna direktivet)

4.6.1 Administrativ förenkling

Det har visat sig att en av de mer grundläggande svårigheterna, som särskilt små och medelstora företag stöter på i samband med att starta och utöva tjänsteverksamhet i andra medlemsstater, är de komplicerade och utdragna administrativa förfarandena samt den rättsosäkerhet som följer med detta.

På grund av detta fastställde det föreslagna direktivet principer för administrativ förenkling genom att det på gemenskapsnivå införs ett system med gemensamma kontaktpunkter, begränsar kravet på förhandstillstånd till fall där detta är nödvändigt samt inför principen om tyst medgivande från de behöriga myndigheternas sida när en viss tidsfrist har löpt ut. Dessa åtgärder medför dels att kraven på öppenhet och aktuella uppgifter om de ekonomiska aktörerna tillgodoses och dels till att bland annat förseningar, kostnader samt avrådande verkan som till exempel beror på onödigt komplicerade förfaranden, dubbelarbete, dokument som är alltför formellt utformade, behöriga myndigheters befogenhet att göra skönsmässiga bedömningar, oprecisa eller orimligt långa tidsfrister, undanröjs¹⁴⁴. Så för att underlätta start och utövande av tjänsteverksamhet på den inre marknaden har det genom förslaget fastslagits ett gemensamt mål för alla medlemsstater rörande administrativ förenkling.

Den administrativa förenklingen sker således genom införsel av:

- Gemensamma kontaktpunkter
- Rätt till information
- Förfaranden på elektronisk väg
- Reglering av tillståndsförfaranden¹⁴⁵

Vad gäller den gemensamma kontaktpunkten skall denna säkerställa att alla tillhandahållare av tjänster bara behöver vända sig till ett enda ställe för att fullgöra alla förfaranden och formaliteter. De gemensamma kontaktpunkterna skall fungera som stöd för tillhandahållaren av tjänsterna, antingen såsom direkt behörig myndighet som kan utfärda de dokument som krävs för tillträde till en tjänsteverksamhet eller som mellanhand mellan tillhandahållaren av tjänsterna och de direkt behöriga myndigheterna. En medlemsstats kontaktpunkter kan dock variera efter regionala och lokala ansvarsområden samt efter vilket verksamhetsområde det rör sig om. Om flera myndigheter skulle anses vara behöriga kan en av dem fungera som gemensam kontaktpunkt och därefter organisera samarbetet med de andra myndigheterna. De gemensamma kontaktpunkterna kan utgöras av administrativa myndigheter, men också av handelskammare, hantverks- och industriföreningar, yrkessammanslutningar samt privata organ till vilka medlemsstaten har anförtrott denna uppgift¹⁴⁶.

¹⁴⁴ KOM(2004) 2 slutlig, s.35

¹⁴⁵ KOM (2004) 2 slutligt, artiklarna 5-13

¹⁴⁶ KOM(2004) 2 slutlig, s.35

Angående rätten till information så är målsättningen att stärka denna för tjänstemottagarna. Detta då information är av avgörande betydelse för att mottagarna skall kunna genomföra vällinformerade val. Inom vissa tjänsteverksamheter finns det visserligen redan skyldigheter när det gäller öppenhet enligt gemenskapsbestämmelserna, men för många andra gäller inte detta eftersom det inte finns några bestämmelser som gäller alla tjänsteverksamheter¹⁴⁷.

Införandet av ett system för förfaranden och formaliteter på elektronisk väg anses som en absolut förutsättning för en administrativ förenkling. Ett sådant system skulle gynna både tillhandahållare och mottagare av tjänster samt behöriga myndigheter. Införseln av ett sådant system kan dock medföra att de nationella bestämmelserna om tjänster måste anpassas. Ett elektroniskt system kräver att förfarandena och formaliteterna kan utföras på distans vilket bland annat att medlemsstaterna måste se till att de kan tillhandahållas över gränserna. Ovanstående krav på resultat gäller dock inte förfaranden eller formaliteter som av naturen kräver en fysisk närvaro¹⁴⁸.

Tillståndsförfarande definieras i det förslaget som alla förfarande som innebär att en tillhandahållare eller mottagare av tjänster måste vända sig till en behörig myndighet för att erhålla en formell handling eller ett indirekt beslut om att få starta eller utöva en tjänsteverksamhet. Det kan röra sig om olika typer av tillstånd, licenser, godkännanden och koncessioner beviljas, men också skyldigheten att vara upptagen i en yrkesorganisation eller ett register, en databas, ansluten till ett organ eller att inneha en yrkeslegitimation för att kunna utöva den berörda verksamheten¹⁴⁹. I förslaget finns det regler som dels tar sikte på att förenkla själva tillståndsförfarandet och dels på att tillståndssystemen som sådana inte får lov att verka diskriminerande. Behovet av tillståndssystem måste även vara objektivt motiverat med hänsyn till allmänintresset samt att det eftersträvade målet inte kan nås med mindre begränsande åtgärd¹⁵⁰.

4.6.2 Otillåtna krav eller krav som skall utvärderas

I kommissionens rapport¹⁵¹ görs en genomgång av ett stort antal rättsliga hinder som är följden av krav i medlemsstaternas sättssystem och som leder till att tillhandahållare av tjänster hindras, störs eller avhåller sig från att etablera sig i vissa medlemsstater. För att underlätta utövandet av etableringsfriheten togs det i förslaget med två lösningar, vilka varierar efter vilken typ av krav det gäller:

- Otillåtna krav som medlemsstaterna är förbjudna att uppställa
- Krav som skall utvärderas

Vad gäller otillåtna krav¹⁵² så förbjuds medlemsstaterna att uppställa vissa, i förslaget angivna krav, som mot bakgrund av i synnerhet domstolens rättspraxis tydligt är oförenliga med etableringsfriheten, särskilt på grund av sin diskriminerande verkan. Förbudet mot dessa krav

¹⁴⁷ KOM(2004) 2 slutlig, s.13

¹⁴⁸ KOM(2004) 2 slutlig, s.36

¹⁴⁹ KOM(2004) 2 slutlig, s.34

¹⁵⁰ KOM (2004) 2 slutligt, artiklarna 9-13

¹⁵¹ Rapport från Kommissionen till rådet och Europaparlamentet - Situationen på den inre marknaden för tjänster. KOM (2002) 441 slutlig av den 30 juli 2002.

¹⁵² KOM (2004) 2 slutligt, artikel 14

kommer under genomförandeperioden att göra det nödvändigt för varje medlemsstat att på ett systematiskt vis undersöka om de finns i dess rättssystem och om så är fallet, att avskaffa dem.

För att aktualiseringen av de nationella lagstiftningarna skall kunna samordnas så att de uppfyller den inre marknads krav bör en utvärdering göras av vissa nationella krav som inte är diskriminerande men som på grund av sin karaktär kan komma att avsevärt inskränka eller till och med förhindra möjligheten att starta eller utöva en verksamhet som omfattas av etableringsfriheten. De krav som skall utvärderas¹⁵³ medför att medlemsstaterna måste gå igenom sina rättsordningar och undersöka huruvida de innehåller vissa uppräknade krav vilka skulle kunna leda till allvarliga begränsande följder för etableringsfriheten, men som skulle kunna rättfärdigas i vissa fall, beroende på det precisa innehållet i bestämmelserna i fråga och de omständigheter de berör. Innehåller lagstiftningen sådana krav måste dessa utvärderas mot bakgrund av vissa EG-rättsliga villkor, baserade på principerna om icke-diskriminering, nödvändighet samt proportionalitet¹⁵⁴. Dessutom skall kraven vara förenliga med gemenskapens konkurrensregler. Under införlivandeperioden måste medlemsstaterna således göra en utvärdering av sin nationella lagstiftning för att undersöka om de krav som avses i dessa tre artiklar finns samt huruvida dessa uppfyller ovanstående krav och gör det inte det måste dessa antingen upphävas eller ändras.

Förteckningarna över dessa två typer av krav som uppställs avser dock inte alla typer av begränsningar som är oförenliga med artikeln om etableringsfrihet EG-fördraget. Förekomsten av andra nationella krav som inte tas med i dessa förteckningar medför inte att dessa kan betraktas som överensstämmande med EG-fördraget. Följaktligen påverkar dessa förteckningar inte alls kommissionens möjligheter att inleda en talan om fördragsbrott vid underlåtelse att följa artikel 43 i EG¹⁵⁵.

4.7 Fri rörlighet för tjänster

För att ett område utan inre gränser verkligen skall kunna skapas krävs det att medborgarna inte hindras från att utnyttja en viss tjänst på marknaden, eller att de omfattas av olika villkor eller olika priser beroende på vilken nationalitet eller bosättningsland. För att komma till rätta med sådana problem togs det i förslaget med ett kapitel som rör den fria rörligheten för tjänster. Detta kapitel är uppdelat på tillhandahållarens rättigheter vilka baseras på principen om ursprungsland, tjänstemottagarnas rättigheter samt utstationering av arbetstagare.

4.7.1 Principen om ursprungsland och undantag

När det gäller tillfälligt tillhandahållande av tjänster fastställs i artikel 16 i förslaget att tjänsteleverantörer måste följa de bestämmelser som gäller i det land där tjänsteleverantören är etablerad. Denna princip, vilken diskuterats tidigare under avsnitt 4.3.21, kallas för principen om ursprungsland och fastslås i artikel 16 i förslaget. De regler principen tar sikte på är nationella bestämmelser som rör start och utövande av tjänsteverksamhet. Särskilt sådana som avser tillhandahållarens beteende och ansvar, tjänsternas kvalitet eller innehåll, reklam samt avtal. I artikeln poängteras det att medlemsstaterna inom det samordnade området, inte får lov att begränsa

¹⁵³ KOM (2004) 2 slutligt, artikel 15

¹⁵⁴ KOM (2004) 2 slutligt, artikel 15 p.3

¹⁵⁵ KOM(2004) 2 slutlig, s.38

tjänsterörligheten för en leverantör som är etablerad i en annan medlemsstat genom att införa restriktioner, särskilt genom följande krav eller förbud¹⁵⁶.

- Att tillhandahållaren av tjänster skall vara etablerad inom landets territorium
- Att tillhandahållaren av tjänsterna skall göra en anmälan eller skaffa ett tillstånd hos de behöriga myndigheterna, inbegripet upptagande i ett register eller yrkessammanslutning.
- Att tillhandahållaren skall ha en adress eller en representant inom landets territorium eller ange en adress till en godkänd person.
- Att förbjuda tillhandahållarna av tjänster att skaffa sig viss infrastruktur inom landets territorium, såsom ett kontor eller en mottagning, om detta är nödvändigt för att tillhandahållaren skall kunna utföra sina tjänster.
- Att tillhandahållaren av tjänsterna skall följa de krav som ställts på tjänsteverksamhet inom landets territorium.
- Att tillämpa ett särskilt avtalsförhållande mellan tillhandahållaren och mottagaren av tjänsterna som hindrar eller inskränker ett oberoende tillhandahållande av tjänster.
- Att tillhandahållaren av tjänsterna skall ha en särskild legitimation utfärdad av landets behöriga myndigheter, för att få utöva en viss tjänsteverksamhet.
- Att bruket av den utrustning som krävs för tjänstens utförande skall uppfylla vissa villkor.
- I inskränkningar av den fria rörligheten för tjänster som avses i artikel 20, artikel 23.1 första stycket och artikel 25.1, vilka alla rör tjänstemottagarens rättigheter.

Artikeln stadgar även en skyldighet för ursprungslandet att utöva tillsyn av leverantören när denne erbjuder tjänster i en annan medlemsstat¹⁵⁷.

För att garantera en rättssäkerhet som är avgörande för att små och medelstora företag skall kunna erbjuda sina tjänster i övriga medlemsstater, anser kommissionen att undantag endast bör tillämpas då det är absolut nödvändigt. Förslaget stadgade undantag från principen om ursprungsland¹⁵⁸ som kan därför delas in i:

- Allmänna undantag
- Tillfälliga undantag
- Undantag i enskilda fall

De allmänna undantagen, vilka är 23 till antalet inbegriper bland annat post, el, gas och vattendistributionstjänster, områden som omfattas av utstationeringsdirektivet, tillståndssystemet för ersättning av utgifter för sjukhusvård, upphovsrätt, friheten för parter att välja tillämplig lag, avtal om tjänster som sluts av konsumenter. Dessutom undantas särskilda krav från medlemsstat inom vilken tillhandahållaren av tjänsterna förflyttar sig, vilka är direkt knutna till den särskilda karaktären hos den plats där tjänsten utförs och som måste följas för att allmän ordningen och säkerhet skall kunna säkras samt folkhälsa och miljö skall kunna skyddas. Principen om ursprungsland skall heller inte tillämpas på tjänster som i den medlemsstat dit tillhandahållaren beger sig är helt förbjudna med hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa.

¹⁵⁶ KOM (2004) 2 slutligt, artikel 16.3

¹⁵⁷ KOM (2004) 2 slutligt, artikel 16.2

¹⁵⁸ KOM (2004) 2 slutligt, artikel 17, 18 och 19

Det kommer dock att finnas möjlighet till tillfälliga undantag från principen om ursprungsland under en övergångsperiod, till exempel när det gäller säkra pengatransporter, spelverksamhet i form av hasardspel och skuldindrivning. Dessa frågor har ansetts behöva undersökas ytterligare och kommer därför att bli föremål för externa studier¹⁵⁹.

Vad gäller undantag i enskilda fall får en medlemsstat vidta åtgärder gentemot en tillhandahållare av tjänster som är etablerad i en annan medlemsstat om åtgärden avser tjänsternas säkerhet, inklusive aspekter som har samband med folkhälsa, utövandet av ett vårddyrke, skydd av den allmänna ordningen samt särskilt aspekter som har samband med skyddet av minderåriga.

Undantag baserade på ovan nämnda skäl får dock vidtas endast om det sker enligt ett förfarande för ömsesidigt bistånd¹⁶⁰ och om vissa angivna villkor är uppfyllda.

Angående de uppställda villkoren så får exempelvis de nationella bestämmelser som åtgärden baseras på inte varit föremål för tidigare harmonisering inom de områden de enskilda undantagen siktar in sig på samt att den medför ett mer omfattande skydd för tjänstemottagaren än den åtgärd ursprungsmedlemsstaten skulle kunna vidta med stöd av nationella bestämmelser. Åtgärden måste även vara proportionerlig.

Kravet på ett ömsesidigt bistånd innebär att en medlemsstat som överväger att vidta åtgärd på grund av ovan nämnda skäl skall begära att ursprungsmedlemsstaten vidtar åtgärder mot tillhandahållaren av tjänsterna i fråga genom att lämna alla relevanta upplysningar om tjänsten och omständigheterna i ärendet. Ursprungsmedlemsstaten skall, så snart som möjligt, kontrollera om tillhandahållaren utövar sin verksamhet lagenligt samt de omständigheter som ligger till grund för begäran. Därefter skall den så snart som möjligt meddela den medlemsstat som gjort begäran om vilka åtgärder som har vidtagits eller som övervägs, eller varför inga åtgärder vidtagits. Sedan ursprungsmedlemsstaten har underrättat den medlemsstat som har gjort begäran skall den sistnämnda anmäla sin avsikt att vidta åtgärder till kommissionen och till ursprungsmedlemsstaten och bland annat ange varför den anser att de åtgärder som ursprungsmedlemsstaten vidtagit eller överväger är otillräckliga, eller varför den anser att de åtgärder som den själv överväger att vidta uppfyller villkoren för enskilda undantag. Kommissionen skall så snart som möjligt undersöka huruvida de anmälda åtgärderna är förenliga med gemenskapsrätten och om den kommer fram till att åtgärden är att se som oförenlig, skall den i ett beslut begära att medlemsstaten i fråga avstår från att vidta de övervägda åtgärderna eller avbryter redan vidtagna.

Skälen till att principen om ursprungsland inte tillämpas på vissa områden eller verksamheter baseras på två typer av överväganden¹⁶¹.

Det ena övervägandet baseras på gemenskapens lagstiftning där vissa undantag har gjorts med hänsyn till det faktum att det i befintliga gemenskapsinstrument finns en bestämmelse om att tillhandahållandet av en gränsöverskridande tjänst kan omfattas av lagstiftningen i mottagarlandet. Då det rör sig om en bestämmelse som är oförenlig med artikel 16 i förslaget är det nödvändigt att inrätta undantag för att säkerställa överensstämmigheten med sådan lagstiftning. Exempel på sådana undantag rör direktivet om utstationering av arbetstagare, förordningen om socialförsäkringar, förordningen om avfallstransporter samt vissa rättsakter som rör den fria rörligheten för personer och erkännande av kvalifikationer. På andra områden är den fria rörligheten för tjänster redan

¹⁵⁹ KOM (2004) 2 slutlig, s.81

¹⁶⁰ KOM (2004) 2 slutligt, artikel 37

¹⁶¹ KOM(2004) 2 slutlig, s.27

föremål för gemenskapsinstrument som behandlar särskilda aspekter i förhållande till de som detta förslag omfattar, vilket enligt kommissionen motiverar undantag, i synnerhet när det gäller skyddet av personuppgifter.

Det andra övervägandet baseras på graden av skillnader mellan olika nationella system. För viss verksamhet eller vissa ämnesområden kan det finnas kvar alltför stora skillnader mellan de olika systemen eller en alltför låg nivå av gemenskapsintegrering, vilket gör att principen om ursprungsland inte kan tillämpas. Försök till harmonisering av dessa system, i den mån det är möjligt, görs genom förslaget. Dessutom har en förstärkning av det administrativa samarbetet gjorts, så att den ömsesidiga tillit som är nödvändig för tillämpningen av principen om ursprungsland kan etableras. I vissa fall anses det dock inte vara nödvändigt att på tidigt stadium åstadkomma sådan harmonisering eller etablera sådant samarbete, varför det ansetts nödvändigt att införa en möjlighet till undantag. Exempel på sådana undantag för vissa verksamheter rör handlingar i laga form, posttjänster, elektricitets-, gas- och vattenförsörjning samt verksamheter som berör vissa frågor såsom upphovsrätt, totalförbud med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa, bestämmelser som har samband med de särskilda drag som utmärker den plats där en tjänst tillhandahålls och som kan rättfärdigas med hänvisning till den allmänna säkerheten, skyddet av folkhälsa eller miljö, tillståndssystem som gäller ersättning för vårdkostnader, registrering av fordon som tagits på leasing i en annan medlemsstat, eller undantag i fråga om kontrakt eller ansvar utomobligatoriska förpliktelser.

4.7.2 Tjänstemottagarens rättigheter

Kommissionen mottar regelbundet ett stort antal klagomål från användare, särskilt konsumenter, som stöter på hinder av olika slag då de önskar utnyttja tjänster på gränsöverskridande nivå. Exempel på problem de råkar ut för är högre avgifter eller en vägran att utföra en tjänst, endast på grund av det faktum att de kommer från en viss medlemsstat eller för att de bor i ett visst land. Sådana typer av problem, vilka inte enbart uppstår på grund av åtgärder från offentliga myndigheter utan också genom privata operatörers ageranden, har påpekats på flera områden. Detta är vanligt vid deltagande i sport- eller kulturevenemang, tillgång till monument, museer och turistattraktioner, reklamerbjudanden, användning av fritidsinstallationer, entré till nöjesparker och liknande aktiviteter. Kommissionen anser att när sådan diskriminering fortfarande förekommer begränsar eller hindrar detta möjligheten att utföra transaktioner på gränsöverskridande nivå¹⁶². För att komma till rätta med problem som dessa har det i förslaget tagits med ett avsnitt som syftar till att säkerställa tjänstemottagarens rättigheter¹⁶³ där principen om icke-diskriminering är mycket central. Denna innebär att en tjänstemottagare, i synnerhet en konsument, varken får lov att nekas eller få försvårad tillgång till en tjänst som erbjuds till allmänheten endast med hänvisning till att tjänstemottagaren har en viss nationalitet eller är bosatt på ett visst ställe. I avsnittet föreslås därför olika grader av skyldigheter för medlemsstaterna och tillhandahållare av tjänster.

När det gäller medlemsstaterna föreslås i förslaget följande:

- Att en medlemsstat inte kan påtvinga en tjänstemottagare begränsningar när det gäller användningen av en tjänst från en tillhandahållare som är etablerad i en annan medlemsstat¹⁶⁴.

¹⁶² KOM (2004) 2 slutlig, s.25

¹⁶³ KOM (2004) 2 slutligt, artiklarna 20-23

¹⁶⁴ KOM (2004) 2 slutligt, artikel 20

- Att ingen av medlemsstaterna, varken tillhandahållarens ursprungsland eller den medlemsstat där tjänsten mottas, får tillämpa diskriminerande åtgärder som grundas på tjänstemottagarnas nationalitet eller bostadsort. Förbudet mot diskriminerande villkor påverkar dock inte tillämpningen av olika priser och villkor för tillhandahållandet av en tjänst, om detta är direkt motiverat av objektiva faktorer som högre faktiska kostnader på grund av avståndet, tjänstens tekniska egenskaper, de olika marknadsvillkoren eller de ytterligare risker som beror på att bestämmelserna skiljer sig från dem i ursprungslandet¹⁶⁵.

När det gäller tillhandahållarna av tjänster förbjuds de att, i sina allmänna krav för tillgång till sina tjänster på grundval av tjänstemottagares nationalitet eller bostadsort, vägra utföra tjänster eller tillämpa mindre fördelaktiga villkor. Detta kan dock inte hindra tillhandahållaren från att vägra utföra viss tjänst eller tillämpa olika avgifter eller varierande villkor för utförandet om de kan visa sig att detta direkt kan motiveras med objektiva faktorer såsom högre verkliga kostnader beroende på avståndet eller tekniska faktorer i samband med tjänstens utförande.

För att ytterligare stärka tjänstemottagarnas rättigheter föreligger det en skyldighet för medlemsstaterna att stötta tjänstemottagarna genom att lämna dem adekvat information om bland annat vilka krav som gäller för tjänsteverksamhet i andra medlemsstater, information om tvistlösningsalternativ samt kontaktuppgifter till organisationer där praktisk assistans kan erhållas¹⁶⁶.

4.7.3 Utstationering av arbetstagare

Utstationering av arbetstagare innebär att tillhandahållaren, i samband med utförandet av sina tjänster i en annan medlemsstat stationerar ut sin arbetstagare på den andra medlemsstatens territorium för att få viss tjänst utförd. De anställnings- och arbetsvillkor som gäller vid utstationering av arbetstagare regleras i ett tidigare antaget direktiv, 96/97/EG från 1996¹⁶⁷, som föreskriver att vissa bestämmelser skall tillämpas i det land på vars territorium arbetstagaren är utstationerad¹⁶⁸. För att säkerställa samstämmighet mellan detta direktiv har dock ett undantag från tidigare diskuterade principen om ursprungsland införts¹⁶⁹.

För att underlätta för den fria rörligheten för tjänster menar kommissionen att det bör klargöras vilka ansvarsområden och uppgifter ursprungsmedlemsstaten respektive utstationeringsmedlemsstaten har. Kommissionen påpekar dock att syftet med förslaget inte är att behandla rena arbetsrättsliga frågor. I stället menar den att en fördelning av uppgifterna samt ett klargörande över hur samarbetet mellan ursprungsmedlemsstat och utstationeringsmedlemsstat skall utformas kan underlätta den fria rörligheten, särskilt genom att vissa onödigt tungrodda administrativa förfaranden avlägsnas samtidigt som kontrollen av att anställnings- och arbetsvillkoren i ovannämnda direktiv efterlevs förbättras¹⁷⁰.

¹⁶⁵ KOM (2004) 2 slutlig, s.41 samt artikel 21.1

¹⁶⁶ KOM (2004) 2 slutligt, artikel 22

¹⁶⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 96/97/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållandet av tjänster.

¹⁶⁸ KOM (2004) 2 slutlig, s.14

¹⁶⁹ KOM (2004) 2 slutligt, artikel 17 p. 5

¹⁷⁰ KOM (2004) 2 slutlig, s.43

För att uppnå detta syfte innehåller förslaget således bestämmelser som underlättar vid utstationering av arbetstagare¹⁷¹. Ett försök till undvikande av både diskriminering samt omständliga administrativa formaliteter, som ofta medför en avrådande verkan på framförallt små och medelstora företag, sker genom att det inte är tillåtet för utstationeringsmedlemsstaten att kräva att utstationeringen skall uppfylla vissa villkor, såsom att en tillståndsansökan skall inlämnas hos myndigheterna¹⁷². Det är inte heller tillåtet att kräva att en förhandsanmälan skall göras hos myndigheterna i utstationeringsmedlemsstaten.

När det gäller andra anställnings- och arbetsvillkor än de som anges i direktivet 96/97/EG bör utstationeringsmedlemsstaten i enlighet med principen om fri rörlighet för tjänster inte få vidta begränsande åtgärder mot en tillhandahållare av tjänster som är etablerad i en annan medlemsstat¹⁷³.

Utstationeringsmedlemsstaten får inte heller ställa krav på att en tillhandahållare skall ha en representant i utstationeringslandet¹⁷⁴ eller krav på att ha samt förvara anställningsrelaterade handlingar i utstationeringsmedlemsstatens territorium eller enligt de villkor som gäller inom det territoriet¹⁷⁵.

Förslaget föreskriver att utstationeringsmedlemsstaten, inom sitt territorium, skall göra de kontroller, inspektioner och utredningar som krävs för att se till att de anställnings- och arbetsvillkor som avses i direktiv 96/97/EG efterlevs. I enlighet med gemenskapsrätten måste den således vidta åtgärder mot de tillhandahållare av tjänster som inte följer bestämmelserna¹⁷⁶.

Det föreligger även en skyldighet för ursprungsmedlemsstaten att se till att tillhandahållaren vidtar vissa nödvändiga åtgärder, för att upp till två år efter utstationeringens slut, kunna underrätta sina och utstationeringsmedlemsstatens behöriga myndigheter om den utstationerade arbetstagarens identitet, den funktion och de uppgifter som arbetstagaren anförtrots, tjänstemottagarens namn och adress, utstationeringsort, utstationeringens början och slut samt anställnings- och arbetsvillkoren för den utstationerade arbetstagaren¹⁷⁷.

Vad gäller utstationering av arbetstagare från tredje land så omfattar den fria rörligheten för tjänster en rätt för en tillhandahållare av tjänster att stationera ut sin personal, även om det rör sig om personer som inte är gemenskapsmedborgare, utan är medborgare i tredje land men som lagligen vistas i ursprungsmedlemsstaten och där har en laglig anställning. Enligt kommissionen är det ursprungsmedlemsstaten som är skyldig att se till att alla utstationerade arbetstagare som är medborgare i tredje land uppfyller kraven i den egna lagstiftningen i fråga om rätt till bosättning och arbete, inbegripet social trygghet¹⁷⁸. En utstationeringsmedlemsstat får inte lov att kontrollera arbetstagaren eller tillhandahållaren av tjänsterna i förebyggande syften. För att förhindra att detta sker stadgas det i förslaget att det inte får ställas krav på att tillhandahållaren eller den utstationerade arbetstagaren skall ha ett inresetillstånd, utresetillstånd, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd som ger rätt till anställning eller motsvarande villkor¹⁷⁹.

¹⁷¹ KOM (2004) 2 slutligt, artiklarna 24 och 25

¹⁷² KOM (2004) 2 slutligt, artikel 24.1 a

¹⁷³ KOM (2004) 2 slutligt, s.43

¹⁷⁴ KOM (2004) 2 slutligt, artikel 24.1 c

¹⁷⁵ KOM (2004) 2 slutligt, artikel 24.1 d

¹⁷⁶ KOM (2004) 2 slutligt, artikel 24.1 d

¹⁷⁷ KOM (2004) 2 slutligt, artikel 24.2

¹⁷⁸ KOM (2004) 2 slutligt, s.44

¹⁷⁹ KOM (2004) 2 slutligt, artikel 25

4.8 Tjänsternas kvalitet

I förslaget har det tagits med ett kapitel som reglerar den kvalitetspolitik medlemsstaterna skall bedriva med avseende på de tjänster som erbjuds på marknaden¹⁸⁰. Denna är direkt grundad i önskan att göra det lättare för små och mellanstora företag att utöva sina grundläggande friheter på den inre marknaden¹⁸¹.

För att främja kvaliteten på tjänsterna måste medlemsstaterna se till att leverantören av tjänster tillhandahåller viss typ av information till mottagarna samt att de leverantörer vars tjänster innebär en särskild risk för mottagarens hälsa och säkerhet eller är av en särskild ekonomisk risk, är täckta av ansvarsförsäkring eller liknande garanti¹⁸². Information som skall lämnas utgörs till exempelvis av namn och adress där tillhandahållaren är etablerad, eventuella register och registreringsnummer, eventuella avtalsbestämmelser i form av standardklausuler, allmänna villkor, tillämplig lag och behörig domstol vid eventuell tvist samt om verksamheten kräver särskilda tillstånd, adressuppgifter till behörig myndighet eller gemensam kontaktpunkt.

Enligt kommissionen bör en tillhandahållare kunna ange sin e-postadress samt webbsida för att på ett lättillgängligt sätt fullgöra sin informationsskyldighet. I de fall tillhandahållaren använder sig av allmänt kommersiella meddelanden i form av reklam, och där i lämnar en presentation av sina tjänster, medför inte detta att de uppfyllt sitt informationskrav. I stället bör denna information lämnas i form av broschyrer eller dokument på webbsidor med mer ingående beskrivningar.

Vad gäller den särskilda yrkesansvarsförsäkringen innebär denna att tillhandahållaren även bör vara tillräckligt försäkrad för den typen av tjänst han tillhandahåller i andra medlemsstater än i ursprungsmedlemsstaten¹⁸³.

Medlemsstaterna skall även se till att leverantören, på tjänstemottagarens begäran, informerar om existensen av eventuella kundgarantier, vad dessa omfattar samt vad som krävs för dess tillämpning, särskilt avseende giltighetstid och territoriell giltighet¹⁸⁴.

Dessutom skall de se till att alla generella förbud mot kommersiella meddelanden för reglerade yrken avskaffas, samt se till att sådana meddelanden följer de yrkesetiska reglerna i överensstämmelse med gemenskapsrätten, särskilt beträffande yrkesverksamhetens oberoende, värdighet och integritet samt eventuell tystnadsplikt beroende på yrkets särskilda karaktär¹⁸⁵.

Borttagandet avser dock inte förbud mot visst innehåll i ett kommersiellt meddelande, utan det avser sådana förbud som innebär att ett visst yrke generellt sett inte får lov att marknadsföra sig via olika slags kommersiella meddelanden, exempelvis genom direktreklam via utskick eller annonser. Vad gäller meddelandenas innehåll och utformning anser kommissionen att tillhandahållarna, på gemenskapsnivå, bör utarbeta uppföranderegler som är förenliga med gemenskapsrätten¹⁸⁶.

¹⁸⁰ KOM (2004) 2 slutligt, artiklarna 26-33

¹⁸¹ KOM (2004) 2 slutlig, s.20

¹⁸² KOM (2004) 2 slutligt, artikel 26 och 27

¹⁸³ KOM (2004) 2 slutlig, s.44

¹⁸⁴ KOM (2004) 2 slutligt, artikel 28

¹⁸⁵ KOM (2004) 2 slutligt, artikel 29

¹⁸⁶ KOM (2004) 2 slutlig, s.44

Vad gäller multidisciplinära aktiviteter, det vill säga en leverantörs utövande av flera olika verksamheter, så skall medlemsstaterna se till att tillhandahållarna inte underställas krav som begränsar deras möjlighet att utföra flera aktiviteter samtidigt eller i samarbete¹⁸⁷.

Vidare skall medlemsstaterna och kommissionen vidta kompletterande åtgärder för att uppmuntra leverantörer att vidta frivilliga åtgärder i syfte att kvalitetssäkra sina tjänster bland annat genom certifiering eller märkningar som upprättas av professionella organisationer på gemenskapsnivå. En utveckling av frivilliga europeiska standarder uppmuntras då detta kommer underlätta jämförelser mellan tjänster som erbjuds från olika medlemsstater, information till mottagaren samt tjänstens kvalitet¹⁸⁸.

Kommissionen poängterar att vid bedömningen av kvaliteten på jämförbara tjänster är det viktigt att denna görs utifrån jämförbara kriterier. För att denna skall bli så korrekt som möjligt är det viktigt att upplysningarna om innebörden av märkning och andra kännetecken för dessa tjänster är lättillgängliga. Kravet på öppenhet är särskilt viktigt inom vissa typer av tjänsteverksamhet, exempelvis turism, i synnerhet inom hotellnäringssektorn, där bruket av klassificeringssystem är mycket utbrett. Inom gemenskapen utarbetas det även olika typer av klassificeringsnormer utav olika europeiska normaliseringsorgan¹⁸⁹. Kommissionen anser att en utredning huruvida dessa normaliseringssystem kan användas för att underlätta för en bedömning utav tjänsternas kompatibilitet och kvalitet bör utredas närmare. Avslutningsvis finns det även bestämmelser avseende tvistlösning samt om utbyte av information mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter angående leverantörernas goda anseende¹⁹⁰.

4.9 Tillsyn

För att göra den tillsyn som föreskrivs medlemsstaterna så effektiv som möjligt har det tagits med bestämmelser om en skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa att behöriga myndigheter har tillräckliga resurser för en effektiv kontroll¹⁹¹.

På grund av principen om ursprungsland så föreligger det en skyldighet för medlemsstaterna att ömsesidigt bistå varandra och på ett så effektivt sätt som möjligt samarbeta vid kontrollen tillhandahållarna och deras tjänster. Detta samarbete skall företas genom de kontaktpunkter medlemsstaterna är skyldiga att utse¹⁹². I det fall någon medlemsstat får kännedom om att någon tillhandahållare agerar på ett otillbörligt sätt eller det föreligger en specifik situation som kan orsaka allvarlig skada i en medlemsstat skall denna genast meddela ursprungsmedlemsstaten, kommissionen samt andra medlemsstater. Ursprungsmedlemsstaten är dessutom skyldig, att på begäran från medlemsstat, lämna upplysningar om huruvida tillhandahållare inom deras territorium verkligen är etablerade där samt bedriver sin verksamhet på laglig väg. Ursprungsmedlemsstaten måste även utföra de kontroller, inspektioner med mera som annan medlemsstat begär och därefter redogöra för resultaten av dessa samt eventuella åtgärder som vidtagits. Då det ibland kan uppstå

¹⁸⁷ KOM (2004) 2 slutligt, artikel 30

¹⁸⁸ KOM (2004) 2 slutligt artikel 31

¹⁸⁹ CEN, CENELEC och ETSI

¹⁹⁰ KOM (2004) 2 slutligt, artiklarna 32 och 33

¹⁹¹ KOM (2004) 2 slutligt, artiklarna 35-38

¹⁹² KOM (2004) 2 slutligt, artikel 6 och 35

problem i samband med de upplysningar annan medlemsstat begär skall den undersökande medlemsstaten underrätta den förfrågande medlemsstaten i fråga för att dessa sedermera skall finna en lösning på problemet. Vad gäller de register som tillhandahållarna finns inskrivna i skall dessa hållas tillgängliga för övriga medlemsstater på samma sätt som de är för den egna medlemsstatens myndigheter¹⁹³.

I det fall en tillhandahållare beger sig från en medlemsstat till en annan utan att vara etablerad där föreligger det en skyldighet för myndigheterna i denna nya medlemsstat att på ursprungsmedlemsstatens begäran genomföra kontroller för att kontrollera att ursprungsmedlemsstatens kontroll av tillhandahållaren är effektiv. Denna kontroll omfattas dock av vissa villkor. Kontrollen innebär enbart ett konstaterande av fakta, det vill säga, inga ytterligare åtgärder får genomföras gentemot tillhandahållaren förutom vad gäller undantagen mot principen om ursprungsprincipen i enskilda fall. Kontrollen får inte lov att vara diskriminerande eller motiveras av att det rör sig om en tillhandahållare etablerad i en annan medlemsstat. Dessutom måste de vara objektivt motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset samt stå i proportion till det mål som eftersträvas¹⁹⁴.

I det fall en medlemsstat begär undantag från principen om ursprungsland i det enskilda fallet skall denna begära att ursprungsmedlemsstaten vidtar åtgärder mot tillhandahållaren av tjänsterna i fråga genom att lämna alla relevanta upplysningar om tjänsten och omständigheterna i ärendet.

Ursprungsmedlemsstaten skall så snart som möjligt kontrollera om tillhandahållaren utövar sin verksamhet lagenligt samt de omständigheter som ligger till grund för begäran. Därefter skall den meddela den medlemsstat som gjort begäran om vilka åtgärder som har vidtagits eller som övervägs, eller, i förekommande fall, varför inga åtgärder vidtagits. Efter underrättelsen skall den begärande medlemsstaten anmäla sin avsikt att vidta åtgärder både till kommissionen och ursprungsmedlemsstaten, och i samband med detta ange varför den anser att de åtgärder som ursprungsmedlemsstaten vidtagit eller överväger att vidta är otillräckliga, samt varför den anser att de åtgärder som den överväger att vidta uppfyller villkoren för undantag i enskilda fall.

Kommissionen skall därefter, så snart som möjligt, undersöka huruvida de anmälda åtgärderna är förenliga med gemenskapsrätten. Kommer den fram till att åtgärden är oförenlig med gemenskapsrätten, skall kommissionen i ett beslut begära att medlemsstaten i fråga avstår från att vidta de övervägda åtgärderna eller avbryta redan vidtagna åtgärder¹⁹⁵. Själva tillsynen av tjänsteverksamheten bör enligt kommissionen göras vid källan, det vill säga av de behöriga myndigheterna i den medlemsstat där tillhandahållaren av tjänsterna är etablerad. Det är de behöriga myndigheterna i ursprungslandet som har de bästa förutsättningarna för att se till att tillhandahållaren av tjänsterna kontrolleras effektivt och kontinuerligt och att tjänstemottagarna skyddas, såväl i det egna landet som i andra medlemsstater. Ett sådant gemenskapsansvar för ursprungsmedlemsstaten när det gäller bevakningen av tillhandahållarens verksamhet, oberoende av var tjänsten tillhandahålls, skapar nämligen ett ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna när det gäller regleringen av tjänsteverksamhet¹⁹⁶.

¹⁹³ KOM (2004) 2 slutligt, artikel 36

¹⁹⁴ KOM (2004) 2 slutligt, artikel 37

¹⁹⁵ KOM (2004) 2 slutligt, artikel 38

¹⁹⁶ KOM (2004) 2 slutligt, s.38

TJÄNSTEDIREKTIVETS FRAMTID

5.1 Ändrat ursprungsförslag

Som förklarats under avsnitt 4.2 har det ursprungliga förslaget, vilket ansågs som tämligen radikalt, stött på starkt motstånd på många håll inom EU. I Sverige har det framför allt handlat om en oro för att den svenska modellen med kollektivavtal skulle komma att hotas, att marknadskrafter skulle komma att släppas in i skola och vård samt att de offentligt upprätthållna monopolerna skulle komma att raderas. För att undvika vad som ofta angivits som ”social dumping” framförde den svenska regeringen vid EU-toppmötet i mars 2005, att denna kommer att säga nej till ett tjänstedirektiv som riskerar att hota den svenska kollektivavtalsmodellen. Statsminister Göran Persson har förklarat att Sverige inte kan godkänna ett tjänstedirektiv om inte flera yrkesgrupper undantas från direktivet, framför allt sjukvård och skola, samt de tjänster som Sverige har monopol på idag såsom alkoholförsäljningen och apoteken¹⁹⁷.

Behovet av ett tjänstedirektiv kvarstår dock eftersom utvecklingen avseende den fria rörligheten för tjänster fortfarande är eftersatt då det i samtliga EU länder fortfarande finns kvar en mängd lagar, vilka skapar både synliga och osynliga hinder för tjänstehandeln. Ett framtida tjänstedirektiv anses således som ett nödvändigt instrument för att lyckas med avskaffandet av de hinder som än i dag kvarstår och i många fall omöjliggör tjänstetillhandahållares fria rörlighet och etableringsmöjlighet avseende tjänster mellan medlemsstaterna. Eftersom tjänstesektorn står för cirka 70 % av EU:s samlade BNP är det av högsta vikt att komma vidare i ambitionen att komma till rätta med problemen inom tjänstesektorn avseende fri rörlighet samt rätt till etablering då en utveckling av fri rörlighet av tjänster medför ökade möjligheter att uppnå de uppsatta målen i Lissabonstrategin.

Europaparlamentet har därför, den 16 februari 2006, röstat om utkastet till tjänstedirektiv vid första behandlingen och enats om väsentliga ändringar av det ursprungliga förslaget baserat på ett kompromisspaket. Kommissionen, har därefter lagt fram ett nytt direktivförslag den 4 april 2006, varefter rådet kommer att återuppta diskussionerna för att kunna nå en överenskommelse om rådets gemensamma ståndpunkt¹⁹⁸. Den gemensamma ståndpunkten kommer sedan att föreläggas Europaparlamentet för en andra behandling i enlighet med medbeslutandeförfarandet¹⁹⁹.

Det kompromisspaket Europaparlamentet lade fram den 16 februari 2006 resulterade i korthet i följande förändringar:

- Den övergripande målsättningen med direktivet, artikel 1.
- Direktivets räckvidd, artikel 2.
- Bestämmelsen om fritt tillhandahållande av tjänster, artikel 16.

¹⁹⁷ www.svt.se

¹⁹⁸ www.eu.int

¹⁹⁹ Artikel 251 EG

5.2 Kommissionens ändrade förslag

Kommissionens ändrade förslag från den 4 april 2006 baseras i stort på de ändringar Europaparlamentets lade fram i februari 2006.

I kommissionens senaste förslag framförs att syftet med förslaget är att²⁰⁰:

- Förbättra förutsättningarna för ekonomisk tillväxt och sysselsättning inom EU.

Kommissionen konstaterar i sitt senaste förslag att det fortfarande finns en rad hinder för den inre marknaden som innebär att många tjänsteföretag, särskilt små och medelstora företag, inte kan växa över nationella gränser och fullt ut dra nytta av den inre marknaden. Detta medför att den globala konkurrenskraften undergräves, inte bara för tjänsteleverantörerna i EU utan även för tillverkningssektorn som i allt högre grad är beroende av tjänster av hög kvalitet. Resultatet av detta har medfört att den Europeiska marknaden blir mindre attraktivt för utländska investeringar.

- Fastställa rättsligt bindande skyldigheter om ett effektivt administrativt samarbete mellan medlemsstaterna.

För att skapa en förutsättning för ekonomisk tillväxt är det av vikt att genomföra en verklig inre marknad för tjänster genom att avskaffa rättsliga och administrativa hinder för utvecklingen av tjänsteverksamhet. Dessa hinder uppstår både när tjänsteleverantörer från en medlemsstat vill etablera sig i en annan medlemsstat och när de vill tillhandahålla en tjänst från sin etableringsmedlemsstat i en annan medlemsstat. Kommissionen förtydligar således att förslaget syftar dels till att underlätta utövandet av dessa två grundläggande redan förankrade friheter i EG-fördraget och dels till att skapa större klarhet angående rättsläget för tjänsteleverantörerna.

- Genomföra en inre marknad för tjänster genom att avskaffa rättsliga och administrativa hinder för utvecklingen av tjänsteverksamheten

Redan i samband med kommissionens första förslag från år 2004 konstaterade kommissionen att ett effektivt och välfungerande administrativt samarbete är nödvändigt för att den inre marknaden skall kunna fungera. Detta då medlemsstaternas olika tillsynsmyndigheter har begränsade kunskaper om, och därför begränsat förtroende för, regelverket och tillsynen i andra medlemsstater. Den begränsade kunskapen resulterar i många fall till en ökning av antalet regler och dubbelarbete när det gäller kontroller av gränsöverskridande verksamhet. Det har även visat sig att myndigheters bristande kunskap många gånger utnyttjas av mindre seriösa näringsidkare för att undvika tillsyn eller kringgå gällande nationella regler, vilket i slutändan resulterar i risker för användarna av tjänster. I det senaste förslaget fastställs därför rättsliga krav på informationsutbyte och ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaterna, med hjälp av ett effektivt fungerande elektroniskt informationssystem som gör det möjligt för behöriga myndigheter att lätt identifiera sina relevanta samtalspartner i andra medlemsstater och att kommunicera med varandra.

- Stärka konsumenternas rättigheter som användare av tjänster.

Kommissionen konstaterar att för närvarande kan konsumenternas efterfrågan på tjänster över gränserna inte tillgodoses på grund av avsevärda rättsliga och administrativa svårigheter samt brist på information om, och förtroende för, tjänster från andra medlemsstater. För att komma till rätta

²⁰⁰ Kom (2006)106 slutligt sid. 2

med detta finns det i förslaget bestämmelser som medför att medlemsstaterna blir skyldiga att avskaffa hinder för användningen av gränsöverskridande tjänster, genom att principen om icke-diskriminering tillämpas och genom att det ställs krav på större öppenhet och information från tjänsteleverantörernas sida.

5.2.1 Tillämpning samt undantagna tjänster²⁰¹

Till att börja med kan det konstateras att det senaste förslaget, liksom det tidigare anger att bestämmelserna i förslaget är tillämpligt på tjänster som utförs mot ekonomisk ersättning²⁰². Av intresse är dock att artikel 2 i det senaste förslaget, vilken behandlar direktivets tillämplighet, uttryckligen skiljer på tjänster av *allmänt intresse* och tjänster av *allmänt ekonomiskt intresse*.

Åtskillnaden gjordes även i samband med det tidigare förslag kommissionen lade fram. Skillnaden är dock att denna åtskillnad inte uttrycks i detta direktivs bestämmelser utan enbart finns med i kommissionens resonemang kring samstämmigheten mellan det föreslagna direktivet och gemenskapens andra politikområden²⁰³.

Tjänster av allmänt intresse utgör icke-ekonomiskt betingade tjänster som anses vara av allmänt intresse, exempelvis utbildning och socialförsäkringar. Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, är tjänster tillhandahållna av privata företag men betalade av allmänna medel. Exempel på sådana tjänster utgör post och transporttjänster. Anledningen att tjänster av allmänt ekonomisk karaktär skall omfattas av direktivet är att dessa utförs mot ekonomisk ersättning och därmed bör konkurreras ut²⁰⁴. Dock undantas ett flertal av sådana tjänsteverksamheter från direktivets tillämpningsområde.

Liksom i tidigare förslag förtydligar kommissionen att bestämmelserna som rör etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster endast bör tillämpas om den berörda verksamheten är öppen för konkurrens. Detta för att medlemsstaterna inte skall tvingas att liberalisera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, att privatisera offentliga enheter som tillhandahåller sådana tjänster eller avskaffa existerande monopol för andra verksamheter eller vissa distributionstjänster.

Kommissionen har i bägge sina förslag, i artikel 1, definierat syftet med det föreslagna tjänstedirektivet. Vad gäller det senaste förslaget har denna artikel kommit att utvecklas i mycket hög grad. Det första förslaget stadgar enbart att syftet med direktivet är att;

”direktivet skall fastställa de allmänna bestämmelser som skall underlätta utövandet av etableringsfriheten för tillhandahållare av tjänster och den fria rörligheten för tjänster”.

Det senare förslaget går mycket längre, vilket i sig innebär en begränsning av förslagets tillämpningsområde. Syftet är fortfarande, med följande tillägg i kursiv stil, att ”direktivet skall fastställa de allmänna bestämmelser som skall underlätta utövandet av etableringsfriheten för

²⁰¹ Kom (2006)106 slutligt sid. 20 ff

²⁰² se avsnitt 4.5.1

²⁰³ kom (2004) 2 slutligt sid. 16

²⁰⁴ www.eu-upplysningen.se

tjänsteleverantörer och den fria rörligheten för tjänster *samtidigt som tjänsternas höga kvalitetsnivå bibehålls*".

I och med att nedan angivna tillägg tagits med i artikel 1 i det senaste förslaget har direktivets tillämpningsområde kommit att begränsas i större omfattning.

Det senaste förslaget innebär att direktivet inte skall behandla eller påverka;

- Liberaliseringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som är förbehållna offentliga eller privata enheter, och inte heller privatiseringen av offentliga enheter som tillhandahåller tjänster.
- Avskaffandet av tjänstemonopol och inte heller statligt stöd från medlemsstater vilket omfattas av gemenskapens konkurrensregler. Direktiv skall inte heller påverka medlemsstaternas frihet att i enlighet med gemenskapsrätten definiera vad de anser vara tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, hur dessa tjänster bör organiseras och finansieras i enlighet med bestämmelser om statligt stöd och vilka särskilda krav de bör underställas.
- de åtgärder som vidtas enligt gemenskapsrätten på gemenskapsnivå eller nationell nivå för att skydda eller främja den kulturella eller språkliga mångfalden eller mångfalden i medierna.
- Medlemsstaternas straffrättsliga bestämmelser.
- Arbetslagstiftning, dvs. rättsliga eller avtalsreglerade bestämmelser om anställningsvillkor, arbetsförhållanden, inbegripet hälsa och säkerhet på arbetsplatsen, samt förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, som medlemsstaterna tillämpar i enlighet med gemenskapsrätten. Direktivet skall inte heller påverka medlemsstaternas lagstiftning om social trygghet.
- Utövande av grundläggande rättigheter som erkänns i medlemsstaterna och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, däribland rätten att sluta och tillämpa kollektivavtal samt att vidta stridsåtgärder.
- Arbets- och anställningsvillkor, såsom längsta arbetstid, minsta antal betalda semesterdagar per år, minimilön, hälsa och säkerhet samt rätten att förhandla om och ingå kollektivavtal, eller medlemsstaternas interna lagstiftning om social trygghet.

Av intresse för föreliggande uppsats är det uttryckliga undantaget som stadgar att direktivet inte behandlar avskaffandet av tjänstemonopol.

Vad gäller tillämpningsområde har det i artikel 2 i bägge förslagen angivits vilka tjänsteområden som uttryckligen undantas från direktivets bestämmelser. Kommissionen påpekar dock i sitt senaste förslag att det är mycket viktigt att alla undantag från direktivets tillämpningsområde blir klart avgränsade så att rättsläget blir klarare och olika tolkningar i medlemsstaterna undviks²⁰⁵.

I kommissionens senare förslag har denna således gått mycket längre när det gäller specificeringen av undantagen. En uttrycklig bestämmelse om att direktivet inte skall tillämpas på tjänster av allmänt intresse har tagits med. Vad gäller de tidigare undantagna tjänsterna, finansiella tjänster,

²⁰⁵ Kom(2006)106, slutligt sid. 4

elektroniska kommunikationstjänster, transporttjänster samt skatter kvarstår dessa undantag med vissa förtydliganden. Därtill har ett flertal tjänsteverksamhetsområden lagts till i det senare förslaget.

Sammanfattningsvis utesluts följande tjänster från det senaste förslagets tillämpningsområde²⁰⁶:

- Finansiella tjänster, såsom banktjänster samt tjänster som avser krediter, försäkringar och återförsäkringar, tjänstepensioner och individuellt pensionssparande, värdepapper, investeringar, fonder, betalningar och investeringsrådgivning, utesluts dessa från direktivets tillämpningsområde. Detta då sådan verksamhet redan omfattas av särskild gemenskapslagstiftning vilken, liksom föreliggande direktiv, syftar till att genomföra en verklig inre marknad för tjänster.
- Transporttjänster, inklusive lokaltrafik, taxi, ambulanser och hamntjänster, ingår inte i direktivets tillämpningsområde. Det samma gäller sjukvårds- och läkemedelstjänster som utförs av yrkesverksamma inom sjukvården för att bedöma, bevara eller återställa patienters hälsotillstånd, där dessa verksamheter är förbehållna ett reglerat vårdyrke i den medlemsstat där tjänsterna utförs. Däremot påverkar inte det föreslagna direktivet ersättning för sjukvård som tillhandahålls i en annan medlemsstat än den där vårdmottagaren är bosatt.
- Audiovisuella tjänster, även biografföreställningar, undantas från direktivets tillämpningsområde, oavsett produktions-, distributions-, eller sändningssätt.
- Spelverksamhet, såsom lotterier och vadslagningar, utesluts även de från det direktivets tillämpningsområde med tanke på denna verksamhets särdrag som har fått medlemsstaterna att utforma en politik avseende den allmänna ordningen och konsumentskyddet. Yrken och verksamheter som är förenade med direkt och specifikt utövande av offentlig makt, såsom notarius publicus och andra yrkesgrupper med befogenhet att göra attesteringar och bestyrkanden, blir inte påverkade av förslagets tillämpningsområde.
- Tjänster vars mål är social välfärd, avseende subventionerat boende, barnomsorg och familj undantas. Dessa tjänster anses vara nödvändiga för att kunna säkra den grundläggande rätten till mänsklig värdighet och integritet och är ett uttryck för principerna om social sammanhållning och solidaritet, varför de inte skall påverkas av detta direktiv.
- Privata säkerhetstjänster samt verksamhet som är knuten till utövandet av offentlig.
- Skatter uteslutas i dess helhet från direktivets tillämpningsområde då det redan finns antagna gemenskapsinstrument samt särskilda rättsliga grunder som reglerar dessa tjänster.

Liksom i det ursprungliga förslaget konstaterar kommissionen att tjänsteverksamheten redan är föremål för omfattande gemenskapslagstiftning avseende vissa verksamhetsområden. Direktivet skall således bygga vidare på gemenskapens regelverk och kompletterar detta. I de fall då tjänstedirektivet kommer strid mot andra gemenskapsinstrument åtgärdas detta i direktivet bland annat genom en, numera tydligare, specificering av undantag. Kommissionen ansåg det dock som nödvändigt att införa en bestämmelse för de eventuella kvarstående fall och undantagsfall då en

²⁰⁶ Kom(2006)106, slutligt artikel 17

bestämmelse i ett framtida tjänstedirektiv strider mot en bestämmelse i något annat gemenskapsinstrument. Förekomsten av en sådan motstridighet bör konstateras i överensstämmelse med fördragets bestämmelser om etableringsrätt och fri rörlighet för tjänster. Vid utarbetandet av och förhandlingarna om ett framtida gemenskapsinstrument bör en konflikt med bestämmelserna i detta direktiv undvikas²⁰⁷.

5.2.2 Bestämmelsen om fritt tillhandahållande av tjänster

Friheten att tillhandahålla tjänster, artikel 16, har genomgått stora förändringar i det senast framlagda förslaget. Den tidigare mycket hårt kritiserade principen om ursprungsland har frångåtts och i stället ersatts av en bestämmelse om frihet att tillhandahålla tjänster.

Ändringen medför att tjänsteleverantörerna skall ges en rätt att tillhandahålla en tjänst i en annan medlemsstat än den där leverantören är etablerad. Den nya bestämmelsen ålägger även den medlemsstat där tjänsten tillhandahålls att garantera fritt tillträde till och fritt utövande av tjänsteverksamhet inom sitt territorium²⁰⁸.

I den reviderade artikeln föreskrivs att om en medlemsstat, där tjänsten tillhandahålls, ställer krav för att tillåta start eller utövande av tjänsteverksamhet får dessa nationella krav tillämpas på tjänsteleverantörer som är etablerade i en annan medlemsstat endast om dessa kan motiveras med skäl som avser allmän ordning, allmän säkerhet, folkhälsa eller miljöskydd samt respekterar principerna om icke-diskriminering, nödvändighet och proportionalitet²⁰⁹.

För att ytterligare trygga tjänsteleverantörens rätt att tillhandahålla tjänster ställs det i artikelns andra del upp följande förteckning över olika krav som medlemsstaten inte får lov att ställa på tjänsteleverantörer etablerade i annan medlemsstat²¹⁰:

- Krav på att tjänsteleverantören skall vara etablerad inom landets territorium.
- Krav på att tjänsteleverantören skall skaffa ett tillstånd hos de behöriga myndigheterna eller tas upp i ett register eller i en yrkessammanslutning på landets territorium, utom i de fall som föreskrivs i föreliggande förslag eller i andra gemenskapsrättsakter.
- Förbud för tjänsteleverantören att skaffa sig viss infrastruktur inom landets territorium, såsom ett kontor eller en mottagning, om leverantören behöver det för att kunna utföra sina tjänster.
- Tillämpning av ett särskilt avtalsförhållande mellan tjänsteleverantören och mottagaren av tjänsterna som hindrar eller inskränker ett oberoende tillhandahållande av tjänster.
- Krav på att tjänsteleverantören skall ha en särskild legitimation utfärdad av landets behöriga myndigheter för att få utöva en viss tjänsteverksamhet.
- Krav på att bruket av den utrustning och det material som krävs för tjänstens utförande skall uppfylla vissa villkor, utom då detta är nödvändigt för att garantera hälsa och säkerhet på arbetsplatsen.
- Inskränkningar av den frihet att tillhandahålla tjänster som avses i artikel 20 i föreliggande förslag.

²⁰⁷ Kom (2006)106, slutligt sid. 22 samt Kom (2004) 2, slutligt sid. 33

²⁰⁸ Kom (2006)106 slutligt sid.10

²⁰⁹ Kom (2006)106 slutligt artikel 16 st.3

²¹⁰ Kom (2006)106 slutligt artikel 16 st.2

Det nya förslaget innefattar dock en bestämmelse som gör det möjligt för medlemsstaterna, i överensstämmelse med gemenskapslagstiftningen, att tillämpa sina nationella regler avseende anställningsvillkor samt bestämmelser om kollektivavtal²¹¹.

5.2.3 Undantag från artikel 16

Både när det gäller principen om ursprungsland samt bestämmelsen om frihet att tillhandahålla tjänster har kommissionen, i båda sina förslag, tagit med flera undantag från dessa bestämmelser²¹².

I avsnitt 4.7.1 delades undantagen från dåvarande artikel 16, principen om ursprungsland, in i följande kategorier:

- Allmänna undantag
- Tillfälliga undantag
- Undantag i enskilda fall

Trots att artikel 16 har genomgått en omfattande förändring i kommissionens senaste förslag kvarstår dock flertalet av dessa undantag med vissa förändringar.

Vad gäller de allmänna undantagen i artikel 17 har denna artikel bytt rubrik och heter numera ”ytterligare undantag från friheten att tillhandahålla tjänster” istället för som tidigare ”allmänna undantag från principen om ursprungsland”. Flera av de undantag som fanns med i det ursprungliga fördraget har lyfts ut och återfinns numera i artikel 2.

Bestämmelsen om tillfälliga undantag i artikel 18 har dock utgått i dess helhet. Denna ändring har godtagits av kommissionen sedan spelverksamhet har undantagits från direktivets tillämpningsområde i dess helhet, start av verksamhet som består i rättslig indrivning av fordringar numera omfattas av undantag i artikel 17 och värdetransporter har införts i artikel 40.1.

Rubriken på artikel 19 avseende undantag i enskilda fall har liksom rubriken på artikel 17 anpassas till den nya rubriken på artikel 16. ett par av de av tidigare undantagen har lyfts ut från artikelns nuvarande bestämmelse då de ansetts som överflödiga. Detta gäller bland annat de tidigare undantagen beträffande folkhälsa, allmän ordning samt utövandet av vårdyrken, eftersom tjänster inom dessa områden i det senaste förslaget helt och hållet undantas från direktivets tillämpningsområde samt att artikel 16 numera, i mer generell form, ger medlemsstaterna möjlighet att ställa krav som avser allmän ordning och folkhälsa. Vad gäller det tidigare kravet om skyldigheten för medlemsstaten att först följa förfarandet för ömsesidigt bistånd innan en åtgärd för undantag i enskilda fall tillämpas kvarstår detta dock i kommissionens senaste förslag då kravet ansetts som väsentligt för att säkerställa att undantag i enskilda fall inte leder till onödiga begränsningar av friheten att tillhandahålla tjänster.

²¹¹ Kom (2006)106 slutligt artikel 16 st.3

²¹² Kom (2006)106, slutligt samt Kom (2004) 2, artiklarna 17-19

ANALYS

6.1 Behovet av ett tjänstedirektiv

Det framgår tydligt att tjänstesektorn står för en större del av Unionens ekonomiska verksamhet då denna sysselsätter 60 procent av EU:s löntagare samt står för nästan 70 procent av unionens samlade bruttonationalprodukt. Samhällen utvecklas hela tiden och näringsverksamheter inom tjänstesektorn blir mer och mer värdefulla. Dessvärre har det dock visat sig att en utveckling av EG-rätten, genom bland annat utveckling av praxis och utfärdandet av direktiv på relevanta områden tjänstesektorn, inte har följt samma mönster som utvecklingen inom varuområdet.

För att uppnå den önskade målsättningen som antogs av det Europeiska rådet, att göra Europeiska Unionen till världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska ekonomi före år 2010 bör Unionen således säkerställa att den fria rörligheten för tjänster samt etableringsfriheten kan garanteras för Unionens medborgare. För att uppnå denna målsättning har Europarådet samt kommissionen försökt enats om en kompromiss till det ursprungliga förslaget till direktiv från år 2004. Det reviderade förslaget kommissionen lagt fram, skiljer sig inte i någon större utsträckning från de ändringsförslag Europaparlamentets beslutade om i februari år 2006. Vad gäller det ursprungliga förslaget syftade detta till att, utan att bli för detaljreglerat, fastställt relevanta bestämmelser för att underlätta för små och medelstora företagare inom tjänstesektorn att tillhandahålla tjänster i andra medlemsstater. Trots att ambitionen hela tiden har varit att upprätta ett gemenskapsinstrument som inte skall bli för detaljreglerat har kritik framförts mot det senast föreslagna direktivet om att detta kommit att bli urvattnat på grund av de omfattande ändringar som skett²¹³. Trots kritiken har EU:s stats- och regeringschefer ställt sig bakom detta senaste förslag. Ytterligare kritiker till detta senare förslag menar dock att det senaste direktivet marknadsförts som en stor framgång och att det skapat intryck om att problemen om fri rörlighet för tjänstesektorn har lösts. I själva verket finns det de som är oroliga att detta senare förslag, i och med de många undantagen för direktivets tillämpningsområde, stänger den marknaden mer än det öppnar den²¹⁴.

6.2 Domstolen bedömning av de svenska monopolens överensstämmelse med EG-rätten

Till att börja med kan det konstateras att de svenska monopolen utgörs av två typer av monopol, handelsmonopol i form av Systembolaget samt Apoteket, samt ett tjänstemonopol i form av spelmonopol. Det framgår av EG-domstolens tidigare uttalanden att det enbart är Systembolagets samt Apotekets monopol som kan bedömas utifrån EG-fördragets artikel 31:s tillämpningsområde.

Att tjänstemonopol inte omfattas av denna artikel har redan fastställts av Domstolen i Sacchi-målet. Enligt EG-domstolen kan dock artikeln komma att tillämpas i det fall ett tjänstemonopol kan komma att påverka varuhandeln. Vad gäller statliga handelsmonopol kräver inte artikel 31 EG att dessa måste avskaffas, däremot är det tydligt att dessa måste anpassas på ett sådant sätt att ingen

²¹³ Se avsnitt 5.2.1-5.2.3 i föreliggande uppsatts

²¹⁴ www.europaportalen.se

diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare. EG-domstolen har dock klargjort att exklusiva import- och export rättigheter innebär en så pass allvarlig begränsning i samhandeln att dessa inte är förenliga med artikel 31 EG. Angående försäljningsmonopol såsom de svenska är det inte riktigt klart vad som gäller enligt EG-rätten. I litteraturen har det dock diskuterats om inte ett detaljhandelsmonopol kan anses som tillåtet eftersom det ligger så pass långt ifrån själva importverksamheten i fråga, medan grossistmonopol kan jämföras med importmonopol. Som tidigare anförts verkar det som om EG-domstolen tyckts intagit detta synsätt i sitt avgörande i Franzén-målet. Det kan dock tyckas som om både Systembolagets och Apotekets verksamhet, där båda verksamheter själva beslutar över vilka utländska produkter som skall tillhandahållas genom monopolen, påminner om ett grossistmonopol även då de riktar sin försäljning direkt till konsument- och slutanvändareleden och inte till andra återförsäljare.

Vad gäller Systembolagets samt Apotekets försäljningsmonopol har dessa dock kommit att utmanas genom att invändningar har framförts om att monopolen är diskriminerande eftersom de svenska reglerna begränsar möjligheten för tillverkare att få sina produkter saluförda på den svenska marknaden. Angående Systembolaget kom EG-domstolen dock fram till att systemets kriterier samt urvalsmetoder för inköp av produkter inte ansågs som diskriminerande. För Apotekets del innebär EG-domstolens beslut i Hanner-målet, där den med bindande verkan fastslog att det svenska apoteksmonopolet, såsom det var utformat i maj 2001, stred mot EG-rätten, att detaljhandel med receptfria läkemedel inte längre är förbehållet Apoteket.

Att tjänstemonopol inte kan bedömas utifrån artikel 31 EG har redan fastställts av EG-domstolen. Monopol av denna typ får i stället bedömas utifrån reglerna om fria rörligheten för tjänster samt reglerna om etableringsfriheten. Vad gäller det svenska spelmonopolet, vilket utgör en typ av tjänstemonopol, anförde EG-domstolen redan i Gambelli-domen att inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att skydda vissa allmänintressen. I det fall den medlemsstaten aktivt uppmuntrar till spel genom diverse marknadsföringsåtgärder i syfte att erhålla intäkter till staten, kan staten inte hänvisa till sådana allmänintressen för att bibehålla inskränkande regleringar. I Wermdö Krog-målet ansåg dock Regeringsrätten att inskränkningarna genom den svenska lagstiftningen för spelverksamhet inte bröt mot EG-rätten. Regeringsrätten har därefter beslutat att inte begära förhandsavgörande av EG-domstolen angående den EG-rättsliga tillåtligheten av det svenska lotteri- och spelmonopolet baserat på att det ankommer på nationella domstolar att, genom tillämpning av de kriterier som EG-domstolen redan fastställt, bedöma huruvida ett inhemskt system kan godtas eller ej. Såsom poängteras ovan, kan en medlemsstat inte rättfärdiga inskränkningar till skydd för allmänintresset så länge som medlemsstaten själva aktivt uppmuntrar till spel. Med tanke på de reklamkampanjer Svenska Spel och ATG bedriver kan det således tyckas som att svenska staten inte skulle kunna motivera monopolet om frågan togs upp av Domstolen.

Vad gäller etableringsfriheten kontra upprätthållandet av nationella monopol så finns det tyvärr inte särskilt mycket avgöranden från EG-domstolen att gå på. Reglerna om etableringsfriheten syftar dock till att förhindra att medlemsstater inför olika typer av inskränkande regler. I det fall sådana regler existerar på en marknad skall de enligt praxis vara tillämpliga på ett icke-diskriminerande sätt, framstå som motiverade med hänsyn till trängande allmänintressen, vara ägnade att säkerställa ett förverkligande av denna målsättning samt att de skall inte vara oproportionerliga i förhållande till

denna målsättning. De svenska regleringarna avseende våra handels- samt spelmonopol utgör förvisso ett hinder mot denna etableringsfrihet, men som redan diskuterats har dessa monopol redan rättfärdigats med argument såsom skydd för vissa tvingande hänsyn samt allmänintressen.

6.3 Försäljning av produkt eller tillhandahållande av tjänst?

Medan Svenska Spels verksamhet får anses utgöra renodlad tjänsteverksamhet är det inte lika självklart vad Apotekets och Systembolagets verksamhet skall utgöra. Är dessa verksamheter renodlat tillhandahållande av produkter eller kan viss del av verksamheten betraktas som tjänsteutövande?

Angående gränsdragningen mellan produkter och tjänster så framgår det att i vissa situationer kan det bli svårt att avgöra huruvida produkter som används i anknytning till en tjänst skall bedömas utifrån reglerna om friheten att tillhandahålla varor eller friheten att tillhandahålla tjänster.

EG-domstolen har dock gjort bedömningen att bestämmelserna om fria rörligheten för varor inte enbart skall appliceras på försäljning av varor i sig, utan även på varor och material som används i samband med tillhandahållandet av tjänsten. Avgörande är dock att importen eller exporten av sådan vara skall kunna ske utan anknytning till tjänsten, i annat fall blir detta bedömas utifrån reglerna den fria rörligheten för tjänster.

I förhållande till Systembolagets och Apotekets nuvarande verksamhet kan dock inte tillhandahållandet av dessa produkter anses utgöra sådana tjänsteassessoriska varor som skall komma att bedömas utifrån reglerna om friheten att tillhandahålla tjänster. Men som framgår av föreliggande uppsats har Apoteket börjat sköta en del av sin verksamhet genom Internet. Om detta skulle leda till att verksamheten mer och mer börjar övergå till att inrikta sig på rådgivning av vissa problem samt försäljning av läkemedel för att lösa dess problem, både vad gäller icke receptbelagda samt receptbelagda produkter, uppstår frågan huruvida denna typ av verksamhet kan komma att ses som en viss form av tillhandahållande av tjänster. I dessa fall kan de olika medicinerna eventuellt ses som produkter som behövs i själva tjänsten, det vill säga beskrivning av tillvägagångssättet att bota visst problem, och därmed utgöra sådana tjänsteassessoriska varor som skall bedömas utifrån reglerna om friheten att tillhandahålla tjänster.

6.4 Återkoppling till syftet; Ett framtida Tjänstedirektivs möjliga påverkan på de svenska monopolen

I första kapitlet definierades uppsatsens syfte såsom:

Syftet med föreliggande uppsats är att ta reda på huruvida ett framtida tjänstedirektiv kommer att ha någon inverkan på de svenska offentligt upprätthållna monopolen?

Även efter det att kommissionen lade fram ett nytt förslag kan det konstateras att begreppet ”tjänst” fortfarande stämmer överens med artikel 50 EG samt tidigare rättspraxis. Begreppet omfattar således all typ av förvärvsverksamhet som inte är avlönad utan normalt sett utförs mot ersättning, utan att den som utnyttjar tjänsten nödvändigtvis betalar för den vilket i sak medför att definitionen täcker in ett stort antal tjänsteverksamheter. Redan i det första förslaget undantogs dock kommissionen ett flertal tjänstesektorer från direktivets tillämpningsområde. Exempelvis undantogs finansiella-, elektroniska- kommunikations- samt transporttjänster då dessa redan omfattas av andra gemenskapsinstrument.

Som poängterats i inledningen till föreliggande uppsats har bland annat medlemmar i den svenska regeringen invänt mot det första förslaget till tjänstedirektivet av flera olika anledningar. Invändningarna har framförallt handlat om en att den svenska modellen med kollektivavta skulle komma att hotas, att de offentligt upprätthållna monopolen som Apoteket, Systembolaget, Svenska Spel samt Bilprovningen skulle få rivs upp. Därtill har flera invändningar handlat om en rädsla för ”social dumping” genom att marknadskrafter skulle släppas in i skola och vård. Denna oro baserade främst på tidigare utformning av artikel 16, vilken behandlade Principen om ursprungsland. Principen gällde enbart vid tillhandahållandet av tjänster över nationsgränser utan etablering och innebär att en tillhandahållare av tjänster som vill erbjuda sina tjänster i en annan medlemsstat, utan att vara permanent etablerad, endast hade att följa de regler som gäller för hans typ av verksamhet i den medlemsstat där han anses som etablerad. De regler principen tog sikte på är nationella bestämmelser som rör start och utövande av tjänsteverksamhet. Artikelns poängterade också att medlemsstaterna inte får lov att begränsa tjänsterörligheten för en leverantör som är etablerad i en annan medlemsstat genom att införa restriktioner av olika slag. Således hade exempelvis spelverksamheter, vilka är en renodlade tjänsteverksamheter, kunna komma att omfattas av förslaget.

På grund av det hårda motstånd det ursprungliga förslaget stötte på har Europaparlamentet sedermera lagt fram ett kompromisspaket bestående av omfattande ändringsförslag. Kommissionen har då de utformat sitt senaste förslag till tjänstedirektiv varit tvungna att lägga sig mycket nära Europaparlamentets förslag. En stor förändring skedde i det senare förslaget i och med att artikel 16 ändrades i dess helhet. Ett avsteg från principen om ursprungsland gjordes och numera stadgar artikel 16 en frihet att tillhandahålla tjänster. Utifrån artikelns tidigare lydelse var medlemsstater generellt tvungna att acceptera att tjänsteleverantörens enbart styrdes av sitt lands regler. Denna princip har sedermera helt frångåtts och artikel 16 stadgar numera en rätt att tillhandahålla tjänster. I det senaste förslaget medges även medlemsstater en rätt att ställa upp nationella krav för att tillåta tjänsteleverantör från annan medlemsstat under förutsättning att den stat där tjänsten utförs respekterar principerna om icke-diskriminering, nödvändighet samt proportionallitet. Förutom denna stora förändring har kommissionen i sitt senaste förslag godkänt Europaparlamentets ändringar avseende direktivets tillämpningsområde samt ändringarna i artiklarna som behandlar de direkta undantagen samt undantagen i enskilda fall. Detta medför att det senaste förslaget, i ännu högre grad än tidigare, kommer att bli direkt undantaget avseende ett flertal tjänsteverksamheter.

Av direkt intresse för föreliggande uppsats är dessutom det faktum att artikel 1 i det senaste förslaget direkt uttrycker det som att direktivet inte skall behandla avskaffandet av tjänstemonopol²¹⁵. Detta får tolkas som att direktivet inte kommer att medföra ett *avskaffande* av nationella tjänstemonopol. Frågan som följer blir således om direktivet kommer att medföra möjligheter att *utmana* de bibehållna monopolen vilka eventuellt skulle kunna utmanas av ett tjänstedirektiv?

Vad gäller Apoteket skulle dess verksamhet, beroende på Apotekets framtida strategier, eventuellt kunna komma att ses som tjänsteverksamhet där det tillhandahålls tjänsteassessoriska varor i enlighet med ovan anförda resonemang²¹⁶. Men då artikel 16 i det senaste förslaget medger en rätt för en medlemsstat att ställa krav på en tillhandahållare av tjänster för det fall dessa krav kan motiveras med bland annat skäl som avser allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsa²¹⁷ kommer Apotekets monopol, med största sannolikhet, skyddas gentemot genom att andra tjänsteleverantörer inom samma tjänstesektor förhindras tillträde till den svenska marknaden.

För det svenska spelmonopolets del hade detta eventuellt kunnat komma att utmanas med hjälp av tidigare lydelse av artikel 16. Men då det från denna princip redan i samband med det första förslaget stadgades ett antal undantag av olika slag var det högst sannolikt att spelmonopolets rättsliga ställning skulle komma att kvarstå trots artikelns dåvarande utformning. Möjligheterna att utmana det svenska spelmonopolet har inte blivit större efter kommissionens senaste förslag. Detta då det i artikel 2, vilken fastställer förslagets tillämpningsområde, uttryckligen står att spelverksamheter, som innebär att insatser med penningvärde görs i form av bland annat lotterier, kasinospel och vadslagningar, är direkt undantagna från direktivets tillämpning.

Avslutningsvis kan det konstateras att även om ett tjänstedirektiv, såsom det senast föreslagna, inte kommer att påverka de svenska, offentligt upprätthållna monopolen, finns det starka indikationer på att monopolens status trots allt kommer att förändras med tiden. Trycket från marknaden samt påtalade brister i tidigare bedömningar av deras förenlighet med EG-rätten tyder på att svenska staten kan komma att bli tvungna att "lätta" på sin reglering så att fler aktörer kan få tillträde till marknaden. Förmodligen kommer dock kontrollen av dessa verksamheter inte att släppas helt och hållet då det trots allt finns vissa tvingande hänsyn samt allmänintressen, såsom skyddet för allmän ordning samt folkhälsan, som kan behöva skyddas. Men att använda sig av olika former av tillståndssystem, där näringsidkare som uppfyller vissa krav, får tillgång till den svenska marknaden, skulle med största sannolikhet kunna garantera intressen såsom dessa.

²¹⁵ Kom (2006)106, slutligt artikel 1 p.3

²¹⁶ Se avsnitt 6.3

²¹⁷ Kom (2006)106 slutligt artikel 16 st.3

KÄLLFÖRTECKNING

Sekundära källor

Litteratur

Bernitz U. & Kjellgren A. – Europarättens grunder, Marknadsrättsförlaget AB, Anders Kjellgren och Nordstedts JuridikAB, Stockholm 1999

Hesselrud M. – De offentliga monopolens förenlighet med EG, Skrifter utgivna av Institutionen för europeisk rätt vid Stockholms Universitet, nr 12, Juristförlaget i Lund, Lund 2002

Steiner J. och Woods L. – Textbook on EC Law, Blackstone Press Limited, reprinted London 2001.

Wahl N. – Konkurrensförhållanden, Nils Wahl och Juristförlaget JF AB, Stockholm 1994

Nisser C. & Krokstade A-C.- EG:s konkurrensrätt

Rättsfall från EG-domstolen

Mål 6/64 Costa mot E.N.E.L

Mål 7/68 Kommissionen mot Italien

Målet 13/70 Cinzano mot Hauptzollamt Saarbrücken (1970) E.C.R. 1089

Mål 2/73 Geddo mot Ente Nazionale Risi

Mål 155/73 Sacchi.

Mål 8/74 Dassonville

Mål 2/74 Jean Reyners mot belgiska domstolen

Mål 33/74 Van Binsbergen mot Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid

Mål 45/75 Rewe-Zentrale des Lebensmittel-Großhandels GmbH mot Hauptzollamt Landau/Pfalz

Mål C-59/75 Pubblico Ministero mot Flavia Manghera m.f

Mål 35/76 Simmenthal SpA mot Italienska finansministeriet

Mål C-120/78 Cassis de Dijon

Mål 53/81 Levin mot d'État à la justice

Mål C-279/80 Brottmål mot Alfred John Webb

Mål 160/82 Kommissionen mot Frankrike

Förenade målen 286/82 och 26/83, Graziana Luisi och Giuseppe Carbone mot Ministero del Tesoro

Mål 107/83 Ordre des avocats au Barreau de Paris mot Onno Klopp

Mål 205/84 Kommissionen mot Tysland

Mål 196/87 Udo Steymann mot Staatssecretaris van Justice

Mål C- 347/88 Kommissionen mot Grekland

Mål 113/89 rush Portuguesa Limitada D'Immigration

Mål C-76/90 Manfred Säger mot Dennemeyer & Co

Mål 55/94 Gebhard

Mål C-275/92 Her Majesty's Customs and Excise mot Gerhart Schindler och Jörg Schindler
C-375/92 Kommissionen mot Spanien
Mål C-1/93 Halliburton
Mål C-387/93, Banchemo
Mål C-55/94 Reinhard Gebhard
Mål C- 157/94 Kommissionen mot Nederländerna
Mål C- 158/94 Kommissionen mot Italien
Mål C-189/95 Franzén
C-124/97 Läärä
C-191/97 Deliège
C-67/98 Zenatti
C-157/99, Smits and Peerbooms
C-17/00 de Coster
C-6/01 Anomar med flera
C-243/01 brottmål mot Piergiorgio Gambelli m.fl.
C-422/01 Ramstedt
C-42/02 Lindmann mot Skatterättelsenämnden

Svenska domar

Mål B5703/01, regeringsrättens dom i Wermdö Krog-målet
Mål B 3986-01, högsta domstolens dom i SSP Overseas Betting med fler

EG-förarbeten

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tjänster på den inre marknaden, KOM (2004) 2 slutlig av den 13 januari 2004

Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tjänster på den inre marknaden, KOM (2006) 106 slutlig av den 4 april 2006

EG-dokument

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om etableringsfrihet c-235 980727, p.1.6

Meddelanden från kommissionen till rådet och Europaparlamentet – En strategi för tjänster på den inre marknaden. KOM (2000) 888 slutlig av den 29 december

Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet – Situationen på den inre marknaden för tjänster. KOM (2002) 441 slutlig av den 30 juli 2002

Slutsatser om hinder på den inre marknaden för tillhandahållandet av tjänster vid rådets 2462:a möte. Bryssel den 14 november 2002 (pressmeddelande 344)

Resolution från Europaparlamentet av den 13 februari 2003 om kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet, ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén: Översyn för den inre marknaden 2002

Kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och Sociala Kommittén och Regionkommittén ”Strategin för den inre marknaden – Prioriteringar för 2002-2006”, KOM (2003) 238 slutlig av den 7 maj 2003

Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet i Lissabon, 24/3 2000

Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet i Bryssel, 16-17 oktober 2003

Note from Commission Services to Working Party on Competitiveness and Growth, ”Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market – Explanatory note on the activities covered by the proposal”, nr 10865/04

Internet

www.europa.eu.int
www.europaportalen.se
www.scb.se
www.svenskdagligvaruhandel.se-
www.analyskritik.press.se
www.svt.se
www.eu-upplysningen.se

EU:s webbportal
Löntagarnas europaportal
Statistiska centralbyråns webbportal
Svensk dagligvaruhandels webbportal
Tidskriften Analys & Kritik
Sveriges Television
EU-upplysningen, Sveriges Riksdag