



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 6.6.2003
KOM(2003) 313 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om forbrugernes sikkerhed i forbindelse med udbud af tjenesteydelser

[SEK(2003) 625]

RESUMÉ

I. Generelt

Nærværende rapport er udarbejdet af Kommissionen på grundlag af opfordringen fra Europa-Parlamentet og Rådet i artikel 20 i direktiv 2001/95/EF (produksikkerhed i almindelighed) til at "fastslå behovene, mulighederne og de vigtigste mål for Fællesskabets indsats vedrørende tjenesteydelsers sikkerhed". Udarbejdelsen er sket i lyset af brede høringer af medlemsstater og interessenter og bygger på en foreløbig identificering og kvalitativ vurdering af de mest relevante valg af politik. Rapportens vigtigste iagttagelse er, at der i høj grad mangler data og information om de faktuelle aspekter af tjenesteydelsers risiko og sikkerhed. Konklusionen må således være, at det vigtigste mål for Fællesskabets indsats er en forbedring af videngrundlaget på dette område.

Rapporten er fokuseret på sundheds- og sikkerhedsaspekter i forbindelse med udbud af tjenesteydelser til forbrugere og på tjenesteydelser, der er relevante i den forbindelse. Beskyttelsen af forbrugernes økonomiske og finansielle interesser er allerede blevet behandlet som led i initiativer vedrørende EU's forbrugerpolitik og det indre marked, og emnet vil derfor ikke blive berørt i denne rapport.

II. Lovgivningsmæssig status på EU-plan for tjenesteydelsers sikkerhed

På EU-plan findes der ingen generel lovgivning om tjenesteydelsers sikkerhed. Der findes imidlertid en række instrumenter inden for de forskellige politikker, som indirekte bidrager til sikkerheden ved bestemte tjenesteydelser. Navnlig den del af EU-retten, hvori de tekniske regler for visse professionelle produkter harmoniseres, er meget relevant for sikkerheden ved de tjenesteydelser, hvor produkterne anvendes. Med hensyn specifikt til det vigtige spørgsmål om brandsikkerhed på hoteller vedtog Rådet i 1986 en henstilling, og vedrørende transportsikkerhed (i luften, til søs og på land) er der fastlagt et omfattende specifikt EU-regelsæt inden for rammerne af traktatens transportpolitiske bestemmelser.

III. Politikker og lovgivning i de enkelte medlemsstater

Alle medlemsstater har vedtaget politikker, lovgivning og administrative foranstaltninger vedrørende tjenesteydelsers sikkerhed, men fremgangsmåderne er vidt forskellige. Visse medlemsstater (Finland, Frankrig, Portugal, Spanien og Sverige) har som supplement til sektorpolitikkerne og sektorlovgivningen også indført generel lovgivning for forbrugersikkerhed i forbindelse med udbud af tjenesteydelser. Enkelte medlemsstater (Det Forenede Kongerige og Irland) dækker de generelle aspekter af forbrugernes, brugernes og offentlighedens sikkerhed i forbindelse med udbud af tjenesteydelser ved hjælp af deres arbejdsmiljølovgivning. Alle medlemsstater har valgt sektorspecifikke strategier og vedtaget en vifte af bestemmelser, som direkte eller indirekte har relevans for sikkerheden i de forskellige tjenesteydelseskategorier. Adfærdskodekser og frivillige foranstaltninger findes også i en række medlemsstater, men på ad hoc-basis og kun for nogle få specifikke servicesektorer. Ud over de specifikke direkte foranstaltninger har lovgivningen på andre områder såsom bygningssikkerhed og sikkerhed på arbejdspladsen en stor indirekte betydning.

Da de relevante foranstaltninger er så mange og forskelligartede, er det meget vanskeligt at foretage en sammenlignende vurdering af den lovgivningsmæssige situation i medlemsstaterne og at påpege specifikke mangler og svagheder i de valgte strategier eller den praktiske anvendelse og håndhævelse af lovene.

IV. Spørgsmål, der rejser sig efter vurderingen af situationen i medlemsstaterne

Hidtil er der ikke fundet reelle beviser for, at forskelle i sikkerhedskrav skulle afføde særlige hindringer for udbuddet af tjenesteydelser på tværs af grænserne inden for EU. Høringerne har hverken afdækket antydninger eller klager i så henseende. En undersøgelse fra Eurobarometer har vist, at europæiske forbrugere muligvis har det indtryk, at sikkerheden ved produkter og tjenesteydelser er mindre godt beskyttet i udlandet end i hjemlandet. Det kan bl.a. skyldes deres opfattelse af, at andre lande opretholder et lavere sikkerhedsniveau ved tjenesteydelser end deres eget. Det er et vigtigt mål for det indre marked at forbedre forbrugernes tillid til tjenesteydelsers sikkerhed gennem EU-foranstaltninger, navnlig på områder som turisme, fritids- og sportsaktiviteter.

Der er afdækket betydelige huller i videngrundlaget om risici og sikkerhed i forbindelse med udbud af tjenesteydelser. En systematisk overvågning og indsamling af data om ulykker og personskader findes kun i få sektorer som transport- og sundhedssektoren. Der findes kun få data for de øvrige sektorer. Desuden er den tilgængelige information som regel ikke pålidelig eller detaljeret nok og ikke sammenlignelig, hvorfor den ikke kan bruges i forbindelse med en systematisk og sammenlignende risikovurdering. Ekstrapolation til EU-plan af de få tilgængelige data giver meningsløse eller selvmodsigende resultater.

V. Antydninger og forventninger, som kan uddrages af høringerne

Som forberedelse til denne rapport foretog Kommissionen høringer af nationale forbrugerorganisationer om den nationale lovgivnings virkemåde og af et bredere europæisk forum (myndigheder, erhvervsliv, industri, handel og faglige organisationer, europæiske forbrugerorganisationer og standardiseringsorganer) om mulige EU-initiativer. Høringen afslørede, at forbrugerorganisationerne har indtryk af, at der er en sikkerhedsrisiko ved visse servicesektorer som sport og fritid, turisme og sundhedsydelser. De hørte parter mente generelt, at Kommissionen skal spille en rolle i udviklingen af initiativer til støtte for nationale forbrugerbeskyttelsespolitikker, f.eks. ved at arbejde for øget viden om sikkerhedsrisici og fremme af forskellige ikke-lovgivningsmæssige instrumenter. Meningerne om behovet for retligt bindende sikkerhedskrav på EU-plan var til gengæld delte. Forbrugersiden fandt disse lovkrav væsentlige for muligheden for at garantere en tilstrækkelig forbrugerbeskyttelse i alle medlemsstater, medens erhvervslivet og de fleste myndigheder ikke mente, at sådanne krav på dette tidspunkt kunne tilføre området nogen merværdi.

VI. Indsats på EU-plan

I lighed med resultatet af høringen har Kommissionen følgende forslag til mål for fællesskabets indsats vedrørende tjenesteydelsers sikkerhed:

- støtte de nationale politikker og foranstaltninger, så de kan blive mere effektive og resultatorienterede
- sikre forbrugerne et konstant højt sikkerhedsniveau i hele EU

- lette informationsgangen vedrørende udbuddet af tjenesteydelser på tværs af landegrænser eller tjenesteyderes etablering af datterselskaber.

Kommissionen har derfor overvejet en række løsningsmodeller for en massiv indsats på området for tjenesteydelsers sikkerhed for at afdække, hvor berettigede de måtte være i lyset af ovenstående mål.

Da imidlertid (a) de tilgængelige data er utilstrækkelige, og (b) der mangler beviser for specifikke problemer for det indre marked, er det vanskeligt at godtgøre, at nogen af løsningsmodellerne for en massiv EU-indsats er berettiget på dette stadium. På baggrund af den betydning, som tjenesteydelser har for EU's økonomi, den relevans, som sikkerhedsaspekterne ved turist-, sports- og fritidsydelser har for handelen på tværs af landegrænser, og de forventninger, som ofte udtrykkes af EU-borgere til et højt sikkerhedsniveau i hele EU, må det konkluderes, at det er initiativer på EU-plan med det formål at støtte medlemsstaternes politikker og foranstaltninger, der bør overvejes.

Umiddelbart forekommer det altså vigtigst at forbedre det eksisterende videngrundlag og sikre en systematisk overvågning af medlemsstaternes politikker og foranstaltninger. Det kan også blive nødvendigt at fastlægge europæiske standarder for bestemte servicesektorer eller risikoen ved bestemte tjenesteydelser for at støtte de nationale foranstaltninger.

For at øge videngrundlaget og eventuelt kunne fastlægge europæiske standarder til støtte for nationale politikker bør der skabes egnede rammer.

Sigtet med en sådan lovgivningsmæssig ramme skulle være overvågning af og støtte til nationale politikker og foranstaltninger gennem:

- (1) indførelse af *en procedure for udveksling af information om udviklingen i politikker og lovgivning* og om de opnåede resultater samt for administrativt samarbejde mellem myndigheder under hensyntagen til omfanget af den relevante eksisterende og kommende EU-lovgivning om tilvejebringelse af information på området for tekniske standarder og lovgivning vedrørende tjenesteydelser
- (2) fastlæggelse af bestemmelser for *systematisk indsamling og vurdering af data for risici* ved tjenesteydelser og oprettelse af en EU-database
- (3) indførelse af *procedurer for fastlæggelse af europæiske standarder*, hvis og når behovet viser sig, i samspil med bredt definerede målsætninger for tjenesteydelsers sikkerhed.

Rammerne vil blive skabt med skyldig hensyntagen til mulige fordele og ulemper, særligt fokus på de små og mellemstore virksomheders situation og i tæt samarbejde med medlemsstaterne. Målet bliver en optimal afgrænsning og en definition af de bedst mulige metoder til overvågning og dataindsamling for at sikre en reel merværdi på en omkostningseffektiv måde.

Det vil være hensigtsmæssigt at fokusere på de sektorer, som er mest relevante for forbrugerne med hensyn til udbuddet af tjenesteydelser på tværs af landegrænser, f.eks. overnatningsmuligheder som hoteller, campingpladser og andre turistfaciliteter samt sports- og fritidsaktiviteter i tilknytning hertil.

RAPPORT

1. INDLEDNING OG AFGRÆNSNING

1. I takt med den økonomiske udvikling, har landbruget og fremstillingsindustrien det med hastigt at miste samfundsøkonomisk betydning, mens servicesektoren til gengæld øger sin forholdsmæssige andel. Derfor betegnes økonomien i et postindustrielt samfund normalt som en "serviceøkonomi". Dette gælder også EU-økonomien, som domineres af sin servicesektor med hensyn til både velstand og beskæftigelse. Denne sektor omfatter f.eks. handel, transport, rejser, kommunikation, finansielle tjenesteydelser, forretningsaktiviteter, social- og sundhedsområdet og offentlige tjenesteydelser. Med sigte på en gradvis fjernelse af hindringer for handel med tjenesteydelser fremlagde Kommissionen sin totrinsstrategi for det indre marked for tjenesteydelser i december 2000¹. Strategiens første fase blev afsluttet i juli 2002, hvor Kommissionen offentliggjorde en rapport² over de hindringer, der fortsat fandtes for handelen med tjenesteydelser i det indre marked. I forbindelse med denne strategi erkendte Kommissionen, at der ud over et horisontalt harmoniseringsinstrument til fjernelse af hindringer af horisontal art kunne være behov for specifikke harmoniseringsforanstaltninger på områder med betydelige hensyn at tage til sundhed og forbrugerbeskyttelse.
2. I henhold til data for 2000 fra Eurostat udgjorde servicesektoren i EU 69,6 %³ af bruttomerværdien og 68,6 %⁴ af beskæftigelsen. Samme år beløb handelen i EU med kommercielle tjenesteydelser (dvs. andre end offentlige tjenester) sig skønsmæssigt til 710,8 mia. EUR. I husholdningerne udgjorde privatforbruget af tjenesteydelser i 1999 59,4 %⁵ (herunder bolig, vand, elektricitet og gas) af de samlede udgifter.
3. Disse makroøkonomiske tal demonstrerer tydeligt, hvor vigtig servicesektoren er for Europas økonomi, det indre marked og forbrugsudgifterne. På baggrund af den betydelige andel af forbrugernes indkomst, som går til køb af tjenesteydelser, har forbrugeren en legitim interesse i, at markedsførte tjenesteydelser i lighed med produkter ikke udgør nogen fysisk sikkerheds- eller sundhedsfare. Tjenesteydelser inden for transport, sundhed og fritid er eksempler på forbrugertjenester med potentiel risiko for privatpersoners sundhed og fysiske sikkerhed.
4. Der er i løbet af de seneste årtier opbygget en stor mængde EU-lovgivning om *produksikkerhed*. Denne lovgivning omfatter såvel sektordirektiver, som finder anvendelse på særlige kategorier af produkter og/eller risici, og generelle foranstaltninger, navnlig Europa-Parlamentets og Rådets nyligt reviderede direktiv 2001/95/EF om produksikkerhed i almindelighed⁶ og Rådets direktiv 85/374/EØF

¹ KOM(2000) 888 endelig af 29.12.2000.

² KOM(2002) 441 endelig af 30.7.2002.

³ Heraf udgjorde finansielle tjenesteydelser og erhvervsaktiviteter 27,2 %, handel, transport og kommunikation 21,0 % og offentlige tjenesteydelser 21,4 %. Eftersom de tilgængelige statistiske data ikke tillader en skelnen mellem produkter og tjenesteydelser, er der risiko for at overvurdere udgifterne til tjenesteydelser.

⁴ Heraf udgjorde finansielle tjenesteydelser og erhvervsaktiviteter 13,9 %, handel, transport og kommunikation 25,4 % og offentlige tjenesteydelser 29,3 %.

⁵ Heraf udgjorde sundhed 3,2 %, transport 14,1 %, kommunikation 2,3 %, uddannelse 1 % og restauranter og hoteller 8,1 % samt bolig, vand og elektricitet 21,3 %.

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/95/EF, EFT L 11 af 15.1.2002, s. 4.

om produktansvar⁷. Formålet med denne lovgivning var at harmonisere de nationale love om sikkerhed og ansvar med henblik på at befordre varenes frie bevægelighed inden for EØS-området og samtidig sikre et højt beskyttelsesniveau for forbrugernes sundhed og sikkerhed.

5. Tjenesteydelsers sikkerhed er for øjeblikket hverken dækket af en generel EU-rammelovgivning eller en sektorspecifik lovgivning, dog undtagen transportydelser. Dog kan visse elementer fra EU-lovgivningen på andre områder være relevante for sikkerheden ved bestemte tjenesteydelser. F.eks. kan EU-kravene til bestemte produkter have indflydelse på sikkerheden ved de tjenesteydelser, hvor produkterne anvendes. Med henblik på at udforme en mere overordnet strategi for tjenesteydelsers sikkerhed opfordrede Europa-Parlamentet og Rådet Kommissionen i artikel 20 i direktiv 2001/95/EF til at "fastslå behovene, mulighederne og de vigtigste mål for Fællesskabets indsats vedrørende tjenesteydelsers sikkerhed og inden den 1. januar 2003 forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport herom, i givet fald ledsaget af relevante forslag".
6. Rapporten begrænser sig til *forbrugertjenester*, dvs. tjenesteydelser, som udbydes til fysiske personer, som handler på egne vegne. Erhvervsdrivende er sædvanligvis bedre i stand til at bedømme risici og har andre behov end forbrugerne.

Sikkerheden ved fødevarer, som f.eks. udbydes til forbrugerne på restauranter, er omfattet af de initiativer, som vedrører revisionen af Fællesskabets hygiejnebestemmelser for fødevarerens sikkerhed, der blev vedtaget i forbindelse med strategien "fra jord til bord".

Andre produkter end fødevarer udbudt til forbrugerne som led i en tjenesteydelse er omfattet af direktiv 2001/95/EF. Sikkerheden ved det udstyr, som tjenesteyderne selv anvender ved levering af ydelsen til forbrugeren, er dog ikke dækket af dette direktivs anvendelsesområde og bør derfor betragtes som hørende under EU's indsats for *tjenesteydelsers* sikkerhed. Det er navnlig relevant for transportmidler, som forbrugerne benytter til rejse eller befordring, men som føres af tjenesteyderen.

Tjenesteydelser af offentlig interesse vedrørende offentlighedens sikkerhed og beskyttelse, f.eks. forsvar, politi eller civilforsvar, falder uden for denne rapport's område pga. deres særlige formål, typen af "tjenesteydere" og betingelserne for udførelsen af de tilhørende aktiviteter.

7. I denne rapport henviser *sikkerhed* til forbrugernes sundhed og fysiske sikkerhed. Følgelig er de forbrugertjenester, som ikke udgør nogen risiko for forbrugernes sundhed eller fysiske sikkerhed, f.eks. finansielle tjenesteydelser eller elektroniske kommunikationsydelser, ikke omfattet af denne rapport. Risiko for skader på ejendom og finansielle risici tages heller ikke i betragtning. De er mere direkte forbundet med forretningsmetoder, som reguleres af aftaleretten. Desuden har man allerede behandlet disse risici i forbindelse med EU's initiativer vedrørende det indre marked og EU's forbrugerbeskyttelsespolitik⁸.

⁷ EFT L 210 af 7.8.1985, s. 29.

⁸ Se f.eks. grønbogen om forbrugerbeskyttelse i Den Europæiske Union, KOM(2001) 531 endelig af 2.10.2001, og opfølgingsmeddelelsen til grønbogen om EU's forbrugerbeskyttelse, KOM(2002) 289 endelig af 11.6.2002.

Forbrugertjenesters sikkerhed påvirkes hovedsagelig af forebyggende foranstaltninger af typen "kommando og kontrol" på den ene side og ansvarsregler på den anden side. Det regelværk, der gælder sikkerhed ved udbud af tjenesteydelser, har en direkte gavnlig virkning på sikkerhedsniveauet, fordi det virker skadesforebyggende. Selv om ansvarsregler er meget vigtige til afhjælpning af skadelige virkninger på forbrugeren som følge af en mangelfuld tjenesteydelse, har de primært en efterfølgende kompensationsfunktion og en mere indirekte forebyggende virkning med hensyn til tjenesteydelsers sikkerhed.

8. I 1990 tog Kommissionen spørgsmålet om ansvar for mangelfulde tjenesteydelser op i et forslag til direktiv⁹ om tjenesteydelsesansvar. Hovedformålet med dette lovgivningsinitiativ var:

- at yde forbrugerne en bedre beskyttelse mod at lide skade pga. tjenesteydelser, som tilføjer dem fysiske skader eller skader på deres private ejendom; dette formål skulle opfyldes ved hjælp af indførelsen af princippet om tjenesteyderens subjektive ansvar med omvendt bevisbyrde til fordel for den skadelidte person
- at fjerne uoverensstemmelser mellem nationale retssystemer, som kunne virke hindrende på et velfungerende indre marked for tjenesteydelser.

Efter omfattende drøftelser i Europa-Parlamentet og Rådet besluttede Kommissionen at trække sit forslag tilbage i juni 1994. På baggrund af drøftelserne indtog Kommissionen den holdning, at tilgangen til ansvarsspørgsmålet skulle tages op igen i lyset af f.eks. en nøje undersøgelse af, hvordan gældende civile ansvarssystemer i medlemsstaterne fungerer med hensyn til at afhjælpe skader som følge af mangelfulde tjenesteydelser, og en omhyggelig afvejning af de særlige karakteristika ved de enkelte tjenesteydelseskategorier.

Kommissionen gennemfører i øjeblikket en sådan analyse af medlemsstaternes retssystemer vedrørende ansvar for mangelfulde tjenesteydelser. Når analyseresultatet foreligger, vil Kommissionen atter vurdere behovet og muligheden for en EU-indsats på området.

9. En tjenesteydelses faktiske sikkerhedsniveau afgøres grundlæggende af den samlede virkning af følgende hovedfaktorer:

- sikkerheden på stedet, i bygningerne og ved udstyret, som anvendes ved tjenesteydelsens udførelse
- tjenesteyderens kvalifikationer
- tilgængeligheden og kvaliteten af den information, der gives om sikkerhedsaspekter ved tjenesteydelsen til brugeren/forbrugeren af denne ydelse
- måden, hvorpå ydelsen udføres af tjenesteyderen
- forbrugers generelle færdigheder og adfærd

⁹ KOM(1990) 482 endelig - SYN 308 af 20.12.1990, EFT C 12 af 18.1.1991, s. 8.

- hvorvidt der findes nødplaner og nødhjælpsudstyr til mindselse af skader i ulykkestilfælde.
10. Hvis man ser på EU's foranstaltninger til imødegåelse af sikkerhedsrisici i specifikke sektorer inden for forbrugertjenester, har transport og sundhed en fremtrædende placering. Foranstaltningerne til forbedring af sikkerheden ved de forskellige transportformer er en integrerende del af den fælles transportpolitik som fastlagt i traktatens artikel 71. Som det skitseres nedenfor, er der vedtaget en lang række foranstaltninger i medfør af denne artikel til regulering af sikkerheden ved de forskellige transportformer. Med hensyn til folkesundhed sigtes der i traktatens artikel 152 mod et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, og det forudsættes, at Rådet skal bidrage til at nå dette mål ved at vedtage tilskyndelsesforanstaltninger med henblik på beskyttelse og forbedring af folkesundheden, men uden at der er tale om nogen form for harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser ved sundhedsydelser. I lyset af sådanne specifikke bestemmelser og arten og tilrettelæggelsen af de relevante aktiviteter vil det være bedst at undersøge EU's foranstaltninger til højnelse af sikkerheden ved sundhedsydelser på baggrund af de fælles programmer og aktiviteter på netop det område. Det er ikke sigtet med nærværende rapport at prioritere og vurdere målene for EU's indsats for tjenesteydelsers sikkerhed inden for transport- og sundhedssektoren.
 11. Kommissionen har under forberedelsen til rapporten gennemført en bred høring af medlemsstater og interessenter, herunder omfattende drøftelser med medlemsstaternes sagkyndige i arbejdsgruppen om forbrugersikkerhed. I maj 2002 blev der udsendt et spørgeskema til nationale forbrugerorganisationer i medlemsstaterne og EØS-landene. Besvarelserne heraf gav nyttige tilkendegivelser af, hvordan forbrugerne mener, den eksisterende nationale lovgivning om tjenesteydelsers sikkerhed fungerer. For at indsamle endnu flere oplysninger til denne rapport blev der afholdt en storstilet høring af interessenter med legitim interesse i forbrugertjenesters sikkerhed og af offentlige myndigheder i perioden august-oktober 2002. Interessenterne blev opfordret til at kommentere en række foreslåede politikkers potentielle bidrag til højnelse af forbrugertjenesters sikkerhed under hensyntagen til eksisterende politikker og lovgivning på medlemsstats- og EU-plan. Høringsprocessen affødte over 70 ofte meget detaljerede og relevante reaktioner fra forskellige grupperinger og organisationer på vegne af forbrugere, tjenesteydere, handel og industri, standardiseringsnævn og myndigheder.
 12. Formålet med denne rapport er at vurdere behov og muligheder for en indsats fra EU's side vedrørende sikkerheden i visse tjenesteydelseskategorier. Der er taget skyldigt hensyn til resultaterne af høringsprocessen ved prioriteringen af de forskellige løsningsmodeller for en EU-indsats.

2. TJENESTEYDELSERS SIKKERHED I DEN EUROPÆISKE UNION

Eksisterende EU-politikker og EU-lovgivning med virkning på tjenesteydelsers sikkerhed

13. På EU-plan er det kun på transportområdet, at der finder en direkte regulering af niveauet for tjenesteydelsers sikkerhed sted. Endvidere er der forskellige bestemmelser og initiativer inden for EU-retten, der mere eller mindre direkte tager hensyn til sikkerhedsaspekter ved visse tjenesteydelser. I de fleste tilfælde er

hovedmålet med disse bestemmelser at sikre et velfungerende indre marked. Fire hovedområder har særlig stor betydning: anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationer med sigte på det indre marked, miljø, energi og turisme.

14. Transportsektorens tværnationale beskaffenhed og det forhold, at traktatens artikel 71, litra c), udtrykkeligt hjemler mulighed for at vedtage foranstaltninger til højnelse af transportsikkerheden, har gjort denne sektor til en udvalgt mål for EU's indsats.
15. Transportsikkerheden reguleres hovedsagelig gennem teknisk harmonisering med henblik på opretholdelse af et højt sikkerhedsniveau eller gennem harmoniseringsforanstaltninger på social- eller erhvervsuddannelsesområdet for at sikre et tilstrækkeligt sikkerhedsniveau hos den transportør, som leverer transportydelsen. Disse bestemmelser har direkte indflydelse på tjenesteydelsens sikkerhed. Personbefordring ad landevej og søvejen er omfattet af utallige bestemmelser med direkte indvirkning på sikkerheden, f.eks. Rådets direktiv 92/6/EØF¹⁰ og 92/24/EØF¹¹ om hastighedsbegrænsende anordninger på tunge motorkøretøjer til godstransport og personbefordring, Rådets forordning (EØF) nr. 3820/85¹² om udstyr installeret i motorkøretøjer, som anvendes til personbefordring eller godstransport, til registrering af den tilbagelagte afstand, hastigheder og køre- og hvileperioder samt Rådets forordning (EF) nr. 3051/95¹³ om sikkerhedsledelse af ro-ro-passagerfærger. For jernbaneområdets vedkommende er de væsentligste sikkerhedskrav til de forskellige undersystemer (infrastruktur, rullende materiel, signaler osv.) fastlagt i Rådets direktiv 96/48/EF¹⁴ om interoperabilitet i det transeuropæiske jernbanesystem for højhastighedstog og i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/16/EF¹⁵ om interoperabilitet i det transeuropæiske jernbanesystem for konventionelle tog. Luftfarten er i medfør af bestemmelserne i bilag 13 til Konventionen angående civil luftfart og Rådets direktiv 94/56/EF¹⁶ direkte pålagt en forpligtelse til at undersøge flyvehavarier og flyvehændelser for at højne sikkerheden. Dette direktiv skal suppleres af et direktiv¹⁷ om indberetning af hændelser. Harmoniseringen af den civile luftfartssikkerhed varetages gennem Rådets forordning (EØF) nr. 3922/91¹⁸ og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1592/2002¹⁹.
16. Forbedringen af transportsikkerheden er fortsat et nøglemål i overvejelserne om fremtidens fælles transportpolitik²⁰ sammen med effektivitet, kvalitet og nedbringelse af miljøpåvirkningen.

¹⁰ EFT L 57 af 2.3.1992, s. 27.

¹¹ EFT L 129 af 14.5.1992, s. 154.

¹² EFT L 370 af 31.12.1985, s. 1.

¹³ EFT L 320 af 30.12.1995, s. 14.

¹⁴ EFT L 235 af 17.9.1996, s. 6.

¹⁵ EFT L 110 af 20.4.2001, s. 1.

¹⁶ EFT L 319 af 12.12.1994, s. 14.

¹⁷ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indberetning af hændelser inden for civil luftfart, EFT C 120 af 24.4.2001, s. 148.

¹⁸ EFT L 373 af 31.12.1991, s. 4.

¹⁹ EFT L 240 af 7.9.2002, s. 1.

²⁰ Hvidbog "Den europæiske transportpolitik frem til 2010 - De svære valg", KOM(2001) 370 endelig af 12.9.2001.

17. Gennemførelsen af traktatens principper om etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser har allerede indirekte taget hensyn til tjenesteydelsers sikkerhed i kraft af bestemmelserne om gensidig anerkendelse af faglige kvalifikationer og harmonisering eller gensidig anerkendelse af nationale regler om adgang til regulerede erhverv. Indvirkningen har særlig betydning i visse erhverv inden for den medicinske sektor som sygeplejersker²¹ og læger²².
18. Desuden har andre foranstaltninger vedrørende det indre marked indflydelse på forbrugertjenesters sikkerhed. Således har bestemmelserne om medicinsk udstyr²³ og lovgivning om fødevarer en positiv, indirekte virkning på sikkerhedsniveauet ved de tjenesteydelser, der udføres i tilknytning hertil.
19. Beskyttelsen af menneskers sundhed er et af hovedmålene i EU's miljøpolitik. Den tætte sammenhæng mellem miljøet og menneskers sundhed danner grundlag for forskellige bestemmelser, der ikke har forbrugersikkerhed som deres direkte mål, men som alligevel i praksis medfører forøget sundhed og sikkerhed for forbrugerne, herunder også i forbindelse med forbrugertjenester. EU-lovgivningen om affaldshåndtering, f.eks. forbrænding, deponering og transport, bidrager således til bedre sikkerhed i forbindelse med udbud af tjenesteydelser ved at begrænse de forskellige typer forurening, som kunne være til skade for folkesundheden. I andre tilfælde har forbindelsen mellem miljøbeskyttelse og forbrugertjenesters sikkerhed en mere direkte karakter, f.eks. i form af Rådets direktiv 98/83/EF²⁴ om kvaliteten af drikkevand.
20. De fælles bestemmelser om energi har en begrænset og indirekte virkning på tjenesteydelsers sikkerhed. Energipolitikken bidrager til de generelle målsætninger for EU's økonomiske politik med sit fokus på integration og åbning af markederne og forebyggelse af hindringer. Ud over disse generelle målsætninger har energipolitikken mere specifikke mål i henseende til at forene konkurrencedygtighed med forsyningssikkerhed og miljøbeskyttelse. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/63/EF²⁵ om forebyggelse af emissioner af flygtige organiske forbindelser (VOC) ved benzinoplagring og benzindistribution har en mere direkte virkning på sikkerhedsniveauet.
21. I traktaten er der ikke fastlagt bestemmelser med særligt henblik på fælles initiativer i turistsektoren. Kommissionens rolle er her primært at være koordinator og katalysator. Derfor findes der også kun få EU-bestemmelser med en direkte og primær virkning på tjenesteydelsers sikkerhed i turistsektoren. De, der findes, hænger sammen med andre politikområder, og deres hovedformål er ofte et velfungerende indre marked. Det er f.eks. tilfældet med Rådets direktiv 90/314/EØF²⁶ om pakkerejser, der bygger på traktatens tidligere artikel 100 A (nu artikel 95), og hvorved rejsearrangøren og/eller formidleren er ansvarlig for skader, der påføres forbrugeren som følge af manglende eller mangelfuld opfyldelse af kontrakten, og

²¹ Rådets direktiv 77/452/EØF, EFT L 176 af 15.7.1977, s. 1, og 77/453/EØF, ibid., s. 8.

²² Rådets direktiv 93/16/EØF, EFT L 165 af 7.7.1993, s. 1.

²³ Rådets direktiv 93/42/EØF, EFT L 169 af 12.7.1993, s. 1, og 90/385/EØF, EFT L 189 af 20.7.1990, s. 17.

²⁴ EFT L 330 af 5.12.1998, s. 32.

²⁵ EFT L 365 af 31.12.1994, s. 24.

²⁶ EFT L 158 af 23.6.1990, s. 59.

med Rådets henstilling 86/666/EØF²⁷ om brandsikring af eksisterende hoteller. EU's nuværende turistpolitik gælder først og fremmest erhvervets udvikling og konkurrencedygtighed. Forbrugertjenesters sikkerhed nævnes ikke i denne forbindelse som et mål i sig selv, men snarere som et indirekte resultat af, at man fremmer tjenesteydelsernes kvalitet for at udvikle turistaktiviteterne.

Medlemsstaternes metoder, politikker og lovgivning vedrørende tjenesteydelsers sikkerhed²⁸

22. Adskillige politikker og lovgivningsmæssige foranstaltninger i medlemsstaterne yder et vægtigt *indirekte* bidrag til tjenesteydelsers sikkerhed. Man kan f.eks. nævne krav til opførelse og drift af bygninger og arbejdssteder, hvor der udføres tjenesteydelser, tekniske foranstaltninger vedrørende udstyr og produkter, regler for tjenesteyderens kvalifikationer og godkendelse samt bestemmelser om sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen. En yderligere analyse af disse politikker og lovgivningsområder ville føre alt for vidt og falde uden for afgrænsningen af denne rapports emne. Der fokuseres derfor i det følgende på nationale politikker og love, hvor foranstaltningerne direkte vedrører *leveringen af ydelsen*, og hvor *hovedformålet* er at beskytte forbrugerens sundhed og fysiske sikkerhed.
23. Der findes ingen sammenhængende eller typisk *samlet fremgangsmåde* på området i medlemsstaterne. Halvdelen af medlemsstaterne har fastlagt en specifik politik for området "tjenesteydelsers sikkerhed", mens andre tager spørgsmålet om tjenesteydelsers sikkerhed op fra sag til sag eller i forbindelse med andre politikker. Der kan udpeges tre forskellige nationale fremgangsmåder. Nogle medlemsstater har en generel lovgivning om tjenesteydelsers sikkerhed som supplement til sektorspecifikke foranstaltninger. Dette gælder Finland, Frankrig, Portugal, Spanien og Sverige. Irland og Det Forenede Kongerige har et udvidet anvendelsesområde for deres generelle lovgivning om sikkerhed på arbejdspladsen med henblik på også at dække forbrugersikkerhed som supplement til deres sektorpolitikker og den sektorspecifikke lovgivning. Resten af medlemsstaterne har sektorpolitikker og sektorspecifik lovgivning, men ikke nogen overordnet generel struktur.
24. De medlemsstater, som har vedtaget *generel lovgivning*, har valgt forskellige retlige rammer og forskellige lovgivningsmetoder. Finland og Sverige har integreret tjenesteydelsers sikkerhed i deres lovgivning om produktsikkerhed. De generelle krav til forbrugertjenester er derfor mere eller mindre parallelle med de krav, der gælder for produkter. Myndighederne råder over de fornødne beføjelser til at overvåge, kontrollere og reagere på mangelfuld sikkerhed ved tjenesteydelser. Frankrig, Portugal og Spanien har valgt at indarbejde bestemmelser om tjenesteydelser i deres generelle forbrugerlovgivning. F.eks. Spanien har en bestemmelse i sin generelle lov om beskyttelse af forbrugere og brugere om, at tjenesteydere kun må markedsføre sikre tjenesteydelser. I Det Forenede Kongerige fremgår det klart af loven om sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, at formålet tillige er at beskytte offentligheden, herunder forbrugerne, mod risikoen for sundhed og sikkerhedsrisici som følge af arbejdstageres aktiviteter. Lovgivningen indeholder bestemmelser om pligten til at sørge for sikkerheden på arbejdssteder, hvor

²⁷ EFT L 384 af 31.12.1986, s. 60.

²⁸ Denne del af rapporten understøttes af Kommissionens arbejdsdokument {SEC(2003) 625}, som giver en faktuel oversigt over medlemsstaternes politikker og lovgivning om tjenesteydelsers sikkerhed.

offentligheden har adgang, herunder de arbejdssteder, hvor forbrugertjenester udbydes. I Irland har man valgt et lignende system.

25. Alle medlemsstater har vedtaget sektorspecifik lovgivning i betydeligt omfang. Ud over lovgivningen om transportydelser, som i høj grad er en gennemførelse af international ret og EU-ret, dækker lovgivningen hovedsagelig fire sektorer, nemlig sundhed, overnatning, primært i forbindelse med turisme, sport og fritid samt tjenesteydelser af almen interesse såsom el- og gasinstallation. Nogle medlemsstater har også vedtaget lovgivning specielt målrettet mod reparationsydelser, installation af produkter samt personlige ydelser, som de udbydes hos f.eks. frisøren og i solcentre.
26. I *sundhedssektoren* har alle medlemsstater koncentreret sig om lovgivning vedrørende sundhedspersonalets kvalifikationer. Desuden findes der omfattende regler for udførelsen af sundhedsydelser og de tilhørende fysiske rammer, f.eks. udformning, opførelse, vedligeholdelse og drift heraf. Generelt er sundhedsområdet omfattet af et stort antal lovbestemte krav til tjenesteyderne med det primære formål at beskytte patienterne. Det bemærkes, at den kliniske del af sundhedsydelserne, navnlig lægelige fejl, følges op af andre institutioner og myndigheder end dem, der har ansvaret for ikke-kliniske områder som arbejdsstedets sikkerhed, udformning af skridsikker gulvbelægning osv.
27. *Overnatning* er et lovreguleret område i alle medlemsstater, primært i forbindelse med udformning og opførelse af bygninger og lovpligtigt sikkerhedsudstyr typisk til brug ved brand. Lovbestemmelserne varierer i betydelig grad ikke blot nationalt, men også regionalt og lokalt alt efter lokale behov og karakteristika.
28. *Sport og fritid* omfatter en lang række aktiviteter lige fra popkoncerter og diskoteker over legepladser til dykkerkurser og skicentre. Denne sektor er i stigende grad genstand for lovregulering fra medlemsstaternes side, hovedsagelig på ad hoc-basis alt efter konkrete ulykker eller tegn på, at risikoen er øget til et uacceptabelt niveau. En betydelig del af lovgivningen har fokus på arbejdssteder og bygninger, der anvendes ved udførelsen af tjenesteydelsen. I Sverige dækker lovgivningen vedrørende tekniske krav til bygninger også opførelse af skicentre og idrætsanlæg. Herudover har nogle medlemsstater indført krav til tjenesteydere med hensyn til kvalifikationer hos deres personale eller selve ydelsen. I Danmark f.eks. skal fyrværkerivirksomheder have driftstilladelse, mens lovgivningen om offentlige forlystelser indeholder bestemmelser om uddannelse af personalet og overvågning af faciliteterne, f.eks. skydebaner og rutsjebaner.
29. *Visse tjenesteydelser af almen interesse* såsom el- og gasinstallation indebærer en anseelig potentiel risiko og er lovreguleret i betydelig grad i alle medlemsstater. Lovreguleringen er koncentreret om tjenesteyderens kvalifikationer, men også i nogen grad om selve ydelsen. Affaldshåndtering, spildevand og vandforsyning er også lovregulerede områder, men primært med det formål at mindske risikoen for folkesundheden og miljøet, ikke for at beskytte forbrugernes fysiske sikkerhed. National lovgivning om affaldsforbrænding, som bygger på EU-lovgivning, er således rettet mod at nedbringe emissionerne af farlige stoffer.
30. *Reparationer, udlejning og installation af produkter* er områder, som er tæt forbundet med produktsikkerhed, men alligevel er sikkerheden ved udbuddet af disse tjenesteydelser genstand for særlig lovgivning i visse medlemsstater. Desuden har

nogle få medlemsstater lovgivet specielt om *personlige tjenesteydelser* som frisører og solcentre.

31. Når man ser nærmere på medlemsstaternes konkrete krav til de forskellige forbrugertjenester, kan en række nøglebestemmelser af generel karakter udpeges såvel i den horisontale som i den sektorspecifikke lovgivning.
32. For det første er der eksempler på pligten til at yde "sikre tjenesteydelser". I finsk, fransk, portugisisk, spansk og svensk lovgivning findes der generelle lovbestemmelser, som påbyder tjenesteyderen kun at markedsføre "sikre tjenesteydelser". Bestemmelsen ledsages af diverse definitioner af og kriterier for, hvad der må anses for en "sikker" tjenesteydelse. På områder med særlige interesser vedtages der endvidere bestemmelser for at specificere dette generelle krav. Andre sikkerhedsforpligtelser kan findes i den sektorspecifikke lovgivning. Den direkte anvendelse af sådanne generelle sikkerhedsforpligtelser forekommer i praksis at være meget begrænset, såfremt der ikke findes en standard eller et klart referencepunkt.
33. For det andet findes der bestemmelser, som påbyder tjenesteyderen at indføre sikkerhedskontrolprocedurer for virksomhedens drift og aktiviteter. Normalt omfatter sådanne bestemmelser en pligt til at bestemme og vurdere risici, træffe rimelige foranstaltninger til forebyggelse af fare for sundhed og sikkerhed, indføre interne kontrolsystemer for at sikre systematisk og sikker tilrettelæggelse af aktiviteterne samt fastlægge nødplaner. For at undgå uforholdsmæssigt tunge forpligtelser for små og mellemstore virksomheder bestemmes det som regel, at den interne kontrol skal tilpasses virksomhedens art, aktiviteter, risici og størrelse, således at sikkerhedslovgivningens krav kan overholdes. I Frankrig f.eks. skal den ansvarlige for en offentlig legeplads ifølge loven holde vedligeholdelsesplanen for legepladsen og registret over det udførte arbejde ajour. Dokumentation skal stilles til rådighed for myndighederne på disses anmodning. I Det Forenede Kongerige skal alle tjenesteydere ifølge en generel bestemmelse udføre en risikovurdering. Virksomheder med færre end fem ansatte er underlagt mindre formelle krav end større virksomheder. Norge har et lignende system med bestemmelser om intern kontrol.
34. For det tredje findes der det fællestræk - i det mindste i den sektorspecifikke lovgivning - at tjenesteyderne har pligt til at oplyse forbrugerne om alvorlige risici forbundet med den udbudte tjenesteydelse eller at indhente oplysninger om forbrugernes færdigheder og erfaringer. Et eksempel herpå er den regionale lovgivning i Østrig om bjergførere, ifølge hvilken føreren skal oplyse og holde sig underrettet om mulige risikofaktorer. I den finske generelle lovgivning stammer denne pligt mere eller mindre indirekte fra lovens artikel 4, hvori det bestemmes, at en tjenesteydelse må anses for usikker og derfor forbudt, hvis "... en usand, vildledende eller utilstrækkelig oplysning givet om tjenesteydelsen kan medføre skade, forgiftning, sygdom eller anden fare for sundheden". Der består således en indirekte forpligtelse til at give tilstrækkelige og fyldestgørende oplysninger om risiciene. Desuden *kan* den finske tilsynsmyndighed kræve, at tjenesteyderen oplyser forbrugeren om særlige risici forbundet med en tjenesteydelse. Denne mulighed er aldrig blevet udnyttet i praksis, fordi de finske forbrugermyndigheder i konkrete sager har valgt at informere forbrugerne direkte gennem bl.a. medierne.
35. For det fjerde er bestemmelser om myndigheders beføjelser med hensyn til at *udføre markedsovervågning og føre tilsyn med tjenesteydere* en væsentlig del af både den

generelle og den sektorspecifikke lovgivning. Beføjelser til at overvåge forbrugertjenester udøves som regel i tæt forbindelse med overvågningen af produktsikkerheden og/eller sikkerheden på arbejdspladsen enten af forbrugermyndighederne eller de myndigheder, som er ansvarlige for sikkerheden på arbejdspladsen. Finland har f.eks. givet den finske forbrugerstyrelse disse beføjelser, mens beføjelserne i Det Forenede Kongerige er placeret hos sundhedsmyndighederne fordelt på Health and Safety Commission og Health and Safety Executive. De generelle beføjelser er i vidt omfang delegeret til regionalt og lokalt plan, og de er underordnet sektormyndighedernes beføjelser. I Det Forenede Kongerige forsøger Health and Safety Executive at afgrænse de enkelte områder efter kriterier for ekspertise, økonomi, effektivitet og hensigtsmæssighed. Således beror ansvaret for brandsikkerhed hos brandtilsynet, de fleste transportspørgsmål hos de relevante transportmyndigheder osv. De kompetente myndigheder råder normalt over en lang række foranstaltninger baseret på overvågnings- og tilsynsresultater. I Frankrig og Finland kan de kompetente myndigheder f.eks. pålægge tjenesteyderen at træffe foranstaltninger til imødegåelse af den frembudte risiko, eller de kan forbyde udbud af den pågældende tjenesteydelse permanent eller midlertidigt. I alvorlige tilfælde kan bøder og strafferetlige sagsanlæg komme på tale. I nogle tilfælde har de kompetente myndigheder desuden mulighed for at indføre krav, som udbydere af visse tjenesteydelser skal opfylde, før de kan opnå driftstilladelse, hvis der er tale om betydelige risici. Medlemsstater uden generel lovgivning eller politik overlader udelukkende kontrollen med tjenesteyderne til sektormyndighederne.

36. For det femte har nøglesektorer som transport og sundhed et sindrigt system for anmeldelse af ulykker og hændelser med henblik på underretning af myndighederne, begrænsning af skaderne ved usikre tjenesteydelser og overvågning af risikoen. Finland har indført generelle krav til tjenesteydere om anmeldelse af tilfælde, hvor tjenesteyderen har konstateret en uacceptabel risiko og truffet foranstaltninger i henhold hertil.
37. Ud over de lovgivningsmæssige foranstaltninger, der er truffet i alle medlemsstater, er der i visse tilfælde indført frivillige eller ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger primært i form af adfærdskodekser, retningslinjer, bedste praksis og frivillige standarder. Med undtagelse af Finland foregår indførelsen af sådanne foranstaltninger normalt på ad hoc-basis. Dog forekommer sektoren for sport og fritid at være særligt i fokus. Der findes f.eks. standarder for skiudlejning i Frankrig, popkoncerter og idrætsanlæg i Irland, ridesportscentre i Nederlandene og dykkerkurser i Sverige. I de fleste tilfælde udvikler tjenesteyderne adfærdskodekser i samarbejde med myndighederne og/eller forbrugerorganisationerne. I Irland og Det Forenede Kongerige er visse sektorer med et betydeligt risikopotentiale som sundhedssektoren og gasinstallationsområdet dækket af ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger, men denne fremgangsmåde er i øjeblikket til revurdering.

Finland har en mere systematisk ordning for udvikling af retningslinjer i henhold til sin generelle lovgivning. Der udarbejdes retningslinjer for de vigtigste offentlige tjenesteydelser i tæt samarbejde med tjenesteyderne på baggrund af resultaterne af markedsovervågning, klagesager osv.

38. Ud fra ovenstående beskrivelse kan det konkluderes, at forbrugertjenester med et betydeligt risikopotentiale såsom personbefordring, sundhedsydelser og el- og gasinstallation i omfattende grad er genstand for lovgivning og overvågning i alle medlemsstater alt efter de lokale, regionale og nationale prioriteringer og ressourcer.

Billedet af de øvrige forbrugertjenester, typisk inden for sport og fritid, er mere broget. Nogle lande har fokuseret på sektorspecifikke initiativer med hver sin blanding af lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger, mens andre har indarbejdet generelle tillægsbestemmelser i deres lovgivning som sikkerhedsnet og grundlag for imødegåelse af fremtidens nye risici. Der er dog intet bevis på dette stadium for, at forskellene i politik og lovgivningsmæssige fremgangsmåder i medlemsstaterne nødvendigvis betyder, at der er væsentlige forskelle på forbrugerbeskyttelsesniveauet, selv om mange forbrugere synes at mangle tillid til sikkerheden ved produkter og tjenesteydelser, der udbydes i andre medlemsstater end deres egen²⁹. Det forekommer mere afgørende for det faktiske sikkerhedsniveau, om der findes tilstrækkelig administrativ kapacitet og vilje til at bruge ressourcer på markedstilsyn og opfølgning hos tjenesteyderne. Der er desuden en generel mangel på viden og åbenhed med hensyn til gældende lov i andre medlemsstater. Både forbrugere og tjenesteydere har udpeget manglen på oplysning om eksisterende regler og deres anvendelse i andre medlemsstater³⁰ som en af hindringerne for, at det indre marked for tjenesteydelser kan fungere effektivt.

Den faktiske tilstand i EU på området tjenesteydelsers sikkerhed

39. Den tragiske kanouulykke i Interlaken i Schweiz i juli 1999, da 19 mennesker druknede i en flod med meget høj vandstand, branden på et diskotek i Gøteborg i Sverige den 29. oktober 1998, da 90 mennesker omkom, og tragedien på Roskilde-festivalen i Danmark den 29. juni 2000, hvor panikken i menneskemassen foran en rockscene kostede ni unge livet, er blandt de veldokumenterede eksempler på nylige tilfælde, hvor tjenesteydelsers sikkerhed var inde i billedet. Man kunne her tilføje adskillige personbefordringsulykker. Uden for transportsektoren er der imidlertid næppe adgang til mere *systematisk* information og statistisk materiale om den faktiske tilstand på området tjenesteydelsers sikkerhed i EU. Der er adgang til ulykkesdata, som er indsamlet gennem EHLASS (det europæiske overvågningssystem for ulykker i hjemmet og i fritiden) og gennem projekter under IPP (programmet om forebyggelse af personskader), og som er samlet i den database, der hedder ISS (systemet til overvågning af personskader). Men i lighed med kilder som Eurostat, nationale myndigheder, europæiske forbrugerorganisationer, europæiske forsikringsselskaber, akademiske institutioner og visse erhvervsorganisationer kan denne database ikke levere data til en systematisk vurdering af sikkerheden i de mest relevante servicesektorer.
40. Man kan ikke ud af EHLASS-data fra ISS-databasen finde de ulykker, der er forårsaget af udførelsen af forbrugertjenesteydelser. Den begrænsede beskrivelse af årsagen til ulykken giver ikke grundlag for at afgøre den præcise årsag. Fraregnet ulykker inden for vejtransport og på arbejdspladsen er en betydelig del af de ca. 26 mio. indrapporterede ulykker i 1998 sket i hjemmet. Mange af de resterende ulykker sker, når de skadelidte personer handler på eget initiativ. Endelig er mange ulykker forbundet med forbrugsvarer. Der findes ingen metoder til vurdering af den andel af ulykkerne, som opstår i forbindelse med forbrugertjenester, omend den må forventes at være betydelig.

²⁹ Gallup Europe, "Study on consumers", januar 2002, og Eurobarometer-undersøgelse EB 57.2/175.
³⁰ KOM(2002) 441 endelig af 30.7.2002.

41. På nationalt plan har Det Forenede Kongerige et af de mest avancerede systemer til indsamling af ulykkesdata i EU³¹. Det administreres af de britiske sundhedsmyndigheder. I statistikkerne skelnes dog ikke mellem ulykker, der hænder forbrugere, og ulykker, der rammer tilskuere. Af de i alt 19 591 ikke-dødelige personskader, som blev registreret i 2000/2001 i servicesektoren, må en stor del være skader på tilskuere. Men en række af disse ulykker kan være sket, idet forbrugeren handlede på eget initiativ og ikke som modtager af en tjenesteydelse leveret af tredjemand, eller på grund af varen snarere end tjenesteydelsen i sig selv. Derfor kan sådanne data ikke bruges som grundlag for en ekstrapolation til europæisk plan.
42. De britiske statistikker indeholder også oplysninger om ulykker med dødelig udgang. I 2000/2001 skete der i Det Forenede Kongerige 445 ulykker med dødelig udgang blandt offentligheden, herunder både tilskuere og forbrugere, som følge af udøvelsen af et arbejde. Imidlertid var de 333 heraf forbundet med transport, og de 298 af ulykkerne ramte personer, som ikke havde adgang til eller begik selvmord på transportsystemernes områder, hovedsagelig jernbanearealer. Af de sidste 112 ulykker med dødelig udgang skete de 92 i "servicesektoren"³². Denne kategori rummer "hoteller og restauranter", "uddannelse", "social- og sundhedssektoren" (42 dødsulykker) og "andre samfundsmæssige, sociale og personlige tjenesteydelser" (26 dødsulykker). Det er vanskeligt at beregne "forbrugerdelen" heraf og umuligt at analysere sig frem til andelen af skader som følge af forbrugsvarer. Herudover er adskillige dødsulykker sandsynligvis forårsaget af personer, der handlede på eget initiativ, eller kun fjernt forbundet med en tjenesteydelse.
43. Hvis vi ser på sektorspecifikke statistikker, er der i *transportsektoren*³³ en dødsulykkesrate pr. mia. personkilometer på 0,3 for busser, mens dette tal er 6,7 i 1999 for personbiler hovedsagelig anvendt til privat kørsel, dog inklusive taxier m.fl.. Det samlede antal *færdselsulykker med dødelig udgang* var 42 122, heraf 24 599 med personbiler involveret. Det samlede antal dødsulykker i forbindelse med togdrift var 16 i 1998, mens tallet for luftfarten på EU's område var 52 i 1999, hvilket gav en dødsulykkesrate pr. mia. personkilometer på henholdsvis 0,7 og 0,1. I hele verden døde 74 personer i 1999 som følge af ulykker om bord på passagerskibe. Nogle af disse tal svinger meget fra år til år på grund af enkeltstående alvorlige ulykker. Antallet af færdselsulykker med *personskade* var i 1999 1,3 mio. Dog skal det bemærkes, at en betydelig del heraf ikke er forbundet med tjenesteydelser, men til privatpersoners kørsel i egen bil. Man kan altså konkludere, at transportsektorens statistikker er veludbyggede og tilstrækkeligt detaljerede til, at man kan udlede en risikorate og træffe politiske valg og beslutninger i forbindelse med den fælles transportpolitik.
44. I *sundhedssektoren* findes der ikke specifikke europæiske datasamlinger, men i ISS-databasen er der et datasæt for personskader i forbindelse med ulykker uden dødelig udgang i kategorien for medicinske/socio-medicinske institutioner og sundhedsinstitutioner. Heraf fremgår, at der sker ca. 100 000 ulykker om året i EU. Sandsynligvis har kun få af disse ramt tilskuere eller været forbundet med forbrugsvarer eller personer, der handlede på eget initiativ. Alligevel indeholder

³¹ Health and safety statistics 2000/2001, Health and Safety Commission.

³² Ibidem, s. 47.

³³ EU energy and transport in figures 2001, Generaldirektoratet for Energi og Transport i samarbejde med Eurostat.

statistikkerne ikke detaljer nok til at bestemme risikoniveauet for f.eks. ulykker pr. patienttime. Foruden registrering af typen ISS/EHLASS har mange lande lovpligtig registrering af alle ulykker i sundhedsinstitutioner, så der findes et solidt statistisk fundament på dette område.

45. Ej heller i *sports- og fritidssektoren* findes der specifik samlet information på EU-plan eller nationalt plan. I ISS-databasen findes der kategorier for ulykker på "idrætsanlæg", "rekreative områder" og "naturområder". I alt samles der data om 6 mio. ulykker om året, hvoraf en betydelig del må formodes at ske uden forbindelse med levering af en tjenesteydelse, dvs. at forbrugeren selv indleder aktiviteten. Der findes ingen enkle metoder til at skelne klart mellem situationer, hvor tjenesteydelsen er hovedårsagen til ulykken, og hvor forbrugeren selv er skyld i ulykken. Normalt forårsages ulykker af et samspil af faktorer. En ulykke med et barn på en markedsplads med forlystelser f.eks. kan skyldes både manglende opsyn fra forældreside, fejl ved udstyret og dårligt uddannet personale.
46. I forbindelse med undersøgelser eller ad hoc-initiativer er der på nationalt plan forsket i ulykker, der er sket i forbindelse med bestemte sports- og fritidstjenesteydelser med særlige risici. I 1999 vurderede de franske myndigheder³⁴ således risici og ulykker på *ridesportscentre*. Man bemærkede, at det ikke havde været muligt at tilvejebringe præcise og udtømmende ulykkestal. Imidlertid vurderede myndighederne på baggrund af tal fra skadestuer, frivillige organisationer og forsikringsselskaber, at der årligt skete mellem 500 og 2 000 ridesportsulykker med personskade uden dødelig udgang i Frankrig³⁵. Over halvdelen af disse skete på *ridesportscentre*, mens resten var forbundet med ridning i naturen, hvor tjenesteydelselementet var mindre indlysende. Der blev registreret mindst en eller to dødsulykker om året. Der blev ikke beregnet nogen risikorate i form af risikoen for ulykker pr. ridetime. Hollandske, østrigske og amerikanske tal tyder på, at man i EU kan have op til 100 000 ulykker om året. Det forekommer derfor ikke muligt at foretage en nøjagtig ekstrapolation af de franske tal til EU-plan.
47. Der er god dokumentation af ulykker og dødsulykker i *skisportsområder* i Østrig, Sverige, Frankrig og andre lande. I Østrig³⁶ blev der i gennemsnit registreret 90 000 personskader og 30 dødsulykker pr. skisæson. I løbet af skisæsonen 1. december 2000 til 31. maj 2001³⁷ registrerede man i Frankrig 45 000 personskader og 41 dødsulykker på pisterne. På grund af mangel på præcis information kan man her igen ikke med sikkerhed afgøre, om ulykken er sket i forbindelse med ydelsen af en forbrugertjeneste. Selv om skicentrene med deres skilifte, pister osv. skal ses som tjenesteydelser, forårsages ulykkerne ofte af skiløberne selv, idet de overvurderer deres egne evner, ikke fordi der mangler advarsler og skiltning m.m. Der kan ikke udregnes nogen risikorate af statistikkerne i form af risikoen for ulykker pr. skitime.
48. Der er gjort forsøg på at analysere ulykkerne ved "nye" højrisikoformer for *ekstrem sport*, som tilbydes forbrugerne, f.eks. dykning, klatring, elastikspring, hanggliding, kajakroning, kanoroning og white water rafting. Selv om antal

³⁴ Commission de la sécurité des consommateurs (Kommissionen for Forbrugerbeskyttelse), udtalelse af 11.4.2001.

³⁵ Ibidem, s. 3-6.

³⁶ Indlæg af Dr. Rupert Kissner på Austrian Alpine Forum den 15.4.1999 og på Montreal Safety Seminar i maj 2002.

³⁷ Campagne national de prévention des accidents de ski et de snowboard, 2001-2002.

dødsulykker og ulykker uden dødelig udgang er meget små i absolutte tal, fandt man i en britisk undersøgelse på University of Lancaster³⁸ ud af, at dødsrisikoen ved klatring, kanoroning og hanggliding var meget højere end risikoen for færdselsulykker med dødelig udgang. Risikoniveauet synes primært at være påvirket af udøvernes adfærd, når de er på egen hånd og ikke nødvendigvis i forbindelse med en tjenesteydelse. Nationale statistikker afslører, at de fleste dykkerulykker sker i forbindelse med private dykninger. Der er ikke beregnet nogen samlet risiko ved dykkerkurser.

49. I Nederlandene findes der statistikker over ulykker i *swimmingpools og vandratsjebaner*³⁹. Mellem 1987 og 1996 skete der ca. 9 000 ulykker om året i swimmingpools, herunder vandratsjebaner. Der skete årligt ca. syv drukneulykker. Det samlede antal ulykker er reduceret til 7 100 i 1998, mens ulykker i forbindelse med vandratsjebaner har ligget stabilt på ca. 1 000 om året. Der er ikke beregnet nogen risikorate.
50. Af andre eksempler på ad hoc-statistikker kan nævnes belgiske og danske myndigheders statistikker over ulykker og dødsulykker på legepladser og i forlystelsesparker, irske myndigheders oplysninger om ulykker i forbindelse med gasinstallationer, britiske myndigheders statistikker over brandsikkerhed i hoteller samt franske og svenske statistikker over ulykker i solcentre. I lighed med data fra de øvrige kilder er disse data ikke direkte anvendelige til vurdering af risikoen ved forbrugertjenester.
51. Kommissionens undersøgelser og høringer og resultatet af en nylig undersøgelse⁴⁰ afslører, at der faktisk ikke er fundet belæg for folks opfattelse af, at et fremmed lands servicesektor indebærer en samlet set højere risiko end deres egen.
52. Det fremgår af ovenstående, at der ikke findes megen systematisk faktuel information om tjenesteydelsers sikkerhed ud over transportsektoren og sundhedssektoren. De eksisterende rapporteringsstrukturer er ringe, og der er kun gjort få forsøg på at strømline og anvende statistikker over forbrugernes risiko ved tjenesteydelser som grundlag for nationale politikker. De strukturelle problemer i de eksisterende dataindsamlingsordninger hindrer en reel forbedring af situationen. Det er f.eks. vanskeligt at definere den nøjagtige grænse mellem produktrelaterede og tjenesteydelsesrelaterede risici og ulykker. Herudover bliver der i mange af de registrerede hændelser ikke skelnet mellem situationer, hvor forbrugeren agerer på eget initiativ, og situationer, hvor en tjenesteyder er involveret. Endelig skelnes der i mange ulykkesstatistikker ikke mellem forbrugere og andre borgere generelt. Alle disse problemer gør det umuligt at foretage en sikker fortolkning af de data, der faktisk findes. Det er derfor heller ikke muligt at vurdere den risiko, der er forbundet med de forskellige tjenesteydelser, for at sammenligne risikoniveauet i de forskellige lande, overvåge den tidsmæssige risikoudvikling eller foretage en dokumenteret identificering af svagheder og mangler i risikoforebyggelsen og risikostyringen i de enkelte medlemsstater. Endvidere skal enhver risikovurdering også indbefatte en kvalitativ og kvantitativ bestemmelse af, hvor sandsynlige, hyppige og alvorlige de

³⁸ Citeret af van Woudenberg på konferencen 3rd European Convention on Promotion of Safety and Injury Prevention i Wien den 15.-16.3.2001.

³⁹ Consumer Safety Institute, CISE, N° 4, december 1999.

⁴⁰ Planistat i samarbejde med Consumer Risk Limited og Middlesex University, december 2000, Study of the needs and scope for Community action in the field of services safety and liability.

kendte virkninger for sundheden og sikkerheden er. Her mangler der igen f.eks. tal for hyppigheden af brugen af tjenesteydelser og antallet af forbrugere. De få tilgængelige data kan således kun give en meget generel og upræcis idé om risikoniveauet.

Løsningsmodeller for en EU-indsats

53. På grundlag af en foreløbig identificering af mangler og svagheder i den aktuelle tilstand blev der fundet en række løsningsmodeller for en EU-indsats for tjenesteydelsers sikkerhed. De blev herefter fremlagt til høring hos interessenter og nationale myndigheder. De berørte parter udviste stor interesse for emnet tjenesteydelsers sikkerhed og afgav detaljerede kommentarer, som er sammenfattet nedenfor.
54. I betragtning af manglen på viden gjaldt den første løsningsmodel naturligt nok en indsats fra EU's side for at indsamle data om ulykker og personskader i forbindelse med tjenesteydelser. Endvidere ville en sådan indsats falde helt i tråd med Kommissionens forbrugerpolitiske strategi⁴¹, som understreger behovet for at støtte forbrugerpolitikken med relevante oplysninger og data med henblik på at justere politikkerne og foretage de mest hensigtsmæssige prioriteringer. Høringen viste, at der var bred opbakning til en indsats for at forbedre videngrundlaget, såfremt tilrettelæggelsen heraf var omkostningseffektiv, og de afgørende metodologiske problemer kunne løses. Interessenterne mente, at indsatsen skulle være koncentreret om et begrænset antal prioriterede sektorer og bygge på eksisterende erfaringer med og metoder til dataindsamling. Navnlig ville det være nødvendigt at sikre samordning med det nye folkesundhedsprogram, hvori erfaringer og information fra EHLASS og IPP skal samles.
55. En anden løsningsmodel med udvikling og fremme af ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger såsom bedste praksis for tjenesteydere eller erhvervskategorier og indførelse af europæiske frivillige standarder ville bidrage til at øge tjenesteydelsers sikkerhed for forbrugerne gennem bedre information om de sikkerhedsniveauer, de kan forvente, og bedre praksis hos tjenesteyderne. Undersøgelserne har vist, at der findes sådanne foranstaltninger på serviceområdet, men at de ikke er særlig godt koordineret. Høringen afslørede bred opbakning til udvikling og fremme af ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger i form af enten enkeltstående selvreguleringsmekanismer eller et fleksibelt supplement til de retligt bindende instrumenter. Navnlig på forbrugersiden er man dog bekymret over manglen på beføjelser til at håndhæve denne bløde form for lovgivning og de ikke-eksisterende sanktioner i tilfælde af manglende overholdelse.
56. En tredje løsningsmodel gjaldt etablering på EU-plan af en ordning for certificering af sikkerhedskontrolsystemer. En sådan ordning ville kræve fælles kriterier, hvis overholdelse kunne verificeres af et officielt godkendt certificeringsorgan. Høringen viste, at der i nogen grad var støtte hertil. Det blev understreget, at ordningen skulle bygge på eksisterende nationale eller internationale standarder, frem for at man indførte nye kriterier. Det var imidlertid den generelle opfattelse, at ordningen havde

⁴¹ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget - Strategi for forbrugerpolitikken 2002-2006, KOM(2002) 208 endelig, EFT C 137 af 8.6.2002, s. 2.

begrænset interesse for erhvervslivet, fordi sikkerhedsspørgsmål forekom vanskeligere at bruge som konkurrenceparameter end f.eks. miljøaspekter.

57. Eventuelle mere vidtrækkende *harmoniseringsforanstaltninger* indgik også i høringsprocessen, navnlig indførelsen af retligt bindende sikkerhedskrav til tjenesteydere og obligatorisk indførelse af overvågning og markedstilsyn fra myndighedernes side. Den nøjagtige forbedring af retligt bindende sikkerhedskrav ville primært afhænge af, om der fandtes europæiske standarder eller andre mere præcise fælles sikkerhedsspecifikationer for bestemte tjenesteydelser.

Ifølge høringen var meningerne tydeligt delte med hensyn til sådanne krav. Forbrugerne foretrak denne type retligt bindende foranstaltning på grund af den retssikkerhed, den gav i form af en generisk ramme for en forebyggende indsats. Forbrugerorganisationerne understregede imidlertid, at der var et generelt problem med effektiv håndhævelse af retligt bindende sikkerhedsbestemmelser og et behov for fyldestgørende sanktioner i tilfælde af manglende overholdelse af lovkravene. Erhvervslivet udtrykte tvivl med hensyn til merværdien ved en sådan foranstaltning. Medlemsstaterne afgav forskellige foreløbige udtalelser, men flertallet kunne på det givne tidspunkt ikke se behovet eller muligheden for at vedtage denne type foranstaltning. Kun få interessenter i høringen tog stilling til indførelsen af det obligatoriske markedstilsyn. Der blev udtrykt en vis interesse for udveksling af god praksis. De fleste anså et sådant initiativ for et spørgsmål om ressourcer på nationalt og lokalt plan og ikke som noget, der skulle være genstand for lovgivning.

I lovgivningsmæssig henseende ville harmoniseringsforanstaltninger skulle træffes i henhold til traktatens artikel 95, som udgør lovgrundlaget for harmoniseringsforanstaltninger forbundet med indførelsen af det indre marked. I overensstemmelse med den pågældende retspraksis ville anvendelsen af denne artikel kræve en vurdering af den faktiske eller potentielle handelshindring eller konkurrenceforvridning, som skulle berettige EU's indsats. Det ville igen kræve viden om udbuddet af og efterspørgslen efter de mest relevante forbrugertjenester på tværs af grænserne og om den foreslåede lovgivnings potentielle virkning på både sikkerhedsniveauet og de harmoniserede sikkerhedsbestemmelser. Der findes imidlertid for øjeblikket ikke noget bevis for konkurrenceforvridning eller handelshindringer som følge af forskelle i de nationale lovgivninger. Yderligere foreligger der på dette stadium heller ikke nogen dokumentation, som kan berettige vedtagelsen af harmoniseringsforanstaltninger vedrørende tjenesteydelsers sikkerhed i henhold til de generelle principper for EU-lovgivningen, navnlig nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Det er derfor ikke muligt på nuværende tidspunkt at drage konklusioner om behovet for en lovgivningsmæssig indsats rettet mod at *harmonisere* de sikkerhedskrav, der anvendes på nationalt plan i bestemte servicesektorer.

Prioriterede sektorer

58. Selv om transport- og sundhedsydelser og tjenesteydelser med begrænset eller ingen risiko for forbrugernes sundhed og fysiske sikkerhed, bl.a. finansielle tjenesteydelser og elektroniske kommunikationsydelser, ikke er omfattet af denne rapport, er der en lang række forskellige typer af forbrugertjenester, som er relevante. Når EU-politikken skal udformes, vil det være væsentligt at *koncentrere sig om et antal prioriterede forbrugertjenester* for at opnå erfaring og sikre, at indsatsen er målrettet. Ideelt set bør der fokuseres på tjenesteydelser med en dokumenteret betydelig risiko

for forbrugerne og et betydeligt element af udbud på tværs af landegrænser. Den aktuelle mangel på viden om risikovurdering og virkningen på tværs af landegrænser gør det imidlertid umuligt at foretage en prioritering på baggrund af solid dokumentation. I stedet for en kvantitativ tilgang blev der derfor anvendt mere *kvalitative kriterier* i forsøget på at udvælge sektorer og tjenesteydelser på dette stadium. Blandt kriterierne var typen og alvoren af den potentielle risiko, graden af udbud på tværs af landegrænser og relevansen for forbrugere med særlige behov. Der blev også taget hensyn til medlemsstaternes og interessenternes prioriteringer.

59. På baggrund af disse kriterier kunne der udpeges to prioriterede sektorer, nemlig *tjenesteydelser forbundet med turisme*, herunder overnatningsmuligheder, navnlig hoteller og campingpladser, og *sports- og fritidsydelser*, herunder legepladser, markedspladser og forlystelsesparker, swimmingpools og andre vandsportsydelser, rideskoler, skisport og "nye" ekstremsportsgrene som elastikspring og white water rafting. Begge sektorer og de tilhørende tjenesteydelser frembyder en risiko for dødsulykker og alvorlige personskader, de har en klar karakter af udbud på tværs af landegrænser, forbrugerne er ofte børn og sommetider ældre mennesker, udbuddet finder sted i hele EU, og begge sektorer har høj prioritet hos både medlemsstater, forbrugerorganisationer og tjenesteydere selv. Det kan tilføjes, at de to sektorer ofte har forbindelse med hinanden, idet turisme i stigende grad indebærer udførelse af organiserede sports- og fritidsaktiviteter.

3. KONKLUSIONER, DER KAN DRAGES AF DEN LOVGIVNINGSMÆSSIGE SITUATION OG DEN FAKTISKE TILSTAND PÅ OMRÅDET TJENESTEYDELSERS SIKKERHED I EU, MED HENBLIK PÅ POLITIKFASTLÆGGELSE

Konklusioner, der kan drages af den lovgivningsmæssige situation

60. På EU-plan findes der i øjeblikket ingen specifik lovgivning om tjenesteydelsers sikkerhed bort set fra de EU-foranstaltninger, som direkte regulerer sikkerheden ved forskellige transportformer som led i den fælles transportpolitik, der er forankret i traktatens artikel 71. Imidlertid kan EU-lovgivningen inden for andre politikker have en gavnlig afsmittende virkning på tjenesteydelsers sikkerhed. Et par gode eksempler herpå er foranstaltningerne til gensidig anerkendelse af visse erhvervsfaglige kvalifikationer med sigte på at lette udførelsen af professionelle tjenesteydelser i hele EU og foranstaltningerne vedrørende kvaliteten af badevand, som er truffet i henhold til EU's miljøpolitik, idet de bidrager til sikkerheden i turistsektoren. Desuden er den del af EU-retten, hvori de tekniske regler for visse professionelle produkter og udstyr harmoniseres, meget relevant for sikkerheden ved de tjenesteydelser, hvor produkterne anvendes. Specifikt med hensyn til brandsikkerhed i hoteller vedtog Rådet i 1986 henstilling 86/666/EØF om brandsikring af eksisterende hoteller. Tjenesteydelsers sikkerhed vil også fortsat nyde indirekte gavn af bestemmelserne på andre områder af de fælles politikker.
61. Alle medlemsstater har indført lovgivningsmæssige, administrative og tekniske foranstaltninger på området tjenesteydelsers sikkerhed. Fremgangsmåderne er forskellige, der er et bredt spektrum af foranstaltninger, men ingen fremherskende modeller. Forbrugerorganisationerne har påpeget et generelt problem med håndhævelse af bestemmelserne om forbrugersikkerhed og fraværet af tilstrækkelige sanktioner i tilfælde af tjenesteydernes manglende overholdelse af lovkravene. På grund af mangfoldigheden af berørte sektorer og forskellene i de nationale

fremgangsmåder er det ikke desto mindre umuligt på dette stadium at udpege specifikke mangler i de lovgivningsmæssige systemer og kontrol- og håndhævelsessystemerne. Og det er ligeledes umuligt at fastslå, om det faktiske beskyttelsesniveau i de forskellige medlemsstater varierer i afgørende grad. Forbrugerorganisationer og tjenesteydere har udpeget manglen på oplysning om eksisterende regler og deres anvendelse i andre medlemsstater som en hindring for øget forbrugertillid til det indre marked for tjenesteydelser. Det har dog hidtil ikke været muligt at finde beviser for handelshindringer eller konkurrenceforvridning som følge af forskelle i de enkelte medlemsstaters krav. Det gør det vanskeligt på dette tidspunkt at berettige en massiv EU-indsats med sigte på at harmonisere medlemsstaternes sikkerhedsregler ved udbud af tjenesteydelser.

Konklusioner, der kan drages af den faktiske tilstand

62. Analysen af den faktiske tilstand har vist, at der ikke findes megen systematisk information om tjenesteydelsers sikkerhed. Det skyldes dels dårlige rapporteringsstrukturer, dels at anvendelsen af statistikker over ulykker og hændelser som grundlag for fastlæggelsen af en politik for tjenesteydelsers sikkerhed har meget lav prioritet.

Derfor er forbedringen af videngrundlaget om tjenesteydelsers sikkerhed blevet udpeget som en klar prioritet for EU's indsats. Selve høringen bekræftede, at der er bred opbakning hertil, forudsat at tilrettelæggelsen bliver omkostningseffektiv, og at de metodologiske problemer kan løses. For at disse betingelser kan opfyldes, vil det være gavnligt at fokusere på et begrænset antal prioriterede sektorer eller tjenesteydelser, navnlig tjenesteydelser inden for turisme og sport og fritid, og at bygge på eksisterende erfaringer med og metoder til dataindsamling.

63. Forbedringen af videngrundlaget er i sig selv en vægtig målsætning, eftersom det vil kræve, at alle medlemsstater vedtager en mere systematisk tilgang til overvågning af tjenesteydelsers sikkerhed i de vigtigste sektorer. Indsamlingen og bedømmelsen af de relevante data indebærer metodologiske og organisatoriske spørgsmål, som kræver en nøje gennemgang med henblik på identificering af praktiske og omkostningseffektive løsninger. Det er tydeligvis et område, hvor en EU-indsats kan gøre stor nytte, såfremt der udvikles en hensigtsmæssig fremgangsmåde. Ved udviklingen heraf skal der tages skyldigt hensyn til de vanskeligheder, som små og mellemstore virksomheder måtte få med at bære yderligere administrative eller økonomiske byrder. Det er særlig relevant for turistbranchens enkeltmandsvirksomheder, hvoraf 95 % er små virksomheder eller mikro-virksomheder.
64. På dette stadium bør EU's indsats for sikkerheden ved forbrugertjenester derfor koncentrerer om (a) at forbedre den tilgængelige viden om risici og ulykkesdata og (b) systematisk at overvåge medlemsstaternes politikker og foranstaltninger.
65. Den hidtidige erfaring viser, at dataindsamlings- og overvågningsarbejdet ikke vil blive udført systematisk og ensartet i hele EU, uden at der skabes formelle rammer herfor. Udvidelsen af EU vil kun forstærke dette behov.

Den foreslåede rammelovgivnings mål og indhold

66. På baggrund af ovenstående rapport foreslår Kommissionen at indføre en rammelovgivning med tilhørende procedurer, som skal sikre en systematisk og sammenhængende indsamling og bedømmelse af data og oplysninger om ulykker og personskader, som er forbundet med udførelsen af en tjenesteydelse. Den type information, som forventes at blive udbyttet af dataindsamlingssystemet, vil afhænge af de politiske målsætninger, der fastlægges i forbindelse med rammelovgivningen. Af hensyn til omkostningseffektiviteten ville det være hensigtsmæssigt at fokusere på de prioriterede sektorer med tilhørende tjenesteydelser, sådan som de er blevet identificeret i denne rapport, nemlig tjenesteydelser forbundet med turisme, sport og fritid.
67. På grund af mangfoldigheden af de foranstaltninger, som de enkelte medlemsstater i øjeblikket anvender med henblik på at øge tjenesteydelsers sikkerhed, vil det være til medlemsstaternes gensidige fordel at få mere information om hinandens relevante love og politikker på området. Derfor bør rammelovgivningen også omfatte procedurer for administrativt samarbejde mellem medlemsstaternes myndigheder med sigte på en systematisk udveksling af information om udviklingen i politikker og lovgivning og de opnåede resultater. Dette vil have betydning for identificeringen af specifikke mangler i lovgivningssystemerne og kontrol- og håndhævelsessystemerne. Det er navnlig relevant, fordi forbrugere og tjenesteydere har udpeget manglen på oplysning om eksisterende regler og deres anvendelse i andre medlemsstater som en af hindringerne for et fungerende indre marked for tjenesteydelser. Det er indlysende, at procedurerne for informationsudveksling bør indrettes således, at der ikke sker overlapning med relevant eksisterende eller kommende EU-lovgivning indeholdende procedurer for tilvejebringelse af information om tekniske standarder og bestemmelser vedrørende tjenesteydelser.
68. I kraft af rammelovgivningen kunne der endvidere indføres procedurer for fastlæggelse og anvendelse af europæiske standarder. Her ville netop det forbedrede videngrundlag om tjenesteydelsers sikkerhed gøre det muligt at identificere specifikke sektorer og risici, hvor der var behov for EU-standarder til støtte for de nationale politikker og foranstaltninger vedrørende tjenesteydelsers sikkerhed for forbrugerne.
69. Det præcise indhold af rammelovgivningen vil blive besluttet på baggrund af en nøje cost-benefit-analyse, pilotprojekter, undersøgelser og yderligere arbejde, som skal udføres i tæt samarbejde med medlemsstaterne. Målet bliver en optimal afgrænsning og en definition af de bedst mulige metoder til overvågning og dataindsamling for at sikre en reel merværdi af EU's indsats på en omkostningseffektiv måde. Det er indlysende, at de lovgivningsmæssige initiativer, der påtænkes i forbindelse med det indre marked for tjenesteydelser, også skal tages i betragtning, når rammelovgivningen skal udformes.
70. På længere sigt vil Kommissionen blive bedre i stand til at vurdere de eventuelle behov for mere vidtrækkende EU-lovgivning i lyset af den dokumentation, som gøres tilgængelig i kraft af gennemførelsen af rammelovgivningen. Sådanne lovgivningsmæssige initiativer, der ligger længere ude i fremtiden, vil kræve en analyse af det relevante retsgrundlag og den økonomiske virkning. Navnlig vil anvendelse af traktatens artikel 95 kræve en vurdering af de faktiske og potentielle

handelshindringer og konkurrenceforvridninger, som hidrører fra, at der er forskel på de enkelte landes lovgivning om tjenesteydelsers sikkerhed. Eventuelle harmoniseringsforanstaltninger vedrørende tjenesteydelsers sikkerhed skal fortsat være i overensstemmelse med initiativer, der tages i forbindelse med strategien for det indre marked for tjenesteydelser.

71. I mellemtiden vil Kommissionen også fortsat vurdere medlemsstaternes ansvarssystemer. Resultatet af denne vurdering vil bidrage til identificeringen af eventuelle mangler i de nationale ansvarssystemer, hvilket skulle gøre det muligt at afgøre, at om et nyt EU-initiativ på området kunne være nyttigt og berettiget.