



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 30.07.2002
KOM(2002) 441 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

STATUS OVER DET INDRE MARKED FOR TJENESTER

Rapport om første fase af strategien for tjenester i det indre marked

INDHOLDSFORTEGNELSE

| | |
|--|-----------|
| RÉSUMÉ..... | 5 |
| INDLEDNING | 10 |
| I. BARRIERER I DET INDRE MARKED FOR TJENESTER..... | 14 |
| A. <u>Retlige barrierer</u> | 15 |
| 1. Problemer vedrørende tjenesteyderens etablering | 16 |
| 2. Problemer vedrørende anvendelsen af "input" til levering af tjenester..... | 22 |
| 3. Problemer vedrørende salgsfremme..... | 27 |
| 4. Problemer vedrørende distribution af tjenester..... | 30 |
| 5. Problemer vedrørende salg af tjenester | 35 |
| 6. Problemer vedrørende eftersalgsservice..... | 39 |
| B. <u>Ikke-retlige barrierer</u>..... | 42 |
| 1. Problemer vedrørende manglende information | 42 |
| 2. Kulturelle og sproglige problemer | 43 |
| II. FÆLLESTRÆK VED BARRIERERNE | 44 |
| A. <u>Barrierer i stadig udvikling</u> | 44 |
| 1. Forvaltningspraksis | 45 |
| 2. Regionalisering af barriererne..... | 46 |
| 3. Anvendelse af fællesskabsinstrumenterne..... | 47 |
| 4. Ikke-statslige kollektive regler..... | 49 |
| 5. De erhvervsdrivendes adfærd | 49 |
| B. <u>Barrierernes horisontale karakter</u>..... | 50 |
| 1. Anvendelse af en ordning, som omfatter både etablering og levering af tjenester.... | 50 |
| 2. Retsusikkerhed omkring etableringsfrihed og fri udveksling af tjenester..... | 51 |
| 3. Anvendelse af samme type krav på forskellige områder..... | 52 |
| C. <u>Barrierernes fælles oprindelse</u>..... | 52 |
| 1. Manglende gensidig tillid mellem medlemsstaterne..... | 52 |
| 2. Modstand mod modernisering af de nationale retlige rammer | 53 |
| 3. Varetagelse af nationale økonomiske interesser | 54 |
| III. BARRIERERNES EFFEKT | 54 |

| | | |
|----|--|----|
| A. | <u>Kædeeffekten på hele økonomien og på EU's konkurrenceevne</u> | 54 |
| 1. | Tjenester som nøgelfaktor i økonomien | 54 |
| 2. | Tjenesternes indbyrdes afhængighed | 57 |
| 3. | Efterspørgslen efter grænseoverskridende tjenester..... | 59 |
| 4. | Omkostninger som følge af barriererne..... | 61 |
| 5. | Manglende vækst og resultater i den europæiske økonomi..... | 63 |
| B. | <u>De hårdest ramte</u> | 64 |
| 1. | Små og mellemstore virksomheder | 64 |
| 2. | Tjenestebrugere, særlig forbrugerne | 65 |
| C. | <u>Lav troværdighed af det indre marked for tjenester</u> | 66 |
| 1. | Opfattelsen af det indre marked som et risikoområde..... | 66 |
| 2. | Strategier med "ordninger" | 67 |
| 3. | "Sortmarkeds"-strategier..... | 68 |
| | Konklusion | 69 |
| | BILAG..... | 71 |

FORORD

Formålet med denne rapport er at gøre rede for de vanskeligheder i forbindelse med levering af tjenesteydelser mellem medlemsstaterne, som de berørte parter opfatter som problemer, og som er blevet afdækket i forbindelse med de høringer, Kommissionen og medlemsstaterne har gennemført, eller som der er kommet fokus på i forbindelse med klager, skriftlige eller mundtlige forespørgsler i Parlamentet, andragender til Europa-Parlamentet eller undersøgelser. Høringerne, herunder specifikke undersøgelser, vil fortsætte med henblik på at fremskaffe yderligere oplysninger om bl.a. forbrugernes situation i det indre marked for tjenester.

Rapporten har ikke til formål:

- at tage stilling til, om de foranstaltninger, der er skyld i vanskelighederne, er forenelige med fællesskabsretten, herunder især princippet om fri udveksling af tjenester og/eller fri etableringsret samt den afledte fællesskabsret. Sådanne foranstaltninger kan begrundes i almene hensyn såsom beskyttelse af sundheden, forbrugerne, arbejdstagerne og miljøet. Rapporten foregriber ikke den holdning, Kommissionen vil indtage til de klager, som er ved at blive undersøgt, eller som den vil få forelagt i fremtiden. Nogle af de vanskeligheder, der er blevet afdækket, har Domstolen måske allerede kendt berettigede eller tværtimod afvist. Andre kan være omfattet af eksisterende fællesskabsretsakter og skyldes fejlagtig anvendelse heraf eller kan være genstand for initiativer fra Kommissionen med det sigte at afhjælpe dem
- at fastslå, hvilken type foranstaltninger der skal træffes for at løse problemerne, herunder behovene for harmonisering eller tilpasning af de gældende regler eller de overtrædelsessager, det måtte være nødvendigt at indlede mod visse medlemsstater.

I løbet af anden fase af gennemførelsen af strategien for tjenester i det indre marked vil Kommissionen gå i gang med en retlig og økonomisk evaluering for at få fastlagt, hvilke initiativer der skal foreslås på EU-plan til at løse de vanskeligheder, tjenesteyderne og tjenestebrugere løber ind i. Denne evaluering vil foregå i samråd med alle berørte parter, herunder forbrugerorganisationerne.

RESUMÉ

Det Europæiske Råd i Lissabon vedtog et økonomisk reformprogram, der inden 2010 skulle gøre EU til den mest konkurrencedygtige og dynamiske, videnbaserede økonomi i verden. Et nøgleelement i denne strategi er gennemførelsen af et indre marked for tjenester. Med dette formål for øje vedtog Kommissionen en "strategi for tjenester i det indre marked" bestående af to faser. I denne rapport, der markerer afslutningen på første fase, gøres der på en så fuldstændig måde som muligt rede for de barrierer, der fortsat findes i det indre marked for tjenester. I rapporten analyseres ligeledes disse barrierers fællestræk, og der foretages en evaluering af deres økonomiske virkninger.

Den omfattende høring, som rapporten er baseret på, har omfattet Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget, medlemsstaterne og de berørte parter og blev gennemført i løbet af 2001 og i begyndelsen af 2002. Rapporten vil danne grundlag for aktioner, der bliver gennemført i 2003 under anden fase. På grund af den indbyrdes afhængighed mellem de forskellige tjenester er der i rapporten valgt en horisontal fremgangsmåde i stedet for at gå frem sektor for sektor, hvilket også er i overensstemmelse med strategien for tjenester i det indre marked. Rapporten dækker således en bred vifte af aktiviteter som f.eks. rådgivningsservice til virksomheder, certificerings-, ejendomsmægler-, ingeniør-, bygge-, distributions-, turisme-, fritids- og transportservice. Da de problemer, en forbruger eller en tjenesteyder kan støde på i løbet af sin aktivitet, kan have negative konsekvenser for alle grænseoverskridende aktiviteter, afdækkes også alle de problemer, der kan opstå i løbet af de enkelte faser af leveringen af en tjeneste: fra tjenesteyderens etablering og anvendelse af de input, der er nødvendige i forbindelse med levering af tjenesten, over markedsføring og distribution af tjenesten til salg og eftersalgsservice. Rapporten dækker alle de problemer, som tjenesteyderne og brugerne af tjenesterne opfatter som hindringer, og som er blevet afdækket i forbindelse med høringen, men den kommer ikke på nuværende tidspunkt ind på foranstaltningernes forenelighed med fællesskabsretten, da dette spørgsmål behandles i strategiens anden fase, der omhandler de mulige løsninger på problemerne.

Et af nøgleelementerne i situationsrapporten om det indre marked for tjenester vedrører forbruget af tjenesteydelser. I den forbindelse understreges det i rapporten, at det er modtagerne af tjenesteydelserne, især forbrugerne, der rammes, når det indre marked ikke fungerer tilfredsstillende. Forbrugerne kan bl.a. opleve, at de forhindres i at benytte eller købe tjenesteydelser i andre medlemsstater, eller at de kommer til at betale en overpris, eller at de mere eller mindre tvinges til ikke at købe tjenester i andre medlemsstater på grund af manglende tillid. Anden fase af strategien for tjenester i det indre marked vil gøre det muligt dels at få fastlagt, hvilke typer vanskeligheder der er tale om, og hvilken virkning de vanskeligheder har, som forbrugerne af tjenesteydelserne støder på, dels at finde frem til passende løsninger på disse problemer.

Tjenester er drivkraften bag økonomisk vækst.

Den økonomiske vækst er hovedsageligt baseret på tjenester. De tegner sig for 70 % af BNP og af beskæftigelsen i de fleste af medlemsstaterne. I de moderne økonomier optræder tjenester på alle områder, herunder i de traditionelle fremstillingssektorer, f.eks. bilindustrien, der tilbyder finansielle tjenester, rådgivning, uddannelse eller udlejning. Adskillige efterspørgselsrelaterede faktorer har bidraget til udviklingen af et stadigt voksende antal forskellige tjenester lige fra de mest traditionelle tjenester såsom

transport, detailhandel, telekommunikation, turisme og lovregulerede erhverv til de senest udviklede tjenester såsom affaldsforvaltning, energibesparelse, forretningstjenester, herunder managementrådgivning, databehandling samt tekniske forsøg og analyser.

Tjenesternes vækspotentiale kan imidlertid ikke realiseres fuldt ud, da udvekslingen af tjenester mellem medlemsstaterne i det indre marked fortsat hindres af en lang række barrierer.

Barriererne i det indre marked rammer tjenester hårdere end varer...

Tjenester er langt mere udsatte og rammes hårdere end varer af de barrierer, der fortsat findes i det indre marked. På grund af deres komplekse og immaterielle karakter, og da de er baseret på tjenesteyderens knowhow og kvalifikationer, er levering af tjenester ofte underlagt langt mere komplekse regler, der omfatter hele aktiviteten. Og selv om nogle tjenester kan leveres som fjernleverancer, kræver mange andre tjenester, at tjenesteyderen permanent eller midlertidigt er til stede i den medlemsstat, hvor tjenesten leveres. Når der er tale om varer, er det selve varen, der eksporteres, men når der er tale om tjenester, er det ofte tjenesteyderen selv, dennes personale eller dennes udstyr og materiel, der skal krydse de nationale grænser. Følgelig kan visse eller endog alle faser af leveringen af tjenester afvikles i den medlemsstat, hvor tjenesten leveres, og kan være underlagt regler, som er forskellige fra reglerne i tjenesteyderens hjemland. Det betyder endvidere, at de problemer, der opstår i hver enkelt fase, ikke kan betragtes isoleret, men at der skal tages hensyn til deres samlede virkninger.

...og deres virkninger gør sig gældende i alle faser af leveringen af tjenester...

Hindringerne for en tjenesteyders etablering i en anden medlemsstat kan f.eks. skyldes krav om godkendelse eller faglige kvalifikationer eller restriktioner i den retlige form, tjenesteyderen skal have, eller forbindelser mellem forskellige erhverv. I bidragene blev navnlig nævnt problemer vedrørende antallet af krævede tilladelser, de langvarige og bureaukratiske procedurer, de lokale myndigheders ret til at handle efter skøn og den gentagne opfyldelse af betingelser, som tjenesteyderen allerede har opfyldt i oprindelseslandet. Dernæst vedrører de problemer, som tjenesteyderne støder på, når de leverer grænseoverskridende tjenester, anvendelse af de input, der er nødvendige for leveringen af tjenesten. Der opstår i den forbindelse en lang række problemer med udstationering af arbejdstagere, anvendelse af tjenesteyderens udstyr eller materiel eller anvendelse af grænseoverskridende forretningstjenester. Markedsføringen af tjenesterne vanskeliggøres navnlig af de restriktive og detaljerede regler om kommerciel kommunikation, der går lige fra simpelt forbud mod reklame for visse erhverv til en streng kontrol med indholdet i andre tilfælde. De store forskelle mellem medlemsstaternes lovgivninger i denne forbindelse forhindrer en paneuropæisk markedsføring af en lang række tjenester.

Distribution af tjenester hen over landegrænserne støder på mange forskellige hindringer, bl.a. kravet om, at tjenesteyderen skal være etableret eller bosiddende i den medlemsstat, hvor tjenesten leveres, hvilket forhindrer levering af tjenester fra tjenesteyderens oprindelsesland. Endvidere kombineres kravene om godkendelse, registrering eller erklæringer med krav til faglige kvalifikationer og andre betingelser for udøvelse af aktiviteter, der er meget forskellige fra kravene i tjenesteyderens oprindelsesland. De problemer, der direkte eller indirekte er knyttet til grænseoverskridende salg af tjenester, skyldes forskelle i aftaleret, faste eller anbefalede priser for visse tjenester, forpligtelser

med hensyn til beskatning eller refusion af moms, hvor taksterne er forskellige medlemsstaterne imellem, forskellige klassificeringssystemer og procedurer. Endelig kan tjenesteyderne i forbindelse med eftersalgsservice støde på særlige problemer på grund af forskellene mellem medlemsstaterne med hensyn til ansvar og erhvervsforsikring, finansielle garantier eller problemer med vedligeholdelse eller reparation, når det kræver en grænseoverskridende udstationering af personale. Alle tjenesteydere støder i en eller anden fase af deres aktivitet på barrierer. Ofte gælder det flere eller endog alle faser. Der blev ligeledes påtalt problemer i nogle af kandidatlandene, hvilket øger problemerne efter udvidelsen.

...det gælder også for forbrugerne.

Mangel på gennemsigtighed, åbenhed og tillid og indbyrdes modstridende regler i de enkelte medlemsstater er alt sammen forhold, der gør, at forbrugerne - som udgør en stor del af efterspørgslen - ikke kan udnytte fordelene ved det indre marked fuldt ud og varetage deres rolle som markedets grundbestanddel. På forbrugersiden er vanskelighederne med at skaffe sig information, problemerne med adgangen til grænseoverskridende tjenester og den ringe beskyttelse mod f.eks. uredlige forretningspraksis forhold, der bidrager til at opsplitte det indre marked for tjenester.

Manglende information, kulturelle og sproglige barrierer øger disse problemer.

De erhvervsdrivende og forbrugerne har problemer med at få præcis information om de lovgivningsmæssige rammer, de kompetente myndigheder og procedurerne i de andre medlemsstater. Desuden er virksomhederne og forbrugerne ofte ikke klar over, at principperne for det indre marked giver dem mulighed for at gøre indsigelse mod foranstaltninger, der hverken er begrundede eller proportionale, og kræve, at deres ret til at levere og aftage tjenester respekteres. Høringen fremhævede også problemet med sproglige og kulturelle barrierer og mange virksomheders tilbøjelighed til fortsat kun at tænke i nationale baner, hvilket også har negative følger for forbrugerne.

Barriererne har fællestræk for alle former for tjenester.

Til trods for deres tilsyneladende forskelligartethed har barriererne mange fællestræk - både med hensyn til oprindelse og med hensyn til virkninger. Det står klart, at selv om de tidligere programmer for det indre marked har kunnet fjerne de fysiske og tekniske barrierer, så er disse blevet erstattet af "retlige barrierer", der er resultatet af nationale, regionale og lokale bestemmelser. Desuden opstår der nye barrierer på grund af myndighedernes adfærd og navnlig på grund af deres ret til at udøve skøn eller på grund af tunge og uigennemsigtige procedurer, der stiller de lokale erhvervsdrivende mere gunstigt. En række problemer skyldes, at nogle af EU's instrumenter anvendes dårligt. Medlemsstaterne har tydeligvis ikke tillid til kvaliteten af de øvrige medlemsstaters lovgivninger, og de tøver - selv når det er påkrævet - med at ændre deres egne lovgivninger for at lette de grænseoverskridende aktiviteter.

Mange af de påtalte barrierer er horisontale og berører en lang række aktiviteter i forbindelse med tjenester. Et fællestræk for barriererne er, at medlemsstaterne anvender den samme ordning på tjenesteydere, der ønsker at etablere sig på deres område, og på tjenesteydere, der ønsker at levere deres tjenester fra deres oprindelsesland. For sidstnævnte, der allerede er underlagt regler og kontrol i det land, hvor de er etableret, kan resultatet være en overlappning af regler og byrder, der er ude af proportioner. Et

andet fællestræk er den retsusikkerhed, der skyldes, at de nationale myndigheder i de enkelte tilfælde anvender uigennemsigtige krav, hvis resultat ofte er uforudsigeligt.

Barriererne i det indre marked for tjenester har indflydelse på hele økonomien...

Virkningerne af de barrierer, der påvises i rapporten, kan mærkes i alle økonomiske sektorer. De hindringer, som en given tjeneste støder på, har en dominoeffekt på andre tjenester og - fordi tjenester indgår i produktionsleddet - også på industriel virksomhed. Tjenesterne er indbyrdes afhængige af hinanden. De leveres og benyttes ofte sammen med andre tjenester og fungerer som input i hver fase af en anden tjeneste. En detailhandler, der ønsker at etablere sig i andre medlemsstater, vil måske gerne benytte sig af de ejendomsmæglere, dekoratører, arkitekter, ingeniører, byggevirksomheder, banker og forsikringsselskaber, han normalt arbejder sammen med i oprindelseslandet. I de fleste tilfælde viser det sig imidlertid at være umuligt på grund af de problemer, som hver enkelt af disse tjenesteydere støder på, f.eks. at de ikke er i besiddelse af de tilladelser eller faglige kvalifikationer, der kræves i de andre medlemsstater. Resultatet kan blive, at detailhandlerens etablering forsinkes eller bliver dyrere og vanskeligere, hvilket vil have en negativ effekt på de tjenester, han selv udbyder til producenter og forbrugere. Tjenesternes indbyrdes afhængighed gør, at der i anden fase må foretages en indgående økonomisk evaluering af de afdækkede vanskeligheder, hvor der ikke kun ses på effekten på en enkelt aktivitet, men tages hensyn til virkningerne for økonomien som helhed.

Barriererne for tjenester i det indre marked har en meget høj pris for de virksomheder, der udøver grænseoverskridende aktiviteter. En tjenesteyder, der for at komme ind på et marked etablerer sig eller udbyder grænseoverskridende tjenester i en anden medlemsstat, har store udgifter til juridisk bistand. Denne bistand er absolut nødvendig, når det skal undersøges, hvorvidt tjenesteyderen kan eksportere sin forretningsmodel, eller om visse af dens elementer som f.eks. markedsføringsstrategien skal tilpasses. Disse udgifter skal lægges til de udgifter, der er forbundet med sproglige og kulturelle forskelle med hensyn til handels- og forbrugsvaner. Da hindringer kan berøre hver enkelt fase af leveringen af en tjeneste, vil disse udgifter mangedobles i løbet af aktiviteten. Desuden skal de udgifter, der er forbundet med at tilpasse forretningsmodellen, lægges til udgifterne til juridisk bistand. Fordi virksomhederne ikke kan anvende samme forretningsmodel i hele det indre marked, går de glip af stordriftsfordele. Følgen af alle disse negative virkninger er en dårlig fordeling af virksomhedens ressourcer, og det begrænser investeringerne i innovation og differentiering af tjenesterne. På grund af tjenesterne centrale rolle rammes økonomien som helhed.

...men det er især SMV'erne og i sidste ende forbrugerne, der rammes hårdest.

De små og mellemstore virksomheder (SMV'er) spiller en vigtig rolle i servicesektoren, men deres vækstmuligheder uden for landets grænser er alvorligt truet. De har sværere ved at overvinde barriererne end deres større konkurrenter, især da udgifterne til juridisk bistand er faste og ikke proportionale med virksomhedens størrelse. Følgelig afskrækkes SMV'er fra at optage grænseoverskridende virksomhed, eller de stilles dårligere i konkurrencen end de lokale erhvervsdrivende. Særlig hårdt rammes SMV'er fra de små medlemsstater eller fra medlemsstater i EU's periferi. Desuden kan SMV'erne blive et interessant mål for de større virksomheders overtagelse på grund af deres lokalkendskab, deres erfaring og deres innovationspotentiale.

Det er imidlertid brugerne af tjenesterne og især forbrugerne, der betaler prisen for disse restriktioner, da de ikke kan benytte sig af et større udbud af tjenester af bedre kvalitet og til en mere konkurrencedygtig pris. Denne situation har også en negativ effekt på deres livskvalitet. De rammes direkte, når administrative eller lovbestemte krav hindrer dem i at benytte sig af tjenester fra andre medlemsstater, og de rammes indirekte, når de eksisterende barrierer afskrækker virksomhederne fra at udbyde deres tjenester til kunder i andre medlemsstater eller medfører højere priser, et mindre udbud af tjenester eller tjenester af ringere kvalitet. Endelig må de europæiske borgere også lide under, at der bliver skabt færre arbejdspladser i servicesektoren som helhed.

Barriererne skal fjernes hurtigt, for at målene med den økonomiske reform kan nås.

Ti år efter, hvad der skulle have været gennemførelsen af det indre marked, må det konstateres, at der fortsat er stor forskel mellem visionen om et økonomisk integreret Europa og den virkelighed, de europæiske borgere og tjenesteydere oplever. Antallet af barrierer, der opleves som hæmsko for leveringen og udnyttelsen af tjenester, er langt større end ventet og bremser den europæiske økonomi og dens vækst-, konkurrenceevne- og jobskabelsespotentiale.

Det er klart, at det mål, Det Europæiske Råd i Lissabon opstillede, og som gik ud på at gøre europæisk økonomi til den mest konkurrencedygtige økonomi i verden, kun kan nås, hvis der foretages gennemgribende ændringer for at fjerne hindringerne for tjenester i det indre marked inden for den nærmeste fremtid. Arten og omfanget af de problemer, der skal løses, kræver en stor indsats og et klart politisk engagement fra de europæiske institutioner og medlemsstaterne, for at det indre marked også skal kunne fungere for tjenester. Denne rapport skal lægge grunden til de aktioner, der i 2003 skal iværksættes under anden fase af strategien for tjenester i det indre marked på baggrund af de kommende drøftelser med Europa-Parlamentet, medlemsstaterne og de berørte parter.

Rapporten og de reaktioner, den giver anledning til, vil danne grundlag for det videre arbejde i næste fase af strategien for tjenester i det indre marked. Der bliver tale om lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige aktioner, hvis indhold og rækkevidde kræver nærmere analyser. For så vidt angår eventuelle lovgivningsforslag, skal der findes en balance mellem behovet for at undgå en alt for detaljeret og omfattende lovgivning på europæisk plan og behovet for at varetage almene interesser. For så vidt angår de ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger, vil Kommissionen navnlig se på konkrete informations- og støtteforanstaltninger, som er nødvendige, for at forbrugerne og virksomhederne kan udnytte alle muligheder i det indre marked.

INDLEDNING

Tjenester er allestedsnærværende i den moderne økonomi. De tegner sig for næsten 70 % af bruttonationalproduktet og beskæftigelsen og rummer et enormt vækst- og jobskabelsespotentiale. Realiseringen af dette potentiale og ønsket om at tilbyde de europæiske borgere og virksomheder mere konkurrencedygtige tjenester af en bedre kvalitet er helt central i målene med reformen af EU's økonomi. Der står dog stadig meget tilbage at gøre, før det indre marked for tjenester fungerer.

De europæiske stats- og regeringschefer har anerkendt denne udfordring. Det Europæiske Råd i Lissabon i marts 2000 opfordrede Kommissionen og medlemsstaterne til at udarbejde en strategi for fjernelse af hindringer for tjenesteydelser¹. Behovet for at gribe ind på dette område blev ligeledes understreget på de europæiske topmøder i Stockholm og Barcelona i 2001 og 2002, mens Rådet (det indre marked, forbrugerpolitik og turisme) i sine konklusioner om revision af EU's prioriteter for den økonomiske reform understregede, at en forbedring af funktionen af det indre marked for tjenester er "*en strategisk udfordring for Fællesskabet*"².

Som svar på den appel, der blev rettet på topmødet i Lissabon, fastlagde Kommissionen i december 2000 en overordnet strategi³. I denne strategi for tjenester i det indre marked anerkendes informationssamfundets indflydelse på, hvordan tjenester leveres og anvendes. Mens et stigende antal virksomheder anvender en blanding af teknikker for at opfylde deres kunders behov og leverer online- og offlinetjenester, er det vigtigt at sikre udviklingen af det indre marked for offlinetjenester for at fuldføre det indre marked for onlinetjenester⁴.

Strategien har til formål at gøre det lige så nemt at levere tjenester på tværs af grænserne som inden for de enkelte medlemsstater. Den er først og fremmest baseret på en horisontal fremgangsmåde, der går på tværs af alle de økonomiske sektorer, der er berørt af tjenester, og forsøges opfyldt i to faser: Den første, der afsluttes med fremlæggelsen af denne rapport, går ud på at afdække og analysere de problemer, der

¹ Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Lissabon, den 24.3.2000, punkt 17. ØKOFIN-Rådet påpegede for nylig i sin henstilling 10093/02 af 21. juni 2002 om de overordnede økonomiske retningslinjer for medlemsstaternes og Fællesskabets økonomiske politikker, at det er nødvendigt at træffe yderligere strukturreformer og særlig "skabe et effektivt fungerende indre marked for tjenesteydelser ved at fjerne hindringerne for den grænseoverskridende handel og for adgangen til markedet".

² Rådets (det indre marked/forbrugerpolitik/turisme) 2412. møde i Bruxelles den 1. marts 2002, dokument 6496/02 MI 35.

³ Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet om en strategi for tjenester i det indre marked, KOM(2000) 888 endelig, 29.12.2000.

⁴ Det bør bemærkes, at Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne som led i handlingsplanen eEurope 2005 vil gennemgå de gældende regler på området for at få kortlagt og i givet fald fjernet de faktorer, der hindrer virksomhederne i at optage elektronisk virksomhed og forbrugerne i at udnytte det indre marked. Denne gennemgang skal bl.a. sikre, at offlinelevering af varer og tjenesteydelser - ligesom onlinevirksomhed - kan nyde godt af et virkeligt indre marked. Der vil i 2003 blive afholdt et topmøde om elektronisk virksomhed, der vil markere starten på denne gennemgang, og som vil være åben for alle berørte parter og give erhvervslivets højtstående repræsentanter mulighed for at skitsere, hvilke vanskeligheder de møder inden for elektronisk virksomhed.

kan hindre etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenester, samtidig med at arbejdet med en række initiativer, der allerede er igangsat, fremskyndes. Det drejer sig bl.a. om ledsageforanstaltninger, som skal give et fuldt overblik over beskæftigelsen i servicesektoren og den merværdi, den giver. Indsamlingen af oplysninger og den økonomiske analyse suppleres med undersøgelser om produktiviteten i servicesektoren og den "immaterielle økonomi". På grundlag af denne analyse skal der i anden fase udformes løsninger tilpasset de afdækkede problemer. Denne fremgangsmåde har opbakning fra Europa-Parlamentet⁵, Det Økonomiske og Sociale Udvalg⁶ og Regionsudvalget⁷.

Strategien for tjenester i det indre marked er en del af en hel række af initiativer, der skal forbedre det indre marked for tjenester.

For så vidt angår *initiativerne vedrørende det indre marked*, ser "evalueringen 2002 af strategien for det indre marked"⁸ nærmere på disse. Den viser, at der er gjort fremskridt på en lang række områder. Som eksempel kan nævnes gennemførelsen af handlingsplanen for finansielle tjenester, vedtagelsen af forordningen om grænseoverskridende betalinger i euro, vedtagelsen af pakken om elektroniske kommunikationstjenester og -netværk og direktivet om posttjenester, den kommende vedtagelse af lovgivningspakken om offentlige indkøb eller forelæggelsen af kommissionsforslag til harmonisering af reglerne om salg fremmede foranstaltninger og indførelse af en ensartet, transparent og fleksibel ordning i forbindelse med anerkendelse af faglige kvalifikationer.

For så vidt angår *forbrugerbeskyttelsen*, har det med den gradvise oprettelse af det indre marked været nødvendigt at udvikle en forbrugerpolitik på EU-plan. De frie varebevægelser og den frie udveksling af tjenester har gjort det påkrævet at vedtage fællesskabsregler for at sikre, at forbrugernes interesser varetages på passende vis, og at forskriftsmæssige hindringer og konkurrencefordrejninger fjernes. Den strategi, Kommissionen vedtog den 12. maj 2002, særlig den fremgangsmåde, der skal sikre et højt fælles forbrugerbeskyttelsesniveau⁹, tager sigte på at forbedre situationen med hensyn til forbrugernes manglende tillid ved grænseoverskridende handel. Den høring, der blev iværksat med grønbogen om forbrugerbeskyttelse i Den Europæiske Union¹⁰, har i øvrigt vist, at de gældende forbrugerbeskyttelsesregler i EU ikke er på højde med udfordringerne på et marked i stadig udvikling, og at en reform er påkrævet. Ifølge en række af høringssvarene fører forskellene mellem de nationale regler, særlig inden for handelspraksis, til store konkurrencefordrejninger. De fleste

⁵ Europa-Parlamentets beslutning om Kommissionens meddelelse om en strategi for tjenester i det indre marked, A5-0310/2001, 4.10.2001.

⁶ Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Kommissionens meddelelse om en strategi for tjenester i det indre marked (tillægsudtalelse), CES 1472/2001 endelig, 28.11.2001.

⁷ Regionsudvalgets udtalelse om Kommissionens meddelelse om en strategi for tjenester i det indre marked, CDR 134/2001 endelig, 27.6.2001.

⁸ Kommissionens meddelelse til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget med titlen "Evaluering 2002 af strategien for det indre marked - Indfrielse af løfterne", KOM(2002) 171 endelig, 11.4.2002.

⁹ Kommissionens meddelelse om en strategi for forbrugerpolitikken 2002-2006, KOM(2002) 208; se også Kommissionens opfølgingsmeddelelse til grønbogen om EU's forbrugerbeskyttelse KOM(2002) 289 og særlig udkastet til rammedirektiv om handelspraksis, som i øjeblikket er til høring.

¹⁰ KOM(2001) 531 endelig.

høringssvar, der har taget stilling for eller imod, går ind for en reform på basis af et rammedirektiv om loyal handelspraksis mellem virksomhederne og forbrugerne. For at mindske opsplitningen af reglerne og øge forbrugernes tillid bør rammedirektivet - når tiden er inde - suppleres med en revision af forbrugerbeskyttelsesdirektiverne og bestemmelser om maksimumsharmonisering i stedet for minimumsharmonisering.

Det bør bemærkes, at forbrugerbeskyttelse kan føre forpligtelser med sig inden for forsyningspligtigheder som f.eks. transport, energi (el og gas), telekommunikation og posttjenester. I den forbindelse understreger Kommissionens meddelelse om forsyningspligtigheder i Europa disse tjenesters betydning og den rolle, som public service-forpligtelser og andre forpligtelser på forbrugerbeskyttelsesområdet spiller.

For så vidt angår *aftaleret*, kan nævnes de kommende initiativer¹¹, der vil blive truffet på baggrund af den høring, Kommissionen har igangsat om europæisk aftaleret¹² for at løse de retlige problemer, der gør sig gældende på det indre marked.

For så vidt angår *den sociale dialog i Europa*, er der - bl.a. inden for kompetencer, kvalifikationer og kvalitetsforbedring - igangsat eller gennemført fælles strategier på flere områder såsom tjenesteydelser til private, tjenesteydelser vedrørende rengøring, private vagtselskaber og byggevirksomhed.

For så vidt angår *den frie bevægelighed for personer*, kan ophævelsen af personkontrollen ved EU's indre grænser - som er en realitet, efter at Schengen-reglerne ved Amsterdam-traktaten er blevet integreret i Den Europæiske Union¹³ - lette kontakten mellem tjenesteyderne og disses potentielle kunder¹⁴. Ophævelsen af grænsekontrollen skulle også kunne bidrage til, at borgerne og de erhvervsdrivende bliver mere og mere klar over de enkelte aspekter ved området uden indre grænser.

For så vidt angår *den internationale dimension*, er der en vekselvirkning mellem politikken for det indre marked og den eksterne handelspolitik, herunder forhandlingerne om tjenesteydelser i GATS-regi. Nærmere bestemt må der tages hensyn til resultaterne af de igangværende drøftelser om de nationale regler i lyset af artikel VI:4 i GATS.

Denne rapport er et vigtigt skridt på vejen mod et virkeligt indre marked for tjenester, eftersom den giver en samlet oversigt over den aktuelle situation i det indre marked. For første gang siden 1962 og de "almindelige planer" for fjernelse af hindringerne for etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenester¹⁵ har Kommissionen

¹¹ Kommissionen forelægger efter anmodning fra Rådet og Europa-Parlamentet disse initiativer inden udgangen af 2002.

¹² Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om europæisk aftaleret, KOM(2001) 398 endelig, 11.7.2001.

¹³ EFT L 239 af 22.9.2000.

¹⁴ Den frie bevægelighed uden personkontrol ved de indre grænser mellem medlemsstaterne gælder naturligvis for EU-borgerne og deres pårørende, men betyder også, at tredjelandstatsborgere med opholdstilladelse i en medlemsstat (jf. artikel 21 i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen af 14. juni 1985, undertegnet den 19. juni 1990 i Schengen) frit kan færdes uden visum på medlemsstaternes område i indtil tre måneder. Reglerne betyder dog ikke, at en tjenesteyder, der er statsborger i et tredjeland, kan levere sine tjenester i andre medlemsstater end etableringslandet.

¹⁵ Almindelige planer for ophævelse af begrænsninger i etableringsfriheden og den frie levering af tjenester, EFT C 2 af 15.1.1962.

foretaget en analyse af alle de problemer, der gør sig gældende i det indre marked for tjenester. Der er kun gjort få fremskridt siden de almindelige planer. Hvidbogen om gennemførelse af det interne marked, som Kommissionen vedtog i 1985¹⁶, fastslog, at fremgangen inden for den frie udveksling af tjenester har været meget langsommere end inden for de frie varebevægelser. I Cecchini-rapporten fra 1992¹⁷ konkluderes det, at servicesektorens betydelige vækstpotentiale bremses kunstigt af regler og praksis, der udgør en væsentlig hindring for den frie udveksling af tjenester og den frie konkurrence mellem de virksomheder, der leverer tjenesteydelser.

Der er allerede vedtaget foranstaltninger til at fjerne de mest åbenbare vanskeligheder, som hæmmer udviklingen af tjenester i det indre marked. Disse foranstaltninger er resultatet af Kommissionens varetagelse af rollen som traktatens vogter og udøvelse af initiativretten til at forelægge harmoniseringsforslag med det formål at skabe et velfungerende indre marked. Foranstaltningerne har gjort det muligt at skabe et mere integreret indre marked end i andre regionale sammenslutninger i resten af verden. Trods fremgangen har de berørte parter påtalt en lang række vanskeligheder, der stadig gør sig gældende, og som behandles her i rapporten.

Rapporten er primært baseret på den omfattende høring af de berørte parter, men den tager også udgangspunkt i andre informationskilder såsom skriftlige forespørgsler og andragender til Europa-Parlamentet, klager til Kommissionen, økonomiske undersøgelser og statistikker samt bidrag fra medlemsstaterne. Høringen, der blev afholdt i løbet af 2001 og først i 2002, blev igangsat for at få førstehåndsoplysninger om de problemer, der hindrer udviklingen af grænseoverskridende levering af tjenester i EU. Høringen omhandlede de problemer, som tjenesteydere støder på både i forbindelse med levering og anvendelse af tjenester og i forbindelse med etablering af virksomhed i en anden medlemsstat. Det fremgår klart af Domstolens retspraksis, at enhver foranstaltning, der hindrer, vanskeliggør eller gør grænseoverskridende levering af tjenester, anvendelse heraf eller etablering af virksomhed i en anden medlemsstat mindre tillokkende, kan udgøre en hindring. Rapporten indeholder derfor ikke kun eksempler på problemer som forbud, forskelsbehandling eller betingelser, det er umuligt at opfylde, men også forskellige former for krav, der, når de finder anvendelse på virksomheder i andre medlemsstater, begrænser etableringsretten og den frie udveksling af tjenester. Nogle af problemerne skyldes komplekse, tunge og uigennemsigtige bestemmelser eller fremgangsmåder; størstedelen skyldes dog slet og ret de store forskelle mellem de nationale lovgivninger.

Formålet med rapporten er i alt væsentligt at redegøre for det indre marked, således som tjenesteyderne og tjenestebrugerne oplever det. Det er ikke hensigten på nuværende tidspunkt at tage stilling til, om de enkelte hindringer er berettigede eller ej.

Rapporten omhandler desuden en række områder, hvor der allerede er truffet instrumenter eller initiativer på EU-plan. Den afspejler også, hvad der under høringen er berettet om de hindringer, EU-virksomhederne støder på i kandidatlandene. I disse

¹⁶ Gennemførelse af det interne marked: Kommissionens hvidbog til Det Europæiske Råd (Milano, den 28.-29. juni 1985), KOM(85) 310 endelig udg., 14.6.1985.

¹⁷ "The European Challenge, 1992: The Benefits of a Single Market", Paolo Cecchini, Wildwood House, på Europa-Kommissionens vegne, 1988.

lande støder virksomhederne på de samme hindringer som i medlemsstaterne. Hertil kommer dog problemer, som skyldes nationalitetskrav, begrænsninger i udenlandske statsborgeres ejerskab af virksomheder i visse sektorer og begrænsninger i adgangen til fast ejendom.

I tråd med strategien for tjenester i det indre marked omhandler rapporten de problemer, en erhvervsdrivende kan støde på i de enkelte faser af sin virksomhed: fra virksomhedsetableringen og anvendelsen af de input, der er nødvendige for kunne levere tjenester, over salgsfremme og distribution til salg og eftersalgsservice. Tjenesteydere er selvsagt langt mere udsatte for de hindringer, der gør sig gældende i de enkelte faser af deres virksomhed, end vareproducenter. For at kunne levere tjenester må tjenesteyderen ofte være permanent eller midlertidigt til stede i den medlemsstat, hvor tjenesten leveres. Derfor finder visse og undertiden alle faser af tjenesteyderens virksomhed sted i dette land og er underlagt krav, der adskiller sig fra kravene i hjemlandet. F.eks. kan en virksomhed, der ønsker at etablere sig eller levere tjenester i en anden medlemsstat, støde på problemer med at blive godkendt, herunder anerkendelse af kvalifikationer, med at udsende personale eller anvende udstyr, med at gennemføre salgsfremmende foranstaltninger og distribuere sine tjenester, med at indgå kontrakter med kunderne og give dem garantier og eftersalgsservice. Hindringer i blot én af disse faser kan være nok til at gøre enhver grænseoverskridende aktivitet mindre tillokkende.

Desuden omfatter rapporten i overensstemmelse med den horisontale fremgangsmåde i strategien for tjenester i det indre marked de hindringer, der berører en lang række forskellige økonomiske aktiviteter. Årsagen hertil er ikke blot, at en række hindringer rammer forskellige sektorer på samme måde, men at tjenesterne er indbyrdes forbundet på en kompleks måde, således at en hindring, der berører én af dem, har en dominoeffekt på en lang række andre tjenester. Der er behov for en helhedsmodel for at kunne evaluere barriererne for det indre marked for tjenester og deres samlede virkninger.

Tjenester spiller en central rolle i økonomien og i alle borgeres liv. Barriererne for det indre marked for tjenester påvirker derfor ikke kun tjenesteydernes konkurrenceevne, men betyder også, at aftagerne af tjenester, dvs. virksomhederne og forbrugerne i EU, ikke får adgang til et større udbud af tjenester, der er mere innovative, billigere og af bedre kvalitet.

I. BARRIERER I DET INDRE MARKED FOR TJENESTER

Sammenholder man definitionen af "det indre marked" i EF-traktaten ("et område uden indre grænser") og målet i meddelelsen "En strategi for tjenester i det indre marked" om at gøre det lige så nemt at levere tjenester på tværs af landegrænserne som inden for en enkelt medlemsstat, må det konstateres, at det indre marked for tjenester langt fra er en realitet. Der er to store grupper af problemer: De problemer, der direkte eller indirekte skyldes retlige krav, og de problemer, der skyldes ikke-retlige faktorer.

A. Retlige barrierer

Udtrykket "retlige barrierer" dækker alle de hindringer for udvikling af aktiviteter i forbindelse med udveksling af tjenester mellem medlemsstaterne, der direkte eller indirekte skyldes retlige krav, og som har til formål at forbyde, hindre eller gøre sådanne aktiviteter mindre tillokkende. Der kan være tale om problemer, der skyldes forskelle i de nationale lovgivninger, problemer, der skyldes de nationale myndigheders praksis, eller problemer, der skyldes retsusikkerhed på grund af visse grænseoverskridende transaktioners komplekse karakter. Under alle omstændigheder er resultatet det samme: Forbrugerne og virksomhederne afskrækkes fra at benytte sig af tjenester fra andre medlemsstater, og tjenesteyderne afskrækkes fra at udbyde deres tjenester i andre medlemsstater¹⁸.

Nedenstående oversigt over hindringer gør status over de problemer, en tjenesteyder kan støde på, når han ønsker at benytte sig af etableringsfriheden eller retten til frit at levere tjenester for at udvikle sine aktiviteter i andre medlemsstater. Der er tale om de problemer, der blev nævnt i forbindelse med høringen af de berørte parter og medlemsstaterne, samt om de problemer, der fremgår af klager til Kommissionen, skriftlige forespørgsler og andragender til Europa-Parlamentet, visse nyere sager for Domstolen og undersøgelser, som Kommissionen har kendskab til. Denne metode, som skal bruges til at gøre status over, hvordan det indre marked for tjenester fungerer, har tre vigtige konsekvenser:

- ***der tages i oversigten ikke stilling til, om de konstaterede hindringer er forenelige*** med fællesskabsretten, da dette spørgsmål behandles i anden fase af strategien, som vil omhandle løsninger, særlig med hensyn til behovet for harmonisering. Det er ikke hensigten med oversigten at sætte spørgsmålstejn ved behovet for eller indholdet af de nationale bestemmelser som sådan, men alene at påvise de problemer, de har medført, når de er blevet anvendt på grænseoverskridende aktiviteter
- ***de påtalte problemer kan allerede være omfattet af igangværende fællesskabsinitiativer***, fællesskabsinstrumenter eller -foranstaltninger, overtrædelsesprocedurer eller domme afsagt af Domstolen
- ***nogle problemer er måske ikke blevet påtalt***, selv om denne risiko er blevet reduceret ved, at der er taget hensyn til mange forskellige informationskilder.

For at få en så omfattende oversigt som muligt over alle de problemer, der hindrer udviklingen af aktiviteter i forbindelse med tjenester mellem medlemsstaterne¹⁹, er det blevet afdækket, hvilke problemer en tjenesteyder kan støde på i de enkelte faser af sin virksomhed, uanset om det er ved etablering i en anden medlemsstat (fase 1), ved udstationering af personale eller anvendelsen af udstyr i en anden medlemsstat (fase 2), ved salg fremme i andre medlemsstater (fase 3), ved distribution i en anden

¹⁸ Disse "barrierevirkninger" og det forhold, at de i vidt omfang træder i stedet for de "tekniske", "fysiske" og "fiskale" barrierer, der er opregnet i nævnte hvidbog fra 1985 om gennemførelse af det interne marked, forklarer brugen af udtrykket "retlige barrierer".

¹⁹ Ved udarbejdelsen af oversigten er der også taget hensyn til problemerne i kandidatlandene. Det bør bemærkes, at en stor del af de problemer, der findes i medlemsstaterne, også findes i kandidatlandene.

medlemsstat (fase 4), ved salg af tjenesten (fase 5) eller efter levering af tjenesten i en anden medlemsstat (fase 6). Nedenstående oversigt omfatter alle de afdækkede problemer i forbindelse med grænseoverskridende aktiviteter i de enkelte faser af den økonomiske kæde.

1. Problemer vedrørende tjenesteyderens etablering

Høringen viste, at en statsborger i en medlemsstat eller en virksomhed, der allerede er etableret i én medlemsstat, og som ønsker at etablere sig i en anden medlemsstat for dér at udøve en aktivitet i forbindelse med en tjeneste, kan støde på en lang række problemer. Disse problemer er særlig alvorlige for tjenester, fordi tjenester modsat varer, som kan cirkulere mellem medlemsstaterne, uden at producenten rejser med (gennem distributionsnettet), er baseret på en knowhow, der kræver en direkte kontakt mellem tjenesteyderen og kunden. Selv om tjenesteyderens midlertidige ophold eller fjernlevering af tjenesten kan muliggøre en sådan kontakt (foretrækkes af SMV'er), er etablering på markedet fortsat en vigtig kommerciel strategi²⁰, særlig når den erhvervsdrivende agter at etablere sig permanent i et land, eller når han ønsker at tilpasse sig de særlige vilkår på markedet eller at øge kundens tillid. Desuden indebærer den komplekse lovgivning om tjenester, der hænger sammen med, at kvaliteten af tjenesten afhænger direkte af tjenesteyderens egenskaber, en række krav, der ikke findes i lovgivningen om varer, f.eks. de specifikke regler om tjenesteyderens retlige form eller de grænser, der er fastsat for tværfaglige aktiviteter.

- (i) Monopoler og andre kvantitative begrænsninger i adgangen til aktiviteter

Monopolordninger i visse medlemsstater blev påtalt, fordi de forhindrer etablering af tjenesteydere fra andre medlemsstater, som ikke har sådanne monopoler. Der kan være tale om monopolstatus, der gives til en *bestemt enhed*, f.eks. de delvist liberaliserede sektorer (postvæsen, energi osv.), monopol på distribution af *visse produkter*²¹, der særlig kan berøre distributionstjenester, eller *aktiviteter, der udelukkende er forbeholdt visse erhvervsdrivende*²².

De kvantitative begrænsninger i adgangen til aktiviteter i forbindelse med tjenester, der findes i nogle medlemsstater, f.eks. *kvoter eller adgangsbegrænsning* for antallet af tjenesteydere²³, *områdernes maksimale størrelse*²⁴ eller den *geografiske afstand*²⁵,

²⁰ Se navnlig undersøgelsen "*Service internationalisation-characteristics, Potential, Barriers*", A. Henten, T. Vad, CRIC workshop, Manchester den 1-3.10.2001, afsnit 3, hvori det påpeges, at servicesektoren er mere afhængig af at være etableret i andre lande end varefremstillingssektoren.

²¹ F.eks. alkohol og tobak.

²² F.eks. spilleaktiviteter eller distribution af farmaceutiske produkter. Se også OECD-undersøgelsen "*Regulatory reform in road freight and retail distribution*", Economic Department working papers nr. 255, 10.8.2000, afsnit 39 ff., og undersøgelsen gennemført for Kommissionen "*Barriers to Trade in Business Services*", Centre for Strategy and Evaluation Services, januar 2001, s. 15.

²³ F.eks. indeholder nogle nationale lovgivninger en bestemmelse om, at der kun må være en skorstensfejervirksomhed pr. distrikt eller pr. kommune.

²⁴ F.eks. for distributionstjenester.

²⁵ F.eks. kan medicinske laboratorier i en medlemsstat kun foretage analyser af prøver indsamlet inden for en radius på under 60 km, i en anden medlemsstat er afstanden mellem optikere fastsat til 350 m, i en tredje medlemsstat skal forretninger være beliggende i bymidten, hvilket forhindrer, at nyttilkomne etablerer sig.

begrænser antallet af tjenesteydere og kan stille allerede etablerede nationale erhvervsdrivende gunstigere end nyttilkomne på markedet.

Blandt de problemer, der blev nævnt, var reglerne i en medlemsstat om, at der kun må være 1 optiker pr. 10 000 indbyggere eller 1 køreskole pr. 15 000 indbyggere.

Geografiske begrænsninger kan gøre, at tilladelser til aktiviteter i forbindelse med tjenester²⁶ i nogle medlemsstater er begrænset til en bestemt region eller et bestemt område, hvilket tvinger tjenesteydere, der ønsker at dække hele landets område, til at etablere sig i flere regioner.

(ii) Nationalitets- eller bopælskrav

Nationalitetskrav findes stadig i nogle medlemsstater, for så vidt angår aktionærer, ledere eller personale i servicevirksomheder²⁷ og for visse lovregulerede erhverv²⁸.

Bopælskrav rejser problemer, navnlig de krav, der stilles til ledere af servicevirksomheder²⁹. Alt efter land kan der f.eks. være krav om, at to tredjedele af medlemmerne af bestyrelsen eller halvdelen eller mindst en person i ledelsen skal være bosiddende i landet.

Kravet om, at en erhvervsdrivende kun må være etableret ét enkelt sted, som direkte eller indirekte tvinger en tjenesteyder, der ønsker at etablere sig i en medlemsstat, til at opgive sin virksomhed i en anden medlemsstat, blev ligeledes nævnt, f.eks. ved medicinske laboratorier. Det svarer i praksis til at forbyde eksport af en virksomhedsmodel gennem etablering i flere medlemsstater.

(iii) Godkendelses- eller registreringsprocedurer

Adgangen til et stort antal aktiviteter i forbindelse med tjenester³⁰ er underlagt en forudgående godkendelsesprocedure, der ofte skaber problemer for erhvervsdrivende fra andre medlemsstater.

Manglende hensyntagen til de krav, som tjenesteyderen allerede opfylder i den medlemsstat, hvor han er etableret, f.eks. de garantier, der allerede er stillet³¹, kan

²⁶ F.eks. private vagtselskaber; se afsnittet om de problemer, som denne type tjenester støder på: undersøgelse foretaget for CoESS/UNI-Europa og finansieret af Kommissionen "A comparative overview of legislation concerning the private security industry in the European Union". ECOTEC, maj 2002. Det bør bemærkes, at de europæiske arbejdsmarkedsparter for private vagtselskaber, CoESS (arbejdsgiver) og UNI-Europa (fagforeninger) den 13. december 2001 undertegnede en fælles erklæring om harmonisering på europæisk plan af lovgivningen for sektoren for private vagtselskaber.

²⁷ F.eks. ingeniørvirksomheder, flyveklubber og ngo'er.

²⁸ F.eks. "chartered surveyors".

²⁹ Der kan være tale om bopælspligt for en ansøger til en licens til telekommunikationstjeneste (selv før licensen er opnået).

³⁰ F.eks. finansielle tjenester, lovregulerede erhverv, kunstnere, private vagtselskaber, godkendelsesorganer, drikkevandslaboratorier, markedsarrangører, leverandører af telekommunikationstjenester, vikar- og arbejdsanvisningskontorer for kunstnere, transport og behandling af affald.

³¹ F.eks. for vikarbureauer eller private vagtselskaber.

bidrage til at mangedoble eller øge kravene til erhvervsdrivende, der er til stede i flere medlemsstater.

Den *indhentning af flere tilladelser*, der er nødvendig for visse aktiviteter, kan øge begrænsningerne betydeligt over for en erhvervsdrivende fra en anden medlemsstat, om ikke andet så ved at øge antallet af administrative instanser, der skal kontaktes, og formularer og certifikater, der skal indsendes³².

I en medlemsstat kræves der f.eks. for at kunne åbne et hotel syv forskellige kommunale og nationale tilladelser³³; i en anden kræves der for at kunne åbne en forretning både en byggetilladelse, en miljøtilladelse og en socioøkonomisk tilladelse, og mere generelt skal der overholdes byplanlægningsbestemmelser, som kan være meget komplekse.

Procedurerne og betingelserne i forbindelse med disse ordninger kan virke begrænsende og endog diskriminerende for erhvervsdrivende fra andre medlemsstater, navnlig når procedurerne indebærer deltagelse af organer bestående af konkurrenter³⁴, eller når ansøgeren skal godtgøre, at ansøgningen er begrundet i et reelt behov³⁵.

Kravet om registrering af visse tjenesteydere hos en forvaltningsmyndighed, en erhvervssammenslutning, et håndværkerkammer eller en erhvervsorganisation findes mange steder og kan være meget dyr for en erhvervsdrivende, der er til stede i flere lande, især på grund af de årlige bidrag, der skal betales, og når der desuden kræves medlemskab af en specifik sygeforsikringsordning.

Godkendelses- eller registreringsprocedurerne bureaukratiske karakter, deres langsommelighed, bevisbyrden, certificering af oversættelser, den pris og de afgifter, der skal betales, visse myndigheders lidet konstruktive indstilling eller problemet med administrative klager er ofte blevet nævnt på grund af deres meget afskrækkende virkning for tjenesteydere fra andre medlemsstater³⁶, navnlig SMV'er og nystartede virksomheder³⁷.

³² I et af de indsendte bidrag blev det endog anført, at man skulle være "samler af tilladelser" for at kunne åbne en bagerforretning i et land, da tilladelserne kan variere afhængigt af, hvilken type produkter og aktiviteter et bageri leverer. På grund af disse problemer opgav den pågældende erhvervsdrivende at etablere sig. Indhentning og overlappning af tilladelser blev ligeledes nævnt i Kommissionens beretning til Rådet, Europa- Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om erhvervspolitiske aktioner samordnet medlemsstaterne imellem, KOM(1999) 569 endelig udg., punkt 2.1.1.

³³ Se f.eks. undersøgelsen "*Tackling the impact of increasing regulation - A case study of hotels and restaurants*". Better Regulation Task force (UK), juni 2000.

³⁴ F.eks. dem, der gælder for distributionstjenester.

³⁵ I en medlemsstat er der f.eks. tale om et reelt behov hos forbrugerne sammenlignet med de eksisterende forretninger. I en anden medlemsstat er det kriteriet om, at der ikke må optræde negative virkninger for forretningerne i bymidten, mens udstedelsen af tilladelsen i en tredje medlemsstat er underlagt en betingelse om interessen af et kunstneragenturs aktivitet "sammenlignet med behovene for ansættelse af teaterkunstnere".

³⁶ F.eks. blev de problemer i forbindelse med åbning af distributionsvirksomheder, der skyldes tilladelses- eller registreringsordningerne og de administrative formaliteter, der ledsager dem, nævnt i ovennævnte OECD-undersøgelse (punkt 39 ff.) som værende en af de største begrænsninger i adgangen til markedet inden for distributionssektoren; en fransk-engelsk undersøgelse af servicesektoren i Det Forenede Kongerige og Frankrig fremhæver de negative

(iv) Begrænsninger af tværfaglige aktiviteter

En række aktiviteter i forbindelse med tjenester er underlagt regler, der skal sikre uafhængighed og selvstændighed mellem forskellige aktiviteter ved at forhindre, at de udføres samtidigt. Forskellene mellem de nationale regler på dette område kan have en meget begrænsende virkning, da de forhindrer eksport til en anden medlemsstat af en knowhow, der netop består i opfyldelse af en kundes forskellige ønsker på en tværfaglig, innoverende og billigere måde. Disse begrænsninger kan have forskellige former:

- **krav til servicevirksomhedernes struktur eller** ledelse, som f.eks. forhindrer sammenslutninger mellem forskellige faggrupper³⁸
- **begrænsninger i udøvelsen** af tværfaglige aktiviteter, der består i at fastsætte *uforenelighed i udøvelsen* af forskellige aktiviteter³⁹ eller i at tvinge tjenesteyderen til *udelukkende at hellige sig én enkelt aktivitet*⁴⁰ eller i at tvinge tjenesteyderen til at levere forskellige tjenester i *forskellige lokaler*⁴¹.

I en medlemsstat er det f.eks. forbudt for ejendomsmæglerfirmaer at udføre andre erhverv som f.eks. ejendomsforvaltning, finansiel rådgivning eller rengøring.

(v) De erhvervsdrivendes retlige form og interne struktur

Der er tale om meget restriktive hindringer for erhvervsdrivende, der allerede er etableret i én medlemsstat, og som ikke er underlagt sådanne krav i oprindelseslandet. Forskellene mellem de gældende regler betyder, at den erhvervsdrivende kan blive tvunget til at oprette en "skræddersyet" retlig enhed.

virkninger på beskæftigelsen på lokalt plan, som de godkendelsesordninger og adgangsbegrænsninger, der finder anvendelse på visse aktiviteter, har: "*Le secteur des services au Royaume Uni et en France. Réduire les obstacles à la croissance de la production et de l'emploi. Rapport franco-anglais*", Department of Trade and Industry og Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 2000, s. 89.

³⁷ En undersøgelse blandt virksomhederne, der findes som bilag til resultattavlen for det indre marked for november 2000, viser, at en forenkling af de administrative procedurer er topprioritet for virksomhederne (91 % af de adspurgte) http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/score/business.htm. Se også: "Rapport om gennemførelsen af det europæiske charter om små virksomheder", KOM(2002) 68 endelig, hvori det navnlig understreges, at "det samlede antal procedurer i forbindelse med etablering af en virksomhed kunne være et vigtigt mål for forenkling", afsnit 4 i konklusionerne; rapporten fra Taskforcen for Forenkling af Erhvervsklimaet, del 1, Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer 1998; "*Etude comparative internationale des dispositions légales et administratives nécessaires pour la formation des PME dans six pays de l'Union européenne*", Logotech, Observatoire de l'innovation en Europe, EIMS Publication n°27, marts 1996.

³⁸ I mange medlemsstater kan advokater f.eks. ikke indgå partnerskaber med personer, der ikke er advokater som f.eks. revisorer, skatterådgivere eller patentagenter. Der kan findes andre former for begrænsninger som f.eks. en medlemsstats krav om, at virksomheder, der yder skatterådgivning, kun må have rådgivere, konsulenter eller skatteeksperter som aktionærer og medlemmer af bestyrelsen. For de gældende regler på området i Det Forenede Kongerige se f.eks. rapporten "*Competition in professions*", Office of Fair Trading, marts 2001, punkt 30.

³⁹ Se f.eks. casestudierne om uforenelighed mellem arbejde som statsautoriseret revisor og arbejde som regnskabs ekspert i ovennævnte undersøgelse udført for Kommissionen "*Barriers to Trade in Business Services*", "*Appendices, case studies 6*". Se også dom af 9. februar 2002, Wouters, C-309/99, om mod integrerede samarbejder mellem advokater og revisorer.

⁴⁰ I en medlemsstat finder et sådant krav f.eks. anvendelse på vikarbureauer.

⁴¹ I en medlemsstat f.eks. ejendomsmæglervirksomhed og forsikringsvirksomhed.

Kravene til den retlige form kan påtvinge tjenesteyderen en bestemt form eller tværtimod forbyde den⁴². Situationen kan blive meget kompleks ved visse aktiviteter, der er underlagt et krav om forskellige retlige former i de enkelte medlemsstater.

F.eks. skal en advokat, der ønsker at etablere sig i en anden medlemsstat, opløse sin enkeltmandsvirksomhed i den medlemsstat, hvor han allerede er etableret, for i den anden medlemsstat kan advokater kun drive virksomheder med begrænset ansvar⁴³.

Servicevirksomhedernes kapital er ud over de diskriminerende regler, der rammer aktionærene (se ovenfor), i nogle medlemsstater underlagt begrænsninger som f.eks. en *minimumskapital* for private vagtselskaber eller vikarbureauer⁴⁴.

Antallet af ansatte i servicevirksomhederne kan være fastsat som et minimumsantal⁴⁵.

(vi) Faglige kvalifikationer

Forskellene i kravene til faglige kvalifikationer kan skabe flere forskellige problemer for en tjenesteyder, der ønsker at etablere sig i en anden medlemsstat, navnlig ved erhverv, der ikke er omfattet af en automatisk anerkendelse af faglige kvalifikationer⁴⁶.

Forskellene mellem de "lovregulerede erhverv" i de enkelte medlemsstater kan skabe problemer, da mange tjenester⁴⁷ ikke er lovregulerede i alle medlemsstater, og nogle endda kun er det i én enkelt medlemsstat⁴⁸. En tjenesteyder fra en medlemsstat, der ikke kræver noget fagligt bevis, og som ønsker at etablere sig i en medlemsstat, der kræver et sådant dokument, vil derfor have svært ved at få sine faglige kvalifikationer anerkendt.

⁴² I en medlemsstat f.eks. kan markedsarrangører ikke have et lukrativt formål.

⁴³ Også andre aktiviteter kan støde på denne form for problemer f.eks. statsautoriserede revisorer.

⁴⁴ Der kan også være tale om en maksimumsgrænse for kapitaldeltagelse som f.eks. inden for mediesektoren eller en forpligtelse til at finde andre aktionærer eller medinvestorer til visse aktivitetssektorer. Det skal bemærkes, at ovennævnte fransk-engelske rapport allerede identificerede (s. 36) minimumskravene til kapital som værende en af de væsentligste hindringer for aktiviteter i forbindelse med tjenesteydelser.

⁴⁵ I en medlemsstat skal vikarbureauer f.eks. overholde et krav om mindst 12 ansatte for hver 100 kontrakter, der blev indgået det foregående år, i andre medlemsstater skal private vagtselskaber have et minimumsantal af ansatte afhængigt af, hvilke aktiviteter der udføres, og af det område, der dækkes.

⁴⁶ Det skal bemærkes, at de forskellige regler om arbejdstagernes faglige uddannelse ud over problemerne med anerkendelse af faglige kvalifikationer kan medføre visse problemer f.eks. for private vagtselskaber, der i nogle medlemsstater er underlagt specifikke krav.

⁴⁷ F.eks. ingeniører og rådgivende ingeniører, skatterådgivere, ejendomsmæglere, "surveyors", landskabsarkitekter, forretningsførere for ejendomsfællesskaber, konsulenter, håndværkere.

⁴⁸ F.eks. har en medlemsstat udformet et specifikt bevis for tjenester, der består i at udarbejde arbejdsretlige dokumenter, som ikke findes i nogen anden medlemsstat, og som er underlagt et krav om tilladelse og en forpligtelse til at lade sig indskrive i et særligt nationalt register for dette nye erhverv.

De egnethedsprøver, visse medlemsstater kræver for aktiviteter, der ikke er omfattet af en automatisk anerkendelse, kan give problemer, særlig for SMV'erne⁴⁹, på grund af den manglende gennemsigtighed og forudsigelighed.

Forskellene mellem, hvilke aktiviteter faglige kvalifikationer giver ret til at udøve, kan give problemer, og det forekommer også, at samme aktivitet kræver forskellige faglige beviser, idet benævnelserne ikke svarer til hinanden⁵⁰.

F.eks. kan en "chartered building surveyor" udarbejde bygningstegninger i ét land, mens denne funktion i et andet land er forbeholdt arkitekter.

(vii) Betingelser for udøvelsen af aktiviteter i tilknytning til tjenester

Beslutningen om at etablere sig i en given medlemsstat afhænger i visse tilfælde ikke kun af de forskellige betingelser for *adgangen* til servicesektoren, men også af betingelserne for at udøve aktiviteterne, f.eks. erhvervsansvarsreglerne, lukkelovsreglerne, der har betydning for distributionstjenesters etableringsstrategier⁵¹, skattereglerne eller reglerne for anvendelse af infrastrukturen, der kan have betydning for telekommunikationsoperatørers etablering⁵².

De forskellige regler for selskabsbeskatning skaber hindringer, der er til skade for tjenesteyderes grænseoverskridende etablering⁵³. Erhvervslivet ville gerne betragte det indre marked som ét enkelt marked, men der er utallige problemer forbundet med, at virksomhederne skal overholde femten særskilte skattesystemer. Det har en negativ effekt på strategiernes og virksomhedsstrukturernes økonomiske virkning. De mange forskellige love, traditioner og praksisser på skatteområdet giver høje efterlevelseseffekter og udgør derfor en barriere for etableringen, der rammer SMV'er særlig hårdt.

Nærmere bestemt er det især tjenesteyderne, der mærker de problemer, der er forbundet med skattebehandlingen af interne afregningspriser inden for koncernen, de grænseoverskridende indkomstoverførsler mellem forbundne virksomheder, kompensationen for grænseoverskridende tab og grænseoverskridende omstruktureringer. Disse vanskeligheder skaber bl.a. risiko for dobbeltbeskatning og høje efterlevelseseffekter.

⁴⁹ Se ovennævnte rapport fra Taskforcen for Forenkling af Erhvervs klimaet, hvori det skønnes, at kravet om egnethedsprøver på visse områder er blevet reglen snarere end undtagelsen.

⁵⁰ F.eks. giver et svendebrev som "tømrer" fra én medlemsstat ikke tilladelse til at udøve erhvervet som "bygningssnedker" i en anden medlemsstat.

⁵¹ Denne form for restriktive virkninger blev også påvist i ovennævnte OECD-undersøgelse, punkt 49-51.

⁵² F.eks. beskatning af GSM-sendemaster eller fastsættelse af grænser for elektromagnetisk stråling.

⁵³ Se undersøgelsen "Selskabsbeskatningen i det indre marked", SEK(2001)1681, som bl.a. ser nærmere på de vigtigste skattebestemmelser, der kan hæmme den grænseoverskridende økonomiske aktivitet i det indre marked. På grundlag af denne undersøgelse har Kommissionen forelagt en strategi til fjernelse af de skattemæssige hindringer for grænseoverskridende økonomisk aktivitet. Kommissionens meddelelse "På vej mod et indre marked uden skattemæssige hindringer. En strategi for fastsættelse af et konsolideret selskabsskattegrundlag for erhvervsvirksomheders aktiviteter overalt i EU" (KOM(2001) 582 endelig).

2. Problemer vedrørende anvendelsen af "input" til levering af tjenester

Tjenesteydernes grænseoverskridende anvendelse af "input" kan ske på to måder. For at kunne tilbyde sine tjenester kan en virksomhed, der allerede er etableret i en medlemsstat, have behov for at flytte til en anden medlemsstat og dér anvende sine egne "input", dvs. eget personale, eget materiel eller de forretningstjenester, den normalt benytter på hjemmemarkedet. Desuden kan en virksomhed have behov for at benytte sig af "input" fra andre medlemsstater. I begge tilfælde afdækkede bidragene problemer. Navnlig grænseoverskridende ansættelse eller udstationering af personale kan være problematisk⁵⁴, hvilket er i strid med målet om at fremme arbejdstagernes mobilitet⁵⁵.

- (i) Udstationering af arbejdstagere (lønmottagere eller midlertidigt ansatte) til en anden medlemsstat

Udveksling af tjenester mellem medlemsstaterne kræver ofte, at tjenesteyderens personale midlertidigt rejser til en anden medlemsstat. Virksomheden kan i den forbindelse støde på problemer. Det bør bemærkes, at direktiv 96/71/EF⁵⁶ indeholder en række fælles regler om minimumsbeskyttelse, som arbejdsgivere, der udstationerer arbejdstagere som led i den frie udveksling af tjenester, skal overholde i værtslandet.

Ordningerne med forudgående erklæring, som grænseoverskridende udstationering af personale (lønmottagere eller midlertidigt ansatte) i nogle medlemsstater er underlagt, navnlig i bygge- og anlægsbranchen⁵⁷, kan skabe vanskeligheder for erhvervsdrivende fra andre medlemsstater på grund af de administrative byrder, de kan føre med sig⁵⁸. Hertil kommer i visse medlemsstater kravet om, at udstationerede medarbejdere efter en vis tid (normalt 3 måneder) skal registreres hos arbejdsmarkedsinstanser, de kompetente administrative myndigheder eller politiet⁵⁹.

⁵⁴ Mens personaleressourcer er et af de vigtigste "input" i forbindelse med levering af tjenester, fremgår det af bidragene, at anvendelse og grænseoverskridende udstationering af personale skaber store problemer for tjenesteleverandører, problemer, som vareproducenter ikke støder på. Arbejdstagernes ringe mobilitet er behandlet i en undersøgelse, som Kommissionen har bestilt, "*Scientific Report on the Mobility of Cross-border Workers within the EEA*", MKW Wirtschaftsforschung GmbH, november 2001, punkt 1.3.

⁵⁵ Se i denne forbindelse Kommissionens meddelelse til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om Kommissionens aktionsplan vedrørende kvalifikationer og mobilitet, KOM(2002) 72 endelig, 13.2.2002.

⁵⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/71/EF af 16. december 1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (EFT L 18 af 21.1.1997, s. 1); direktivet skal på én gang sikre overholdelsen af traktatens grundfriheder og beskyttelsen af arbejdstagerne. Desuden skal medlemsstaterne i henhold til direktivet sørge for samarbejde mellem de nationale myndigheder og udpege forbindelseskontorer.

⁵⁷ Disse formaliteter skal være opfyldt for hver enkelt byggeplads. En leverandør, der regelmæssigt udstationerer personale for kortere perioder, kan ikke opnå en tilladelse, der er gyldig i f.eks. et år; i en medlemsstat skal forpligtelsen om forudgående erklæring være opfyldt, inden arbejdet på hver enkelt byggeplads påbegyndes, for hver enkelt midlertidig arbejdstager, der udsendes af et vikarbureau etableret i en anden medlemsstat.

⁵⁸ F.eks. udgifterne til oversættelse af visse arbejdsdokumenter til værtslandets sprog.

⁵⁹ F.eks. forpligtelsen til at ansøge om en opholdstilladelse.

*De administrative formaliteters langsommelige og komplekse karakter*⁶⁰, den nøjeregnende og næsten systematiske kontrol af udstationerede arbejdstagere i visse tilfælde, de administrative byrder og de forsinkelser (byggepladserne ligger stille), som det kan føre med sig, kan skabe vanskeligheder ved regelmæssige udstationeringer og udstationeringer af kortere varighed.

Det er f.eks. blevet påtalt, at en virksomhed, der havde udstationeret to arbejdstagere, der på ti dage skulle installere en elevator, skulle opfylde en række administrative krav (bl.a. fremsendelse af oplysninger om de udstationerede arbejdstagere til arbejdstilsynet, sikkerhedsforanstaltninger, udarbejdelse af dokumenter på værtslandets sprog), selv om den mente, at den allerede opfyldte tilsvarende krav i det land, hvor den var etableret.

*Anvendelsen af værtslandets arbejdslovgivning på udstationerede arbejdstagere*⁶¹, uden at der tages hensyn til, hvilke forpligtelser og byrder arbejdsgiveren allerede har opfyldt i det land, hvor han er etableret, kan medføre en dobbelt opkrævning samt ekstra udgifter og administrative byrder for leverandører af tjenester fra andre medlemsstater. Disse tilfælde af dobbelte krav, bl.a. med hensyn til mindsteløn⁶² og løn under ferie⁶³, ville virke særlig restriktivt i forbindelse med tjenester af kort varighed og for SMV'er og tjenesteydere, der er etableret i en grænseregion, og som i forbindelse med leveringen af tjenester måtte ønske regelmæssigt at udstationere arbejdstagere til flere medlemsstater.

Det er f.eks. blevet påtalt, at det viste sig at være økonomisk uinteressant for en lille håndværksvirksomhed at udføre arbejde i en anden medlemsstat, da den hvert kvartal skulle indbetale et beløb til dækning af enhver form for socialsikring for de udstationerede arbejdstagere, hvilket indebærer en binding af likvide midler, der var alt for stor for virksomheden, selv om beløbet siden hen ville blive tilbagebetalt⁶⁴.

*Disse restriktive virkninger forstærkes af, at der findes hårde sanktioner*⁶⁵, herunder strafferetlige sanktioner, og anvendelsen betragtes undertiden som diskriminerende af tjenesteydere, der ikke overholder kravet om forudgående erklæring eller de arbejdsretlige regler.

⁶⁰ F.eks. forpligtelsen til at udarbejde og stille visse sociale og arbejdsmæssige dokumenter til rådighed for kontrolmyndighederne eller til i en bestemt periode at opbevare sådanne dokumenter i værtslandet, dvs. hos en befuldmægtiget på det sociale område, samt forpligtelsen til at oversætte alle disse dokumenter til værtslandets sprog.

⁶¹ Uanset om de er statsborgere i en medlemsstat eller i et tredjeland.

⁶² Hvad angår lønningerne fremgår det af adskillige bidrag, at restriktionerne resulterer i forskelle i beregningen af lønningerne. I nogle af bidragene gøres der f.eks. opmærksom på problemer, der skyldes, at værtslandet ikke medregner alle de elementer, der i etableringslandet udgør lønnen (f.eks. trettende eller fjortende månedsløn), hvilket kan medføre en højere løn end den, der kræves i henhold til lovgivningen i værtslandet.

⁶³ F.eks. forpligtelsen til at bidrage til en udenforstående institution (feriefond), selv om de udsendte arbejdstagere allerede er omfattet af en tilsvarende beskyttelse i henhold til de nationale bestemmelser, der sikrer udbetaling af feriepenge. I et tilfælde blev betalingen for arbejdet beslægtet, indtil proceduren ved domstolene var afsluttet.

⁶⁴ Se "Artisanat, Petites entreprises et zones frontalières – Analyse de cas particuliers d'entreprises travaillant en pays limitrophes (seconde action expérimentale)", Conseil Interrégional des Chambres des Métiers Saar-Lor-Lux, 1996.

⁶⁵ I en medlemsstat er minimumsstraffen på 1 000 EUR, herunder for simple materielle fejl, og kan være på helt op til 26 000 EUR.

Procedurerne og betingelserne i forbindelse med udstationering af statsborgere fra tredjelande, som i flere medlemsstater næsten svarer til de factogodkendelsesordninger⁶⁶, den langsommelige og tunge gennemførelse af disse procedurer, blev nævnt⁶⁷ som forhold, der kan gøre levering af tjenester vanskelig eller endog illusorisk i visse tilfælde⁶⁸. Sådanne vanskeligheder kan særlig ramme højteknologiske sektorer, hvor de erhvervsdrivende forsøger at dække deres kompetencebehov ved at benytte personale fra tredjelande, f.eks. softwareingeniører.

Udstationering af personale fra tredjelande er i flere medlemsstater underlagt kravet om, at den pågældende arbejdstager i mindst et år eller endog mere skal have været ansat i den virksomhed, der udsender ham. Nogle gange skal arbejdstageren endog have en tidsubegrænset arbejdskontrakt. Desuden kan fristerne for udstedelse af det eller de dokumenter, der kræves ved udstationeringen, være lange (i nogle tilfælde indtil 6 måneder).

- (ii) Benyttelse af vikarbureauer eller midlertidige arbejdstagere i andre medlemsstater

Virksomheder, der kan have brug for at henvende sig til et vikarbureau, der er etableret i en anden medlemsstat, eller for at benytte sig af midlertidigt ansatte i en anden medlemsstat⁶⁹, kan støde på en lang række problemer.

De krav om forudgående godkendelse⁷⁰ eller til etablering⁷¹, der stilles til vikarbureauerne, kan forhindre de erhvervsdrivende i at benytte et bureau, der er etableret i en anden medlemsstat, og som ikke har en sådan tilladelse. Det betyder, at

⁶⁶ Dette gælder forpligtelsen til at erhverve en arbejdstilladelse i værtslandet, hvis udstedelse afhænger af en undersøgelse af arbejdsmarkedssituationen i værtslandet, et "arbejdsvisum" eller en opholdstilladelse, uden hvilke udstationeringen ikke kan finde sted.

⁶⁷ Se i denne forbindelse navnlig undersøgelsen "*Managing mobility matters – a European perspective*", PriceWaterhouse Coopers, 2002, punkt 2.5, og rapporten fra Ekspertudvalget for Personers Frie Bevægelighed under ledelse af Simone Veil, forelagt for Kommissionen den 18.9.1997 (Veil-rapporten), kapitel 6.

⁶⁸ Endvidere kan det faktum, at statsborgere fra tredjelande, der er forsikret i en medlemsstat, i princippet ikke er omfattet af bestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, ligeledes gøre det vanskeligt og dyrt at udstationere disse arbejdstagere i en anden medlemsstat. Der blev indgået en aftale mellem ministrene, forsamlet i Rådet den 3. juni 2002, om et kommissionsforslag, der tager sigte på at udvide anvendelsesområdet for forordning (EØF) nr. 1408/71 til også at omfatte tredjelandsstatsborgere.

⁶⁹ F.eks. for at opfylde kompetencebehov, på grund af en øget arbejdsbyrde, navnlig sæsonbetonet, eller for at opnå større fleksibilitet i forvaltningen af deres ressourcer.

⁷⁰ Betingelserne for udstedelse af tilladelser og de langvarige tilladelsesprocedurer samt de dertil knyttede garantistillelser kan ligeledes forstærke disse tilladelsesordningers restriktive virkninger. Udstedelse af en tilladelse kan være afhængig af tjenesteyderens kvalitet eller struktur eller af, at bureauet opfylder mindstekravene til egenkapitalen. Den kan ligeledes være afhængig af, at der betales kautioner, garantier eller gebyrer. I en medlemsstat kunne en virksomhed, som oplevede en midlertidig stigning i arbejdsbyrden, ikke gøre brug af et bureau etableret i en medlemsstat på grund af de lange frister for udstedelse af en tilladelse (4 måneder). Endvidere kan forpligtelsen i nogle medlemsstater til på forhånd at høre fagforeningerne, selv i hastetilfælde, forsinke proceduren betydeligt.

⁷¹ Der kan være krav om, at en virksomhed skal have en lokal repræsentant eller endog være "aktiv" i flere regioner i den samme medlemsstat.

de erhvervsdrivendes adgang til midlertidige arbejdstagere fra andre medlemsstater begrænses⁷². Det kan også forhindre en tjenesteyder i at benytte sig af de arbejdstagere, der stilles til rådighed af et bureau i hans egen medlemsstat, til at levere tjenester i en anden medlemsstat, hvor der kræves en sådan tilladelse. Sådanne ordninger kan desuden medføre forsinkelser eller skabe tvivl om, hvorvidt en kontrakt kan gennemføres inden for de fastsatte frister⁷³.

De forbud, der gælder for visse sektorer, eller restriktionerne i brugen af midlertidig arbejdskraft⁷⁴ (f.eks. kravet om, at et bestemt behov for midlertidig arbejdskraft skal begrundes) varierer alt efter medlemsstat. Det kan hindre udstationeringen af midlertidige arbejdstagere, der er ansat af en virksomhed, i forbindelse med grænseoverskridende levering af en tjeneste⁷⁵.

(iii) Andre problemer med grænseoverskridende anvendelse af arbejdstagere

Det fremgår af flere bidrag, at en række erhvervsdrivende støder på problemer⁷⁶, når de ønsker at ansætte eller udstationere personale i en eller flere andre medlemsstater, navnlig for at opfylde deres kompetencebehov⁷⁷. Det gælder særlig for virksomheder, der er etableret i flere medlemsstater, eller som beskæftiger grænsearbejdere. Disse problemer skyldes hindringerne for arbejdstagernes grænseoverskridende mobilitet i det indre marked.

Forskellene mellem de nationale lønssystemer, skattesystemer⁷⁸ ***og sociale sikringsystemer*** opleves som kilde til store problemer⁷⁹ for virksomheder, der

⁷² Der blev især nævnt "nichesektorer" (højteknologi, civil flyvning), men også bygge- og anlægssektoren, turist- og hotelsektoren samt sundhedssektoren.

⁷³ F.eks. kunne et flyselskab ikke benytte sig af tjenester fra et vikarbureau, hvis speciale var at stille piloter til rutefly til rådighed, fordi bureauet ikke var etableret i den samme medlemsstat som flyselskabet.

⁷⁴ Disse forbud berører flere sektorer (bygge- og anlægssektoren, handelsflåden, den offentlige sektor, flyttevirksomhed eller aktiviteter, der kræver ringe kvalifikationer), men kan også være begrænset af særlige hensyn (forøgelse af en virksomheds arbejdsbyrde, udførelse af specifikke og ekstraordinære arbejdsopgaver, udskiftning af sæsonarbejdere eller sæsonbetingede aktiviteter, iværksættelse af en ny aktivitet).

⁷⁵ Hertil kommer de specifikke skatteregler og sociale bestemmelser, der gælder for midlertidig arbejdskraft, og som gør det dyrere at benytte arbejdstagere, der stilles til rådighed af et bureau etableret i en anden medlemsstat. F.eks. kan den virksomhed, der benytter sig af midlertidig arbejdskraft, blive underlagt et krav om dobbelt skatteopkrævning fra den første dag, tjenesten leveres, eller om højere bidrag til sociale sikringsordninger. I nogle medlemsstater kan virksomheden ligeledes være forpligtet til at betale et garantibeløb for opfyldelse af kontrakten.

⁷⁶ Det skal bemærkes, at problemerne vedrørende kravene til nationalitet, bopæl og faglige kvalifikationer, der blev beskrevet i afsnittet om etablering af en tjenesteyder, ligeledes fungerer som en bremse på arbejdstagernes mobilitet.

⁷⁷ Navnlig inden for informationsteknologi, kommunikation, bygge- og anlægssektoren, sundhedssektoren eller turistsektoren.

⁷⁸ Forskellene i beskatning (skatteniveau og -struktur) nævnes i flere bidrag som værende en stor hindring for arbejdstagernes mobilitet, idet vandrende arbejdstagere eller grænsearbejdere ofte beskattes hårdere til trods for de bilaterale aftaler om dobbeltbeskatning (ovennævnte Veil-rapport fra og ovennævnte undersøgelse "Managing mobility matters – a European perspective").

⁷⁹ Forskellene navnlig på områderne indkomstbeskatning og pensioner blev i ovennævnte undersøgelse "Barriers to trade in Business services" (afsnit 4) samt i ovennævnte undersøgelse "Managing mobility matters – a European perspective" nævnt som elementer, der har en negativ indvirkning på de erhvervsdrivendes kapacitet til at udøve deres aktiviteter i flere medlemsstater og navnlig til at ansætte lokalt personale i en anden medlemsstat.

beskæftiger eller forsøger at ansætte vandrende arbejdstagere eller grænsearbejdere⁸⁰, og kan påføre dem ekstra udgifter og administrative byrder.

F.eks. kan pensionsbidrag, som vandrende arbejdstagere betaler til pensionselskaber i bopælslandet, ikke nødvendigvis fratrækkes de skatter, der betales i den medlemsstat, hvor de arbejder.

De komplekse bestemmelser om social sikring, der findes i alle medlemsstater, kan afskrække virksomhederne fra at ansætte vandrende arbejdstagere eller grænsearbejdere⁸¹ og medføre ekstra udgifter og administrative byrder.

De forskellige pensionsordninger og hindringerne for overførsel af tillægspensioner⁸², kan have en restriktiv virkning på grænsearbejderen og vandrende arbejdstageres mobilitet og medføre store administrative og finansielle omkostninger, idet de f.eks. forhindrer erhvervsdrivende, der er etableret i flere medlemsstater, i at centralisere deres pensionsforvaltningssystemer.

(iv) Grænseoverskridende anvendelse af forretningstjenester

Ud over arbejdskraft benytter en virksomhed normalt en lang række "forretningstjenester" som nødvendige "input" ved levering af sine tjenester. Der kan være tale om alt lige fra juridisk og regnskabsmæssig bistand over marketing, webdesignere, leasing og leje af materiel eller transport og til eftersalgsservice.

Den grænseoverskridende anvendelse af forretningstjenester kan være forbundet med vanskeligheder, som kan betyde, at en virksomhed ikke kan benytte sig af tjenesteydere fra andre medlemsstater, hvis tjenester er mere interessante, for så vidt angår kvalitet, pris osv. De kan også forhindre en virksomhed i at benytte sig af de tjenesteydere, den normalt benytter sig af, når den leverer tjenester i en anden medlemsstat.

F.eks. kan en affaldstransportvirksomhed i forbindelse med grænseoverskridende aktiviteter blive forhindret i at benytte sig af bistand fra sin miljøkonsulent, da denne ikke har ret til at levere tjenester i andre medlemsstater.

Da disse vanskeligheder rammer leverandører af forretningstjenester, behandles de i forbindelse med distribution af tjenester.

⁸⁰ F.eks. er en virksomhed, der ønsker at ansætte kvalificeret personale, ikke altid i stand til at oplyse ansøgerne om, hvor meget de nøjagtigt skal betale i skat og bidrag, selv om indførelsen af euroen har gjort det lettere.

⁸¹ Navnlig problemerne ved anvendelsen af forordning 1408/71 om samordning af de sociale sikringsordninger (problemer med at afgøre, hvilken ordning der finder anvendelse, særlig på grænsearbejdere, og ikke-anvendelse af forordningens bestemmelser på ydelser, der er baseret på overenskomster, f.eks. ved erhvervstilknyttede pensionsordninger). Der har desuden været problemer med dobbelt opkrævning af bidrag trods brugen af blanket E 101 og E 128 i forbindelse med udstationeringen. Det bør fremhæves, at Kommissionen har foreslået en forenkling af forordningen.

⁸² Problemerne med overførsel af erhvervede rettigheder til tillægspension for vandrende arbejdstagere nævnes navnlig i Kommissionens aktionsplan vedrørende kvalifikationer og mobilitet, der er nævnt ovenfor.

- (v) Grænseoverskridende anvendelse af udstyr og materiel

Der blev påtalt *problemer med anvendelsen af teknisk udstyr ved levering af grænseoverskridende tjenester*⁸³. Disse problemer kan være til alvorlig gene for eller kan endog helt ødelægge en erhvervsdrivendes mulighed for at nyde godt af den frie udveksling af tjenester, da de hindrer ham i at anvende sit udstyr eller bestemt materiel til at udøve sin aktivitet⁸⁴. Vanskelighederne kan særlig have betydning for teknisk laboratorieudstyr, anvendelse af erhvervskøretøjer, materiel til messestande, vejmaskiner, byggepladsmateriel, der anvendes af bygherrer, køretøjer til pengetransport eller tekniske standarder for elektroniske underskrifter. I nogle tilfælde kræver medlemsstaterne, at tjenesteyderen skal råde over en infrastruktur og over ikke-transportabelt materiel i det land, hvor tjenesten leveres.

F.eks. har indførelsen af euroen øget behovet for pengetransporter over grænserne, idet centralbankerne lader en stigende del af pengene fremstille i en anden medlemsstat i euroområdet, og de kommercielle banker og de store distributionskæder kan have interesse i at få forsyninger fra andre medlemsstater. Men forskellene mellem de nationale regler for pengetransport, herunder de tekniske krav til udstyr og køretøjer, gør det vanskeligt at levere sådanne tjenester mellem medlemsstaterne.

3. Problemer vedrørende salgsfremme

Denne fase er afgørende, navnlig ved grænseoverskridende levering af tjenester, da de erhvervsdrivende er nødt til at gennemføre salgsfremmende foranstaltninger for deres tjenester for at kunne komme ind på et nyt marked i en anden medlemsstat. På dette område er det derfor meget vigtigt at gøre reklame for knowhow og specialisering, for det er på de to områder, erhvervsdrivende adskiller sig fra hinanden. Men kommerciel kommunikation for en lang række tjenester⁸⁵ er underlagt strenge og komplekse regler, og forskellene i medlemsstaternes regler på området kan vanskeliggøre en grænseoverskridende markedsføring af tjenesteyderens knowhow eller gøre det helt umuligt, når tjenesteyderen ønsker at markedsføre sig i hele Europa.

- (i) Godkendelses-, registrerings- og erklæringsprocedurer

En forudgående godkendelse kan være påkrævet, når der skal reklameres for bestemte tjenester. Sådanne godkendelsesordninger kan skabe forsinkelser og ekstra administrative byrder i forbindelse med grænseoverskridende salgsfremmende foranstaltninger.

⁸³ F.eks. udstyr, der anvendes af analyselaboratorier, udstillere på markeder, certifikatorer, optikere, fodterapeuter, bygmestre (der konfronteres med forskellige lovgivninger for så vidt angår byggemateriel og med talrige tilsyn med lejede kraner, hvilket har alvorlige følger i form af ekstraomkostninger og forsinkelser). Der kan også være tale om problemer såsom behovet for, at selskaber, der sender SMS, skal forbindes til hver enkelt erhvervsdrivende, der deltager i overføring af budskaber på tværs af grænserne.

⁸⁴ Det faktum, at man f.eks. kræver af en fodterapeut, der er etableret i en anden medlemsstat, at han skal råde over ikke-transportabelt materiel og en bæredygtig infrastruktur i det land, hvor tjenesten leveres, svarer til at fratage ham muligheden for at påberåbe sig retten til fri levering af tjenester uden at være etableret i det pågældende land.

⁸⁵ De mest forskellige sektorer (lovregulerede erhverv, distributionssektorer, telekommunikation, pressen, udgivervirksomhed og biografvirksomhed, finansielle tjenester) er omfattet af forbud eller begrænsninger i brugen af kommerciel kommunikation.

For finansielle tjenester kræves der i nogle medlemsstater en forudgående godkendelse til alle eller visse former for reklame for alle eller visse typer af finansielle tjenester.

Distributionstjenester støder på krav om godkendelse for at kunne gennemføre salgsfremmende foranstaltninger for bestemte produkter⁸⁶, til visse former for salgsfremmende foranstaltninger⁸⁷ eller til brug af visse medier⁸⁸.

Der kan være krav om *en erklæring* til et bestemt organ for visse former for salgsfremmende foranstaltninger eller reklame for visse tjenester⁸⁹, og det kan skabe forsinkelser og ekstra administrative byrder i forbindelse med grænseoverskridende salgsfremmende foranstaltninger.

(ii) Forbud mod kommerciel kommunikation

Forbud mod kommerciel kommunikation for visse typer tjenester, visse målgrupper eller visse kommunikationsmidler rammer især tjenesteydere fra andre medlemsstater, da de i modsætning til nationale erhvervsdrivende ikke har andre muligheder for at udbrede kendskabet til deres produkter eller tjenester.

Nogle lovregulerede erhverv er underlagt et generelt forbud mod reklame ved lov eller ved fagetiske retningslinjer, hvilket begrænser deres mulighed for at skaffe sig kunder uden for den medlemsstat, hvor de er etableret.

Nogle erhverv som f.eks. læger, revisorer og ingeniører må i nogle medlemsstater slet ikke reklamere, hvilket forhindrer endog meddelelse af faktuelle oplysninger.

Der kan fastsættes forbud for andre tjenester afhængigt af *kommunikationsmidler*⁹⁰ eller *særlige målgrupper*⁹¹.

(iii) Indholdet af kommerciel kommunikation

Den type budskaber, der kan kommunikeres, kan også være begrænset, og det kan give problemer i en grænseoverskridende sammenhæng. I nogle medlemsstater er lovregulerede erhvervs kommercielle kommunikation ikke blot begrænset til faktuelle

⁸⁶ F.eks. kan reklame for håndkøbsmedicin være underlagt en forudgående godkendelse, eller oplysning af priser på frugt og grøntsager uden for salgsstedet kan være underlagt en brancheaftale. Se OECD's undersøgelse "Assessing barriers to trade in services: retail trade services", OECD, 2.10.2000.

⁸⁷ F.eks. skal der i nogle medlemsstater indhentes en forudgående godkendelse til spil og konkurrencer.

⁸⁸ F.eks. til mobile reklamer, navnlig til køretøjer, der spreder kommerciel kommunikation i hvert kvarter i en storby.

⁸⁹ I nogle medlemsstater skal arrangører af salgsfremmende spil eller konkurrencer f.eks. indsende en erklæring til de offentlige myndigheder. I andre medlemsstater skal enhver reklame for en undervisningsinstitution først anmeldes til undervisningsministeren.

⁹⁰ F.eks. kan tv-reklamer være helt forbudt for visse sektorer, hvilket i en medlemsstat gælder for distributionssektoren, pressen, udgivervirksomhed og biografvirksomhed.

⁹¹ Nogle kommunikationsforbud har ofte til formål at beskytte mindreårige. F.eks. er tv-reklamer, der er rettet mod børn, i nogle medlemsstater helt forbudt eller forbudt inden for visse tidsrum. I andre medlemsstater er legetøjsreklamer forbudt mellem kl. 7.00 og 22.00.

oplysninger, også disse er underlagt begrænsninger⁹². I nogle medlemsstater kan visse typer af oplysninger som f.eks. prisen eller en sammenligning mellem tjenesterne og prisen ikke indgå i den kommercielle kommunikation.

Desuden må erhverv som advokater i nogle medlemsstater ikke nævne deres specialer i deres budskaber til offentligheden, hvilket begrænser deres mulighed for at tiltrække nye klienter fra andre medlemsstater.

Begrænsninger af indholdet alt efter målgruppe, der er meget forskellige fra medlemsstat til medlemsstat, findes også for visse tjenester, navnlig indholdet af budskaber rettet mod mindreårige⁹³.

Begrænsninger med hensyn til de anvendte argumenter kan i nogle medlemsstater f.eks. forbyde anvendelsen af anprisninger vedrørende et produkts eller en tjenestes "økologiske" karakter⁹⁴ eller anprisninger, der fremhæver det anvendte produkts eller den anvendte tjenestes positive indflydelse på sundheden.

Begrænsninger med hensyn til det anvendte sprog i den kommercielle kommunikation findes i visse medlemsstater, f.eks. kravet om at anvende det (eller de) officielle sprog i det pågældende land⁹⁵.

(iv) Den kommercielle kommunikations form

Nogle bestemmelser begrænser muligheden for at sende kommerciel kommunikation, medmindre der forinden er indhentet samtykke, hvilket kan vanskeliggøre kundeopsøgning, hvis reglerne også gælder for forsendelser til fagfolk⁹⁶. Bestemmelserne kan specifikt vedrøre visse former for agentvirksomhed, f.eks. telefonsalg⁹⁷, postordresalg eller dørsalg.

(v) Kritisk kommunikation

Udvikling og formidling mellem medlemsstaterne af uafhængig information om tjenesternes kvalitet, navnlig sammenlignende forsøg og prøvninger, er en vigtig måde for en tjenestebruger at skaffe sig viden om tjenester af høj kvalitet i andre medlemsstater. I denne forbindelse kan anvendelsen af visse regler om illoyal

⁹² Talrige erhverv er omfattet af denne form for begrænsninger: revisorer, læger, apotekere, arkitekter, statsautoriserede revisorer, notarer, advokater.

⁹³ I en medlemsstat bestemmes det f.eks. i lovgivningen, at præmierne i spil og konkurrencer i forbindelse med salgsfremmende foranstaltninger, der henvender sig til mindreårige, højst må have en værdi af 0,7 EUR.

⁹⁴ I en medlemsstat er det f.eks. forbudt at kalde et solarium for "biolarium".

⁹⁵ Disse restriktioner kan berøre alle reklamer eller blot reklamebudskaber for visse tjenester (f.eks. investeringstjenester) og kan endog gælde i tilfælde, hvor reklamen henvender sig til statsborgere fra andre medlemsstater som f.eks. udenlandske turister.

⁹⁶ Når der f.eks. er tale om lovregulerede erhverv såsom statsautoriserede revisorer, forbyder nogle medlemsstater uopfordret reklame for sådanne tjenester, hvilket kan forhindre udsendelse af nyhedsbreve eller brochurer; eller en distributør af gravsten er blevet truet med retsforfølgelse i en anden medlemsstat, fordi han uopfordret havde sendt en fax med oplysninger (priser) om sine aktiviteter til bedemandsvirksomheder i den pågældende medlemsstat.

⁹⁷ I nogle medlemsstater er telefonopkald til potentielle kunder for at tilbyde dem finansielle tjenester f.eks. kun tilladt, hvis agenten har opnået kundens forudgående accept. I andre medlemsstater er telefonsalg forbudt, selv om personerne forinden informeres skriftligt.

konkurrence⁹⁸, snylteri, nedrakning, krænkelse af varemærkeretten, bagvaskelse, ret til berigtigelse eller omtale af sammenlignende prøvninger⁹⁹ skabe en retsikkerhed, som kan skade den grænseoverskridende formidling af denne form for oplysninger.

4. Problemer vedrørende distribution af tjenester

De problemer, der er nævnt nedenfor, gør sig ikke blot gældende for distributionssektoren som sådan, men for alle tjenester, når de leveres over grænserne. Distribution af tjenester kan være forbundet med langt mere komplekse hindringer, end det er tilfældet for varer. En vurdering af kvaliteten af en tjeneste omfatter således i modsætning til varer ikke blot selve tjenestens kvalitet, men også virksomhedens faglige kvalifikationer, kapacitet, kapital, interne struktur osv. Levering af grænseoverskridende tjenester er derfor underlagt utallige krav, der er meget forskellige fra medlemsstat til medlemsstat.

Medlemsstaterne har navnlig tendens til at pålægge tjenester, der leveres af tjenesteydere, der er etableret i andre medlemsstater, alle eller en del af de krav, der gælder for erhvervsdrivende etableret på deres område. Det forklarer, hvorfor man i oversigten over denne fase ofte støder på de problemer, der blev identificeret i første fase vedrørende tjenesteyderens etablering.

- (i) Monopoler og andre kvantitative begrænsninger i adgangen til aktiviteter

De monopoler og andre kvantitative begrænsninger, der er nævnt i første fase (tjenesteyderens etablering), kan udgøre en uovervindelig hindring, når de anvendes på leverandører af grænseoverskridende tjenester, der er etableret i andre medlemsstater. Anvendelsen af en monopolstatus indebærer, at disse tjenesteydere ikke har nogen mulighed for at levere deres tjenester, om det så kun er midlertidigt eller lejlighedsvist. Det er klart, at forekomsten og anvendelsen af monopoler kan ramme forbrugerne særlig hårdt.

- (ii) Nationalitets- eller etableringskrav

*Ud over forskelsbehandling på grundlag nationalitet*¹⁰⁰ er *kravet om etablering*¹⁰¹ i den medlemsstat, eller endog i den region, hvor tjenesten modtages, et af de største problemer, der er fælles for en lang række økonomiske aktiviteter¹⁰² i flere medlemsstater. En sådan bestemmelse er i sig selv i strid med den frie udveksling af tjenester, der giver en erhvervsdrivende mulighed for at levere sine tjenester i en anden medlemsstat end den, hvori han er etableret.

⁹⁸ F.eks. er der blevet lagt sag an mod forbrugersammenslutninger efter offentliggørelsen af sammenlignende tests med påstand om, at skik og brug på det kommercielle område var blevet overtrådt.

⁹⁹ I en medlemsstat er henvisning til sammenlignende tests i reklamer f.eks. forbudt.

¹⁰⁰ Der endnu findes i nogle medlemsstater for visse erhverv såsom notarer eller landmålere.

¹⁰¹ I forskellige former: krav om kontoradresse, om sekundær etablering, om bopæl, om permanent tilstedeværelse osv.

¹⁰² F.eks. vintransportører eller -lagerforvaltere, byggevirksomheder, patentagenter, vikarbureauer, private vagtselskaber, kliniske analyselaboratorier, kedelkontrollører, transportører af døde personer.

Certificeringsorganer for biologiske produkter kan f.eks. kun levere deres ydelser i visse medlemsstater, hvis de er etableret i de pågældende lande. Det forhindrer en grænseoverskridende udveksling af en meget specialiseret tjeneste og hindrer dermed som en bivirkning salg af biologiske produkter.

Kravet om en lokal repræsentant svarer næsten til kravet om etablering¹⁰³.

(iii) Godkendelses-, registrerings- eller erklæringsprocedurer

I nogle medlemsstater er leverandører af grænseoverskridende tjenester, der er etableret i andre medlemsstater, underlagt de samme godkendelses-, registrerings- eller erklæringsprocedurer, som gælder for erhvervsdrivende, der er etableret på landets eget område (se fase 1).

Forudgående godkendelse i forskellige former (tilladelse, licens, godkendelse osv.) kræves¹⁰⁴ i mange medlemsstater, selv i forbindelse med lejlighedsvis levering af tjenester. Anvendelse heraf på grænseoverskridende tjenester kan have meget store restriktive og afskrækkende virkninger, navnlig fordi der ofte anvendes skrappe sanktioner, endog strafferetlige sanktioner, over for dem, der ikke har erhvervet den krævede godkendelse¹⁰⁵.

Godkendelsesordningernes manglende hensyntagen til de krav, der allerede er opfyldt i den medlemsstat, hvor tjenesteyderen er etableret, kan desuden forstærke de restriktive virkninger og medføre en overlappning af de regler, der skal overholdes, og de udgifter, der skal afholdes.

Registrering (eller indskrivning, officiel godkendelse osv.) i et register i det land, hvor tjenesten leveres (ved de nationale faglige, fiskale, sociale instanser osv.), er også et hyppigt krav og kan medføre ikke blot administrative byrder, men også store udgifter¹⁰⁶.

¹⁰³ Der kræves nogle gange en lokal repræsentant, som kan udføre de administrative formaliteter, eller af skattemæssige hensyn.

¹⁰⁴ F.eks. for lovregulerede erhverv, herunder turistguider og bjergguider, håndværkere, arrangører af markeder, leverandører af telekommunikationstjenester, certificeringsorganer, drikkevandslaboratorier, patentagenter, vikarbureauer, kunstneragenturer, private vagtselskaber, transportvirksomheder, import og behandling af affald, sygetransportselskaber, leasingselskaber, virksomheder, der leverer grænseoverskridende elektroniske installationstjenester. Der blev også nævnt flere tilfælde, hvor en national godkendelse de facto anses for at være en forudsætning for at kunne deltage i offentlige kontrakter. Se ovennævnte undersøgelse "*Barriers to Trade in Business Services*".

¹⁰⁵ Dette blev bl.a. nævnt af ejendomsmæglervirksomheder og af turistguider med bestemte nationaliteter.

¹⁰⁶ F.eks. findes der i visse medlemsstater et krav om, at bygge- og anlægsvirksomheder skal indskrives ved de faglige instanser, landskabsarkitekter ved den nationale sammenslutning for dette erhverv, håndværkere i det nationale register for håndværkere (herunder i forbindelse med lejlighedsvis aktiviteter eller aktiviteter af begrænset varighed), talrige lovregulerede erhverv ved en faglig sammenslutning eller et fagligt kammer. Derudover kan der findes horisontale forpligtelser som f.eks. bestemmelserne i en medlemsstat, der forpligter enhver udenlandsk virksomhed, hvis arbejde har en varighed på over 30 arbejdsdage, til at lade sig registrere i handelskammerne.

F.eks. medfører det generelle krav i en medlemsstat om, at elektrikere skal være medlem af en national elektrikersammenslutning, i sig selv, at en elektriker, der lejlighedsvis udfører aktiviteter dér, skal betale et årligt bidrag i den medlemsstat, hvor tjenesten leveres, på omkring 776 EUR (dvs. tre gange så meget som det bidrag, han betaler i den medlemsstat, hvor han er etableret).

Der kræves undertiden *en erklæring*¹⁰⁷. En erklæring er mindre bindende end en tilladelse eller en registrering i et håndværksregister, men den kan dog alligevel medføre administrative byrder og betydelige omkostninger på grund af problemerne med at skaffe attester og kravet om, at dokumenterne skal oversættes eller certificeres.

Desuden stilles en leverandør af grænseoverskridende tjenester over for en kumulering af krav som følge af godkendelsen, f.eks. kravet om at lade sig registrere hos en faglig instans, om at levere bevis for en mindstekapital, om at stille en sikkerhed¹⁰⁸ eller om at føre et særligt regnskab¹⁰⁹. Alle disse krav og formaliteter kan skabe komplikationer, forsinkelser og administrative udgifter, også ved lejlighedsvis tjenester eller endog isolerede tjenester og tjenester af meget kort varighed¹¹⁰.

- (iv) Krav til tjenesteyderens interne struktur og retlige form

En retlig form og en specifik intern struktur kræves ofte ikke blot i forbindelse med etablering af en virksomhed i en medlemsstat, men også ved grænseoverskridende levering af tjenester. Erhvervsdrivende¹¹¹ fra andre medlemsstater skal således opfylde meget forskellige og endog modstridende krav.

I en medlemsstat kan landmåleraktiviteter kun udføres af aktieselskaber, der opfylder krav til mindstekapital, sikkerhed og antal ansatte, hvilket udelukker tjenesteydere, der er etableret i andre medlemsstater, hvor de ikke er underlagt sådanne krav, og hvor de udfører deres arbejde som enkeltmandsvirksomheder.

Uforenelighed mellem forskellige aktiviteter anvendes også undertiden ikke blot på erhvervsdrivende etableret i det pågældende land (se fase 1), men også på leverandører af grænseoverskridende tjenester, der er etableret i en anden medlemsstat. Anvendelsen af denne uforenelighed på grænseoverskridende tjenester kan have særdeles restriktive virkninger, da den ofte går på selve virksomhedernes struktur.

- (v) Krav til faglige kvalifikationer og erfaringer

Forskellene mellem de nationale krav til faglige kvalifikationer og erfaringer (der i øvrigt ofte er knyttet til nævnte godkendelses- og registreringsprocedurer) er en

¹⁰⁷ I en medlemsstat skal der f.eks. indsendes en separat erklæring for hver byggeplads.

¹⁰⁸ F.eks. for vikarbureauer, private vagtselskaber eller arkitekter.

¹⁰⁹ F.eks. vintransportører.

¹¹⁰ F.eks. udsættes cirkusartister nogle gang for langvarige og komplekse procedurer, der er uforenelige med den store mobilitet og de hyppige flytninger, som denne form for aktivitet indebærer.

¹¹¹ F.eks. statsautoriserede revisorer, telekommunikationsoperatører, vikarbureauer eller private vagtselskaber (der i en medlemsstat skal være en juridisk person).

problematik, der ofte nævnes.¹¹² Tjenesteydere støder på problemer med at levere deres tjenester i en anden medlemsstat på grundlag af deres oprindelige stillingsbetegnelse og behandles generelt ikke anderledes og er ikke underlagt mindre belastende procedurer for at opnå en anerkendelse af deres faglige kvalifikationer end tjenesteydere, der ønsker at etablere sig i den pågældende medlemsstat.

Forskellige faglige beviser kræves i visse tilfælde i forbindelse med den samme aktivitet, da der ikke er overensstemmelse mellem de nationale betegnelser.¹¹³ Nogle gange er et erhverv kun lovreguleret i nogle medlemsstater¹¹⁴ eller endog kun i en enkelt; det land, der kræver en specifik kvalifikation i forbindelse med udøvelse af en aktivitet, udelukker således levering af grænseoverskridende tjenester fra erhvervsdrivende etableret i andre medlemsstater, hvor en sådan bestemt kvalifikation ikke er krævet.

- (vi) Tjenesteyderne underlægges betingelser i forbindelse med udøvelse af en aktivitet

Forskellene mellem visse regler om betingelserne for udøvelse af aktiviteter i forbindelse med en tjeneste eventuelt kombineret med ovenstående problemer kan give anledning til mange problemer¹¹⁵. De forskellige betingelser, der opstilles af den medlemsstat, hvor tjenesten leveres, og den medlemsstat, hvor tjenesteyderen er etableret, kan give de erhvervsdrivende store problemer og undertiden virke diskriminerende.

I en medlemsstat er alle kunstneragenturer, herunder agenturer fra andre medlemsstater, underlagt en regel, der indebærer et krav om, at alle de artister, der indgås kontrakter med, formodes at få lønnet beskæftigelse, og et krav om, at der skal føres et specifikt register over deres aktiviteter i det pågældende land.

En tilladelses territoriale grænser kan ikke blot gøre etablering vanskelig (se fase 1), men også levering af tjenester fra tjenesteydere etableret i en anden medlemsstat.¹¹⁶

- (vii) Transport og posttjenester

¹¹² F.eks. for ingeniører, patentagenter, elektrikere, taxichauffører i visse grænseregioner. Problemer med at få udstedt beviser blev også nævnt af personer, der foretager elektriske eller sanitære installationer. Fysioterapeuter på sportsområdet nævnte visse problemer på grund af, at de ikke havde nogle specifikke kvalifikationer, der krævedes i en anden medlemsstat, hvor de blot opholdt sig som ledsagere for sportsfolk. Se også undersøgelserne: "*Principen om ömsesidigt rekännande på tjänsteområdet*", Kommerskollegium, 26.10.2000; "Rapport om barrierer for integration i Øresundsregionen", Øresund Industri & Handelskammare, december 2001.

¹¹³ Problemerne med overensstemmelse kan f.eks. berøre tandlæger eller hjertespecialister.

¹¹⁴ F.eks. håndværkere, ejendomsformidlere eller erhvervsvejledere.

¹¹⁵ Der kan f.eks. være tale om faglige, etiske regler eller beskyttelse af en almen interesse, men også om mere specifikke regler: kravet til private vagtselskaber om, at deres personale skal bære en speciel uniform, der er forskellig fra den, de anvender i det land, hvor de er etableret; kravet om, at bygge- og anlægsvirksomheder skal betale 15 % af udgifterne til arbejdet til skattemyndighederne, inden arbejdet påbegyndes; hasardspiludvikleres manglende mulighed for at tilbyde deres tjenester i visse medlemsstater, hvilket begrænser de spil, der kan tilbydes i casinoerne; anvendelse af strenge sproglige krav for visse aktiviteter i kandidatlandene, herunder i forbindelse med indgåelse af kontrakter.

¹¹⁶ F.eks. i forbindelse med inddrivelse af fordringer, transport eller private vagtselskaber.

Transport er underlagt forskellige krav i medlemsstaterne, navnlig for så vidt angår de anvendte køretøjers egenskaber¹¹⁷, f.eks. lastbiler eller turistbusser. Desuden er reglerne for levering af transporttjenester¹¹⁸ forskellige, navnlig ved transport af lig. Samtidig skaber forskellene i de nationale jernbanesystemer - forskellige sporvidder, strømforsyningssystemer og tilladte maksimale akseltryk for vogne og lokomotiver - også store forsinkelser ved grænseoverskridende transport og dermed ekstra omkostninger¹¹⁹; forskellene i de nationale regler for adgangen til jernbanenettet kan desuden gøre det vanskeligt at levere visse tjenester¹²⁰.

Nogle medlemsstater forbyder f.eks. leje af lastbiler, der er indregistreret i en anden medlemsstat end den, hvor transportvirksomheden er etableret, hvilket skaber hindringer for brugen af lejede lastbiler til transport fra én medlemsstat til en anden.

Lufttransport lider under, at der er flere forskellige og uforenelige kontrolsystemer, som skaber trafikpropper, ekstra udgifter og fare for luftsikkerheden¹²¹.

F.eks. skal der ved en flyvning mellem Rom og Bruxelles overflyves ni forskellige kontrolcentre.

Nogle bilaterale aftaler mellem medlemsstater og tredjelande indeholder desuden bestemmelser, der er uforenelige med det indre marked, og som forfordeler EU-transportvirksomheder til fordel for transportvirksomheder fra tredjelande selv i det indre marked.

Posttjenester giver også anledning til klager, f.eks. på grund af langsommelig udbringning, virkningerne af forskellige takster for grænseoverskridende distribution eller de økonomiske følger af en delvis harmonisering. Det kan særlig gøre det vanskeligt at udvikle paneuropæiske ekspresforsendelsestjenester.

(viii) Restriktioner i modtagelsen af tjenester

Tjenestemodtageren, særlig forbrugeren, er ud over leverandøren også direkte offer for hindringer for distributionen af tjenester, idet denne oplever problemer med at modtage en tjeneste, eller det viser sig endog umuligt at modtage en tjeneste¹²².

¹¹⁷ Der er tale om krav (bl.a. vedrørende vægt og dimensioner) til køretøjer, særlig ved transport af bestemte former for varer som f.eks. vin og kemiske produkter, til køretøjer, der leases eller udlejes, samt begrænsninger i anvendelsen af turistbusser i visse områder.

¹¹⁸ F.eks. begrænsninger i trafikken på helligdage, krav om specifikke dokumenter/attester navnlig om de forventede og faktiske perioder, hvor et køretøj er på vejen (og oversættelse af dokumenterne til det lokale sprog), momsregistrering selv i tilfælde, hvor det nationale område blot anvendes til transit, erklæringer til statistiske formål (der er kilde til forsinkelser ved grænserne), oversættelse af dokumenter til det lokale sprog, begrænsninger, der skyldes monopolerne inden for havnetjenester, begrænsninger i indenrigsforbindelserne til øerne i nogle medlemsstater, lufthavnsskatter.

¹¹⁹ Kommissionen forelagde i januar 2002 flere forslag til supplerung af lovrammerne.

¹²⁰ En række direktiver på området er ved at blive gennemført i national ret.

¹²¹ Kommissionen igangsatte sidst i 1999 et initiativ for at reformere luftkontrollen i Europa. Det Europæiske Råd fastsatte bl.a. på topmødet i Barcelona 2004 som frist for gennemførelsen af et fælles luftrum.

¹²² F.eks. mulighederne for at modtage betalingsradio- og tv-programmer fra andre medlemsstater, for at indgå en kontrakt om mobiltelefoni i en anden medlemsstat, for at benytte sig af

Præferencebehandling af personer bosiddende i en medlemsstat eller i en bestemt del af medlemsstaten, f.eks. bestemmelser om, at levering af tjenester er forbeholdt statsborgere eller personer, der er bosiddende i en medlemsstat (eller en region eller et område), kan forhindre modtagere af tjenester fra andre medlemsstater i at få adgang til de samme tjenester som statsborgere eller personer bosiddende i den medlemsstat, hvor tjenesten leveres. Sådanne tilfælde blev nævnt navnlig inden for turisme, fritid, sport, distribution, transport og mobiltelefoni¹²³.

F.eks. klager mange forbrugere over, at de ikke kan få ukodet adgang til programmer fra tv-kanaler (både private og offentlige), der sender via satellit. Disse programmer er kodet udelukkende med det formål at forhindre, at de kan modtages uden for den medlemsstat, hvor radio- og tv-selskabet er etableret.

5. Problemer vedrørende salg af tjenester

De problemer, der opstår i denne fase, hænger direkte eller indirekte sammen med transaktionen. De udspringer af de store forskelle, der er mellem medlemsstaternes regler eller praksis vedrørende kontrakter, priser, betaling, fakturering, regnskabsføring og moms, men også vedrørende adgang til offentlige kontrakter og regler om refusion af tjenestemodtagerens udgifter. Disse vanskeligheder er større ved salg af tjenester end ved salg af varer, specielt fordi kontrakter spiller en større rolle for tjenester, da de fastsætter tjenestens karakter eller ligefrem er dens genstand. Endvidere er priskalkulationen ofte mere kompliceret og kan være underlagt ordninger med faste eller vejledende priser, som varierer fra en medlemsstat til en anden.

- (i) Kontraktens opstilling og indhold

Kontraktens opstilling og indhold kan være forbundet med særlige problemer, når det gælder tjenester. Ved den høring, Kommissionen igangsatte med meddelelsen om europæisk aftaleret¹²⁴, blev der afdækket en lang række problemer med det indre markeds funktion, som skyldes medlemsstaternes aftaleretlige regler¹²⁵.

fordelagtige tilbud på transporttariffer eller for at benytte reklametilbud inden for distributionssektoren, der nogle gange er begrænset til det nationale område og ikke er tilgængelige for potentielle brugere fra andre medlemsstater. Andre hindringer kan ramme brugere af instrumenter, der er nødvendige for at modtage tjenester fra andre medlemsstater, såsom parabolantener (hvis individuelle eller kollektive installationer kan være underlagt en forudgående tilladelse, udgifter til overvågning, en afgift eller restriktive interne bestemmelser i en ejendom) eller vinderen af et spil/lotteri, der skal betale skat både i den medlemsstat, hvor han har spillet, og i den medlemsstat, hvor han er bosiddende, når gevinsten bringes hjem, eller brugeren af en mobiltelefon, der ikke kan modtage opkald visse steder på grund af en lovgivning, der på visse steder tillader brug af støjsendere (forbudt i størstedelen af medlemsstaterne).

¹²³ Der blev f.eks. nævnt tilfælde, hvor modtagerne af en tjeneste er underlagt supplerende betingelser og krav om garantistillelse, når de er abonnenter hos en mobiltelefonoperatør i en anden medlemsstat, eller er underlagt højere satser i andre medlemsstater, når de deltager i et kulturelt eller sportsligt arrangement (som f.eks. et maratonløb), besøger museer eller turistattraktioner, rejser med færges, tegner en forsikring, benytter sportsinstallationer, lejer en bil osv. Endelig er der situationer, hvor statsborgere fra en anden medlemsstat tværtimod begunstiges og f.eks. kan benytte sig af gratis parkering i lufthavne.

¹²⁴ KOM(2001) 398 endelig.

¹²⁵ Jf. Kommissionens resumé af høringsresultaterne på:

http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/contract_law/index_en.html.

Vanskelighederne har også betydning for tjenester, særlig finansielle tjenester (især forsikringssektoren). Det fremgår f.eks. af høringsresultaterne, at forskellene i medlemsstaternes aftaleretlige regler fordyrer transaktionerne, særlig som følge af udgifter til information og i forbindelse med en eventuel tvist, som rammer SMV'erne og forbrugerne særlig hårdt. De meget forskellige regler om kontraktindhold og usikkerheden om, hvilke bestemmelser der er ufravigelige eller omfattet af den offentlige orden, så aftaleparterne ikke kan fravige dem, gør det desuden umuligt at anvende standardkontrakter for hele det indre marked¹²⁶. Disse problemer gør sig specielt gældende i sektoren for finansielle tjenester.

Visse medlemsstater kræver fremdeles af erhvervsdrivende, som er etableret i andre medlemsstater, at de forudgående skal meddele almindelige og specielle vilkår i forsikringspolicer med henblik på udøvelse af kontrol og forbud mod anvendelse af visse klausuler.

Andre særlige problemer kan være forbundet med grænseoverskridende tjenester. Der kan f.eks. for vikarbureauer i hver enkelt medlemsstat gælde særlige regler for kontraktens varighed og fornyelse ved udstationering af arbejdstagere. Selv på områder med minimumharmonisering, f.eks. salgsaftaler indgået uden for fast forretningssted o.l., hersker der fortsat problemer.

- (ii) Prisfastsættelse, betaling, fakturering og regnskabsføring

Prisreguleringer, der gælder for visse tjenester¹²⁷, kan, hvadenten der er tale om prisloft, mindstepriser eller faste priser, der er fastsat eller anbefalet af en medlemsstat eller af erhvervsorganisationer, føre til meget forskellige beregningsmetoder og prisniveauer for den samme tjenesteydelse, afhængigt af hvilken medlemsstat den leveres i, og kan skabe problemer ved grænseoverskridende ydelser.

Regler og praksis vedrørende fakturering og betaling opleves som særligt komplekse i de forskellige medlemsstater og skaber problemer ved grænseoverskridende transaktioner¹²⁸. De momsregler, der gælder for fakturering (bl.a. obligatoriske oplysninger, elektronisk fakturering og opbevarelsen af fakturaer), er for nylig blevet harmoniseret¹²⁹, men flere andre krav (f.eks. obligatoriske oplysninger, der er fastsat i erhvervsretten, eller sproglige regler) er stadig underlagt national ret. F.eks. har betalingsmidler ikke samme retlige værdi i alle medlemsstater, og betaling med kreditkort tvinger virksomhederne til at indgå kontrakter med de organer, som lokalt varetager forvaltningen af betalingerne. Omkostningerne ved

¹²⁶ F.eks. er det umuligt at udfærdige en standardansættelseskontrakt for en virksomhed, som har aktivitet i alle medlemsstater, som det understreges i undersøgelsen "*Managing mobility matters – A European perspective*" jf. punkt 4.3.1.

¹²⁷ F.eks. tjenester inden for regulerede erhverv, privat sikkerhed, inddrivelse af fordringer, hotelvirksomhed og konsulentvirksomhed vedr. trafikikkerhed. Også vanskeligheder som følge af prisbestemmelser for turismetjenester nævnes som et problem i en rapport udarbejdet for Kommissionen: "*Yield management in small and medium-sized enterprises in the tourism industry*", Arthur Andersen Frankfurt am Main, Publikationskontoret, 1997.

¹²⁸ F.eks. skal fakturaen for professionelle juridiske tjenester i en medlemsstat indeholde en passus, som henleder opmærksomheden på reklamerregler.

¹²⁹ Rådets direktiv 2001/115/EF af 20. december 2001 om ændring af direktiv 77/388/EØF med henblik på forenkling, modernisering og harmonisering af kravene til fakturering med hensyn til merværdiafgift, EFT L 15 af 17.1.2002, s. 24-28.

bankoverførsler er stadig for høje, hvilket går ud over såvel leverandøren som modtageren af tjenesterne.¹³⁰

Oprettelse af en bankkonto i den medlemsstat, hvor tjenesten leveres, er ofte nødvendig for at lette betalingerne, men vanskeliggøres af krav om en erklæring om, hvorvidt tjenesteyderen har bopæl i den pågældende medlemsstat eller ej, og denne erklæring udløser igen pligt til skatteangivelser og medfører administrative forsinkelser og omkostninger.

Regler for regnskabsføring¹³¹ skal bl.a. opfylde behov for skattemæssig kontrol og varierer ikke mindst af denne grund meget fra den ene medlemsstat til den anden. F.eks. skal regnskabsbilag registreres i henhold til den nomenklatur, som er gældende i hver af de medlemsstater, hvor virksomheden skal angive moms. En virksomhed med aktivitet i flere medlemsstater skal således have flere sideløbende regnskabssystemer og samtidig sikre sammenhæng i det samlede virksomhedsregnskab.

(iii) Beskatning

Betaling og refusion af moms er blandt de problemer, som oftest påpeges i forbindelse med grænseoverskridende tjenester. Der er nemlig talrige undtagelser fra reglen om, at tjenester pålægges moms i tjenesteyderens etableringsland, og det medfører komplicerede situationer ved grænseoverskridende salg. Heraf følger, at utallige tjenesteydere er momspligtige i andre medlemsstater end den, hvor de er etableret.

Byrderne i forbindelse med momskravene¹³² *og de meget store forskelle mellem medlemsstaterne (momssatser, krav, procedurer, formularer osv.) skaber desuden betydelige vanskeligheder.* F.eks. er et flyttefirma tvunget til at have de kompetente myndigheder som modpart i hver eneste medlemsstat, hvor firmaet udbyder momspligtige tjenester, og er således nødt til at ansøge om et momsregistreringsnummer¹³³ i ethvert af disse lande og afregne momsen efter forskellige regler.

Et rejsebureau, der sælger hotelophold til et bureau i en anden medlemsstat, er desuden momspligtig i dette land, hvad der skaber mange praktiske vanskeligheder.

¹³⁰ F.eks. tager bankerne i en medlemsstat betaling for modtagelse af overførsler, selv om ordregiver angiver at ville betale omkostningerne. I andre har banker nægtet at indsætte gevinstbeløb på kundekonti, selv om kunderne havde vundet disse lovligt i en anden medlemsstat, med den begrundelse at sådanne væddemål ikke var tilladt i deres egen medlemsstat. Se ligeledes rapport udarbejdet for Kommissionen "*Bank charges in Europe*", IEIC, april 2000.

¹³¹ På forsikringsområdet har tilsynsmyndighederne forskellige regelsæt for regnskabsføring og statistik, hvilket stiller sig hindrende i vejen for brug af effektive edb-regnskabssystemer.

¹³² Disse krav er i øvrigt i øjeblikket genstand for en undersøgelse, som Kommissionen gennemfører med det sigte at foreslå en forenkling og modernisering. Undersøgelsen afsluttes først i 2003.

¹³³ Alt efter medlemsstat tager det fra en uge til 6 måneder at få et momsregistreringsnummer.

Der er påtalt lignende problemer i forbindelse med personbefordring, tilrettelæggelse af konferencer og tjenester til virksomheder¹³⁴.

Skatteforvaltningernes *overdrevne formkrav* er blevet fremhævet i mange bidrag, både med hensyn til angivelsernes form og antal¹³⁵ og betalingsmidler¹³⁶.

Endelig er *momsgodtgørelse* en meget langsommelig og indviklet proces ved grænseoverskridende transaktioner og kan i visse medlemsstater tage flere måneder eller indtil flere år¹³⁷.

(iv) Refusion, støtte eller hjælp til tjenestemodtageren

De nationale myndigheder giver kun på visse betingelser *tilladelse til godtgørelse af lægelige udgifter*, der er afholdt i en anden medlemsstat, og det kan afholde borgere med sygesikring i en medlemsstat fra at gå til tjenesteydere, der er etableret i en anden medlemsstat. En sygesikret, der af forskellige grunde (ventetid, ændring af bopæl af personlige eller erhvervsmæssige grunde¹³⁸) beslutter at tage til en anden medlemsstat end sikringslandet for at få lægebehandling, får kun sjældent udgifterne godtgjort¹³⁹.

Mange patienter støder på vanskeligheder, når de ansøger om overtagelse af udgifter til behandling i en anden medlemsstat, det være sig lægekonsultation, tandlægebehandling, hospitalsbehandling, afvænningskur eller kurbad.

Lavere refusion end den, der anvendes i sikringslandet, for en behandling i en anden medlemsstat hindrer også den frie udveksling og anvendelse af tjenester.

Gunstigere beskatning af tjenester fra lokale leverandører er, selv når der ikke er tale om forskelsbehandling, en betydelig hindring for udvekslingen af tjenester. F.eks. er der i visse medlemsstater kun fradragsret for faglige kurser, der har fundet sted i medlemsstaten, eller for livsforsikringer, tillægsforsikringer, pensionsordninger eller investeringsordninger, som er indgået med lokale forsikringsselskaber.

¹³⁴ F.eks. når en leverandør af tjenester fakturerer omkostninger ("*management fees*") til en virksomhed, som er etableret i en anden medlemsstat, for tjenester, den har leveret til denne efter den klassifikation, der anvendes for den pågældende type tjenesteydelse, er der momspligt til enten den medlemsstat, tjenesteyderen er etableret i, eller den medlemsstat, kunden er etableret i. Det indebærer en risiko for dobbeltbeskatning ved anvendelse af begge disse kriterier for den samme tjenesteydelse.

¹³⁵ F.eks. accepterer visse medlemsstater ikke, at de periodiske momsangivelser foretages elektronisk. En af medlemsstaterne accepterer kun de sammenfattende angivelser leveret i papirudgave.

¹³⁶ Generelt foretages betalingerne ved bankoverførsler. Nogle medlemsstater kræver, at virksomheden har konto i en lokal bank.

¹³⁷ Problemet kunne løses ved Kommissionens forslag om at tillade grænseoverskridende fradrag (KOM(98) 377), men medlemsstaterne er stadig ikke nået til enighed om forslaget i Rådet.

¹³⁸ F.eks. er to pensionister med bopæl i en anden medlemsstat taget tilbage til deres oprindelsesmedlemsstat for at få foretaget et kirurgisk indgreb uden først at have opnået tilladelse af de kompetente myndigheder i deres bopælsmedlemsstat. Sidstnævnte nægter at refundere udgifterne for disse indgreb.

¹³⁹ Jf. analyserne desangående i undersøgelsen for Kommissionen "*Implications of recent jurisprudence on the coordination of health care protection systems*", Association Internationale de la Mutualité, maj 2000, og i rapporten fra Det Højtstående Udvalg for Sundhed, "*The Internal Market and Health Services*", 17.12.2001.

(v) Offentlige indkøb og koncessioner

De fleste offentlige indkøb¹⁴⁰ vedrører udførelsen af tjenester, f.eks. arkitektudgifter, anlæg af infrastruktur, affaldsforvaltning og offentlig transport. Virksomhederne kan imidlertid støde på en hel række af forhindringer i forbindelse med udbud og tildeling af offentlige kontrakter og andre former for partnerskaber.

En restriktiv praksis - f.eks. direkte indgåelse af kontrakter eller præferencebehandling ved underhåndsaftaler¹⁴¹, visse godkendelsesprocedurer og visse kvalifikationssystemer - kan forbeholde virksomheder, som er etableret i køberens medlemsstat, adgangen til visse kontrakter. En sådan praksis bidrager til at begrænse deltagelsen af udenlandske tilbudsgivere eller mindske deres chance for at få kontrakten.

F.eks. beslutter nogle kommuner at outsource indsamlingen og håndteringen af affald eller spildevandsbehandlingen og overlader uden forudgående udbud i fri konkurrence disse tjenester til en privat eller offentlig tredjepart eller udsteder langtidskoncessioner, som efterfølgende forlænges.

Udbudsprocedurerne for offentlige kontrakter: kompleksiteten og den manglende gennemsigtighed i forbindelse med visse nationale tildelingskriterier for kontrakter, der ligger under fællesskabsdirektivernes tærskelværdier, og visse former for praksis fra de offentlige myndigheders side¹⁴² er blevet nævnt som faktorer, der kan gøre det vanskeligt for leverandører fra andre medlemsstater at deltage i udbud og få tildelt kontrakter.

Visse kontraktbestemmelser og vilkår for udførelse af kontrakterne kan gøre det vanskeligt for udenlandske virksomheder at afgive bud¹⁴³.

6. Problemer vedrørende eftersalgsservice

Perioden efter salget af en tjenesteydelse kan give vanskeligheder såvel i forholdet mellem kunde og serviceleverandør som i forhold til tredjepart. Tjenesters særlige karakter i forhold til varer beror på deres immaterielle og komplekse karakter. Dette afstedkommer f.eks. særlige ordninger for erhvervsansvar og -forsikringer, og i tilfælde af tvister er bevisførelse og sagkundskab kompliceret. Et yderligere særtræk består i, at der ikke findes detailhandlere eller forhandlere, som kan varetage service efter salgstidspunktet.

¹⁴⁰ Herved forstås i bred forstand alle de kontrakter, som kan indgås af en offentlig indkøber (det være sig den traditionelle form for offentlige indkøbs- eller anlægskontrakter, en koncession på anlægsarbejde eller tjenester), og hvor denne erhverver en tjeneste eller overlader forvaltningen af en tjeneste helt eller delvist til en tredjepart, idet tredjeparten påtager sig risikoen ved udnyttelsen.

¹⁴¹ Der kan f.eks. indgås kontrakter på grundlag af gensidig tillid (intuitu personae) med en lokal partner.

¹⁴² F.eks. manglende information til tilbudsgiverne om kriterier for vurdering af deres kompetencer og kvaliteten af deres bud eller købernes praksis m.h.t. priser.

¹⁴³ F.eks. gør en gennemførelsesklausul, der kræver, at virksomheder skal beskæftige et vist antal personer, der deltager i landets uddannelsesprogrammer, det vanskeligere at få adgang for virksomheder fra andre medlemsstater, der ikke kan ansætte personer med tilsvarende uddannelse fra etableringslandet.

(i) Tjenesteyderens erhvervsansvar og forsikring

Ordninger for erhvervsansvar varierer stærkt fra medlemsstat til medlemsstat for mange erhvervs vedkommende, f.eks. revisorer, skatterådgivere og arkitekter¹⁴⁴. Ordninger vedrørende civilt ansvar er ofte specifikke for visse aktiviteter og til tider kombineret med generelle ordninger, hvilket kan skabe stor juridisk kompleksitet. Der kan specielt være forskelle mellem medlemsstaterne m.h.t. muligheder for ansvarsbegrænsning eller begrænsning af perioden, inden for hvilken ansvar kan gøres gældende.

Serviceaktiviteter er ofte underlagt særlige ordninger for erhvervsforsikring, som er fastlagt i lovgivningen eller i regler eller henstillinger fra erhvervsforeninger, og som især gælder obligatorisk forsikring, aktivitetsområde, mindste forsikringsdækning, herunder beregningsgrundlaget for denne¹⁴⁵, eller det organ, forsikringen skal tegnes hos. Disse ordninger kan være meget forskellige i de forskellige medlemsstater.

F.eks. ligger mindste forsikringsdækning for revisorer mellem 70 000 EUR og 4 090 385 EUR alt efter medlemsstat¹⁴⁶.

Disse forskelle kan skabe problemer ved grænseoverskridende ydelser, for medlemsstaterne er tilbøjelige til enten at kræve, at deres egen forsikringsordning anvendes af tjenesteydere fra andre medlemsstater¹⁴⁷, eller at kræve bevis for, at oprindelseslandets ordning er ækvivalent, hvilket er umuligt eller vanskeligt at bevise.

Visse serviceaktiviteter er endvidere underlagt særlige finansielle garantiordninger, f.eks. inden for ejendomsadministration eller ejendomsmæglervirksomhed. Der er meget store uligheder mellem medlemsstater, idet samme aktivitet i visse medlemsstater er underlagt pligt til at stille sikkerhed eller til en mindste selskabskapital, mens der i andre medlemsstater ikke findes denne type krav. Endvidere kan beløbet og beregningsmetoderne variere stærkt.

Sammenhængen mellem de forskellige ordninger vedrørende ansvar, erhvervsforsikring og sikkerhedsstillelse er særdeles kompliceret, specielt når tjenesterne er grænseoverskridende, f.eks. når risikodækningen i en medlemsstat er baseret på en finansiell garantiordning og i en anden medlemsstat på en lovpligtig erhvervsforsikringsordning.

(ii) Inddrivelse af fordringer

¹⁴⁴ F.eks. erhverv inden for sundhedssektoren, juridiske erhverv, revisorer, konsulenter, ejendomsadministratorer, private vagtselskaber, vikarbureauer, entreprenører, ejendomsmæglere, bank- og forsikringsvirksomheder, børsmæglere og transportvirksomheder.

¹⁴⁵ F.eks. omsætning eller antal associerede, som skal dækkes.

¹⁴⁶ Jf. undersøgelse udført for Kommissionen "Systems of civil liability of statutory auditors in the context of a Single Market for auditing services in the European Union", Price Waterhouse Coopers, januar 2001.

¹⁴⁷ I en medlemsstat skal f.eks. alle projekter, inklusive dem, der udføres af leverandører fra andre medlemsstater, være dækket af en forsikring, der omfatter en særlig garanti, som ikke eksisterer i de øvrige medlemsstater.

Vanskeligheder ved inddrivelse af fordringer¹⁴⁸ er et problem, der er blevet påtalt i mange bidrag, og det forværres af urimelige forsinkelser af grænseoverskridende betalinger¹⁴⁹: En del virksomheder bruger betalingsforsinkelser som kredit, fordi morarenten er lav og/eller inddrivelsesprocedurerne er langsommelige. Dertil kommer, at visse erhvervssammenslutninger yder bistand i tilfælde af forsinkede betalinger fra de nationale offentlige myndigheder, men denne mulighed kan tjenesteydere, som er etableret i andre medlemsstater, ikke benytte sig af. Et særligt problem udgør anvendelse af inkassobureauer og beskyttelse af kreditorers rettigheder i tilfælde af konkurs i andre medlemsstater.

En virksomhed kan ikke bruge sit normale inkassobureau, hvis det ikke er etableret i andre medlemsstater. Formaliteter til godkendelse af inkassokontorer adskiller sig fra medlemsstat til medlemsstat, til tider endog fra region til region, levering af juridisk bistand kan være forbeholdt juridiske erhverv, og omkostninger ved inddrivelsen påhviler ikke altid debitor.

(iii) Levering af eftersalgsservice

Det kan være vanskeligere at yde **eftersalgsservice på tværs af grænserne**, da der kan være særlige tekniske¹⁵⁰ eller retlige problemer, specielt fordi det ofte kræver serviceleverandørens personlige bistand og/eller udstationering af medarbejdere. I dette tilfælde støder eftersalgsservice på de problemer, der er forbundet med, at serviceleverandøren eller dennes medarbejdere skal rejse til en anden medlemsstat. Når f.eks. en leverandør har installeret en kedel i en anden medlemsstat og ønsker at foretage en reparation, står vedkommende over for de problemer ved udstationering af medarbejdere, som er beskrevet ovenfor¹⁵¹.

De meget forskellige regler for garanti kan udgøre endnu en hindring for visse grænseoverskridende serviceaktiviteter. I forskellige bidrag påpeges problemer i byggesektoren forbundet med anvendelse af den lovpligtige garantiordning i den medlemsstat, tjenesterne blev leveret i.

(iv) Klageadgang

¹⁴⁸ Specielt at det er absolut nødvendigt at indhente juridisk bistand på stedet.

¹⁴⁹ Se Kommissionens meddelelse "Rapport fra Kommissionen om betalingsforsinkelser i handelsforhold" EFT C 216 17.7.1997 og Kommissionens rapport "Udvikling af et europæisk iværksættersamfund - Unionens foranstaltninger til gavn for de små og mellemstore virksomheder (SMV'er)", KOM(2001)98 endelig. Sidstnævnte rapport angiver, at "betalingsforsinkelser er årsagen til hver fjerde konkurs [...]. Undersøgelser viser, at over 20 % af de europæiske virksomheder ville eksportere mere, hvis de kunne opnå kortere betalingsfrister hos deres udenlandske kunder. De små og mellemstore virksomheder rammes særlig hårdt af betalingsforsinkelser", afsnit 3.7.

¹⁵⁰ F.eks. kan et gratisnummer til eftersalgsservice ikke anvendes uden for oprindelseslandet.

¹⁵¹ F.eks. skal der med henblik på vedligeholdelsesservice på en elevator foretages en hel række administrative skridt vedrørende de udsendte medarbejdere (oplysninger om arbejdstagerne, arbejdstid, bevis for lønbetaling, oversættelser, tilmelding til lægetjeneste, plan over og sikkerhedsbeskrivelse af arbejdspladsen osv.).

Retsusikkerhed, omkostninger, langsomme procedurer og endvidere vanskeligheden ved at anvende service eller ekspertise i andre medlemsstater i forbindelse med retssager påpeges. Det fremgår af bidragene, at virksomheder, som har måttet deltage i en retssag uden for deres oprindelsesstat, har haft indtryk af at være dårligere stillet end modparten, hvis sag den nationale domstol så mere gunstigt på.

B. Ikke-retlige barrierer

1. Problemer vedrørende manglende information

Vanskeligheden ved at få adgang til informationer om de regler og forskrifter, der gælder i andre medlemsstater, er et af de hyppige problemer, der er blevet påpeget i bidragene. Dette problem berører såvel tjenesteydere som forbrugere, og det anses for i særlig grad at afskrække fra grænseoverskridende aktivitet. Et andet problem, der fremgår af høringen, er det ringe kendskab til mulighederne i det indre marked og borgernes og virksomhedernes rettigheder som følge af den frie etableringsret og retten til at levere tjenester, som EF-traktaten garanterer.

- (i) Manglende information om gældende regler

Manglende information om gældende nationale regler og fortolkning af disse antager forskellige former og forekommer i alle faser af leveringen af tjenesteydelser. Der gives mange eksempler i bidragene, herunder manglende information om godkendelsesordninger (inkl. byggetilladelse), krav om kvalifikationer og andre tilknyttede betingelser, arbejdsret, tekniske standarder for udstyr og materiel, som anvendes af tjenesteyderen, eller vedrørende regler for kommerciel kommunikation, salg via Internettet, skatteregler eller kontrakter. Særlige problemer opstår på de områder, hvor der kan være tvivl om fortolkningen af de nationale bestemmelser som følge af en uklar, inkonsekvent eller uforudsigelig national retspraksis.¹⁵²

Manglende kendskab til de kompetente myndigheder, procedurer og formaliteter hæmmer den grænseoverskridende levering af tjenester. Manglende information og gennemsigtighed gør det specielt vanskeligt at finde frem til de respektive kompetente myndigheder i en anden medlemsstat, at skaffe de nødvendige formularer og forstå sagsgangen. Det er blevet nævnt i flere bidrag, at offentlige myndigheder undertiden har givet modstridende oplysninger, og det fremgår, at der ikke er meget samarbejde mellem medlemsstaternes myndigheder. Det understreges også, at de nødvendige formularer ikke i tilstrækkeligt omfang er tilgængelige på Internettet.

- (ii) Manglende kendskab til det indre markeds principper

Det fremgår af høringssvarene, at virksomhederne og forbrugerne ofte ikke kender deres rettigheder med hensyn til udveksling og modtagelse af tjenester, og at der er behov for mere oplysning om princippet for fri udveksling af tjenester og etableringsret og om det indre marked i øvrigt. Årsagen hertil er for SMV'ernes vedkommende en strukturel mangel på de fornødne ressourcer til at indhente og fortolke juridiske oplysninger. Denne mangel er på alle planer en hæmsko for

¹⁵² Det påpeges også, at det ofte var umuligt at få oplyst fra egne myndigheder, hvilke bestemmelser der finder anvendelse i andre medlemsstater.

enkeltpersoner og virksomheder, specielt SMV'er, som kunne tænke sig at udnytte det indre markeds muligheder og "tænke europæisk".

Retten til at anfægte foranstaltninger, der ikke udgør forskelsbehandling, synes i det store og hele at være ukendt, og mange tjenesteudbydere mener stadig, at der i det indre marked kun er forbud mod forskelsbehandling (de tror med andre ord, at det kun er reglen om "national behandling", der gælder). Der synes at være ringe kendskab til Domstolens retspraksis, som fastslår, at den frie udveksling af tjenester etableringsfriheden ikke kun forbyder forskelsbehandling, men også foranstaltninger, som ikke udgør forskelsbehandling, men som hindrer eller gør udøvelse af aktiviteter i andre medlemsstater vanskeligere eller mindre tillokkende. Af nogle bidrag fremgår det, at virksomhederne på visse områder ganske vist var stødt på gener eller komplikationer, men lokale og udenlandske virksomheder var underlagt samme bestemmelser. Følgelig var disse bestemmelser at betragte som gældende vilkår for aktiviteter i det pågældende land og skulle således overholdes.

Retten til at bestride proportionaliteten er der ligeledes et meget begrænset kendskab til. Selv i bidrag, som påpeger vanskeligheder, stilles der sjældent spørgsmål ved, om den pågældende foranstaltning var i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Det tyder på manglende viden om, at en foranstaltning, selv om den er begrundet i hensynet til et væsentligt mål af almen interesse (f.eks. offentlig sikkerhed), ikke må føre til en gentagelse af de krav, der stilles i oprindelsesmedlemsstaten, og skal stå i et rimeligt forhold til målet, dvs. være egnet til at nå det tilsigtede mål og ikke gå ud over, hvad der er strengt nødvendigt for at nå målet.

Retten til at modtage tjenester synes også at være et stort set overset princip, og servicemodtagerne, især forbrugerne (f.eks. turister eller patienter), er ofte uvidende om, at traktaten giver dem uindskrænket ret til at modtage tjenester. Det omfatter retten til at tage til en anden medlemsstat og her modtage tjenester på samme vilkår som nationale statsborgere. Endvidere fremgår det af høringen, at der er behov for information til forbrugerne. Det anføres, at forbrugerne har brug for information om andre medlemsstaters service m.h.t. kvalitet, vilkår og priser for at være velorienterede om de tjenester, der tilbydes, og om egne rettigheder. Det ville øge deres tillid til grænseoverskridende køb af tjenester¹⁵³.

2. Kulturelle og sproglige problemer

Problemet med kulturelle barrierer, især af sproglig art, blev nævnt hyppigt under høringen. Mange virksomheder, især SMV'ere, ser dem som en væsentlig hindring for at sælge på forskellige markeder, og nogle mener, at de rammer tjenesteydere meget hårdere end vareproducenter. Der må imidlertid sondres mellem på den ene side hindringer, der ofte beskrives som kulturelle, men som i virkeligheden er en direkte eller indirekte virkning af de forskellige landes retlige rammer, og på den anden side vanskeligheder, som skyldes forbrugerpræferencer og markedsvilkår.

- (i) Barrierer i tilknytning til forskellige retlige rammer

¹⁵³ Se ovennævnte "*Rapport franco-anglais*".

Sprogproblemer ved en virksomheds kontakt med myndighederne beskrives ofte som "kulturelle", selv om de bl.a. beror på lovgivningsmæssige og administrative krav. F.eks. blev det understreget i flere høringsbidrag, at der er vanskeligheder med at benytte det lokale sprog ved kontakt med myndighederne, og det beskrives som en hindring, at dokumenter skal leveres i oversættelse. Ofte kræves det, at oversættelsen skal være lavet af en autoriseret oversætter, og at den skal certificeres af en notar. Dette opfattes som specielt frustrerende, når procedurerne har til formål at foretage en kontrol, som tidligere er udført i en eller flere andre medlemsstater.

Kulturelle problemer i forbindelse med forskelle i forvaltningspraksis blev nævnt i mange svar. Især SMV'er mener, at det er svært at finde ud af, hvordan de skal forholde sig til myndighederne, såvel de nationale som andre medlemsstater, og står ofte i den situation, at de igangsætter en procedure for at blive godkendt uden at vide, hvordan det skal gøres, hvor længe proceduren vil vare, og hvor meget den vil koste dem.

- (ii) Barrierer i tilknytning til forskellige markedsvilkår

Handelspraksis og forbrugervaner, herunder sproget, kan skabe vanskeligheder, fordi det er nødvendigt at kunne sproget og have kendskab til lokale værdier og til skik og brug i et bestemt land eller en bestemt region. Selv om denne type vanskeligheder blev nævnt hyppigt i bidragene, ligger der i svarene efter alt at dømme en accept af, at det er en del af forretningslivets realiteter, da der skal tages højde for sådanne faktorer uanset aktivitetssted, selv på virksomhedens hjemmemarked¹⁵⁴. Ikke desto mindre kan omkostningerne ved at løse problemer med sprogbarrierer gøre det mindre tillokkende at levere tjenester over grænserne.

Virksomheder tænker stadig "nationalt" og har i mange tilfælde ingen planer om at udvikle deres aktiviteter hinsides grænserne, selv om deres tjenester ikke er specielt rettet mod deres hjemmemarked og potentielt kunne eksporteres. Det gælder specielt SMV'erne. Manglende tillid og umiddelbar modstand mod at håndtere skik og brug i andre medlemsstater omtales i nogle svar som kulturelle barrierer. Som understreget af nogle virksomheder mangler der stadig en "europæisk bevidsthed" eller en refleks, der får dem til at "tænke europæisk".

II. FÆLLESTRÆK VED BARRIERERNE

Trods tilsyneladende forskelle er der mange fællestræk ved de vanskeligheder, som påvirker det indre markeds funktion.

A. Barrierer i stadig udvikling

Opgørelsen over problemerne viser, at afskaffelse af forskelsbehandling, som var målet for de generelle programmer fra 1962, og fjernelse af de fysiske, tekniske og fiskale barrierer, som var genstand for hvidbogen fra 1985, på tjenesteområdet delvis er blevet opvejet af en tendens til udvikling af nye retlige barrierer eller af en

¹⁵⁴ Handelspraksis varierer med markederne, og forbrugerne udgør sjældent en ensartet gruppe inden for en stat, selv ikke inden for en region, selv om de kan identificeres i specifikke grupper efter f.eks. alder, uddannelsesniveaue eller sprog.

forstærket virkning af allerede eksisterende barrierer, hvis virkninger først er trådt klart frem, efterhånden som samhandelen mellem medlemsstaterne er vokset.

Denne dynamik i barriererne viser sig i forskrifternes *indhold*, som hele tiden skal tilpasses den differentiering og innovation, som finder sted i servicesektoren, og som gennemgås mere detaljeret i tredje del af rapporten.

Udviklingen i de retlige barrierer viser sig imidlertid også i den *form*, de kan antage. Faktisk har mange af de konstaterede problemer det til fælles, at de ikke udspringer af national lovgivning, men beror på andre former for indgreb og regulering, hvis virkning på det indre marked bliver stadig tydeligere.

1. Forvaltningspraksis

Det fremgår af mange af de i undersøgelsen konstaterede problemer, at hindringerne ikke længere udspringer af lovgivningen, men af visse forvaltningers adfærd eller af den måde, hvorpå de administrative procedurer tilrettelægges og gennemføres, herunder cirkulærer og vejledninger. Der er imidlertid to typer af problemer, som særligt skal understreges.

Myndighedernes skønsbeføjelser i forbindelse med ordninger for etableringstilladelse skaber mange vanskeligheder, fordi det er umuligt at forudse, hvilken afgørelse der i den sidste ende træffes af den sagsbehandlende myndighed. Det kan derfor ske, at der træffes afgørelser, som stiller tjenesteydere fra andre medlemsstater ringere, selv om afgørelsen tilsyneladende er neutral.

F.eks.:

- visse forskrifter om distributionstjenester siger, at etableringstilladelse gives på grundlag af generelle socioøkonomiske kriterier såsom behov i forhold til eksisterende virksomheder. Godkendelsesproceduren kan desuden indebære medvirken af organer, der består af konkurrerende virksomheder, som allerede er til stede i det pågældende område. Denne type kriterier, som også findes i andre sektorer såsom hotelvirksomhed og arbejdsanvisning, giver de kompetente myndigheder væsentlige skønsbeføjelser og begunstiger de tjenesteydere, som allerede er etableret, i forhold til nytilkomne, selv om det er mindre synligt end ved en bestemmelse, som klart indebærer forskelsbehandling
- diskriminerende lovgivning om tjenester i forbindelse med organisation af messer og udstillinger er efter en overtrædelsesprocedure ført af Kommissionen blevet erstattet af en bevillingsordning, baseret på en række generelle kriterier og regionale gennemførelsesbestemmelser, som i praksis giver de pågældende myndigheder mulighed for at træffe afgørelser, som indebærer forskelsbehandling af fællesskabsleverandører.

Overdrevne formkrav, langsommelighed, dyr sagsbehandling og manglende gennemsigtighed er blevet understreget i mange bidrag. De mange formaliteter og procedurer, kombineret med manglende gennemsigtighed og en til tider ekstremt nøjeregnende anvendelse heraf, kan virke særlig afskrækkende på tjenesteydere fra andre medlemsstater, da de ikke er fortrolige med forvaltningskulturen i andre lande.

F.eks.:

- nogle forvaltninger kræver i visse tilfælde attester, som ikke eksisterer i tjenesteyderens oprindelsesland, eller oversættelser, som skal attesteres af en autoriseret oversætter i ydelseslandet. Der kan også være tale om, at chefen for en byggevirksomhed personligt skal møde op på leveringslandets håndværksregister for at få en attest. I praksis er alle disse krav oplagt lettere at opfylde for en hjemmehørende tjenesteudbyder end for en fra en anden medlemsstat
- for så vidt angår toldområdet, har flere svar vist, at fordelene ved toldafgiftens afskaffelse tilsyneladende er reduceret mærkbart som følge af visse komplicerede toldformaliteter, som stadig findes, og som rammer transporttjenester¹⁵⁵.

Det er betegnende for omfanget af denne type problemer, at Domstolen de sidste år har måttet udtale sig gentagne gange om disse nye praksisser, såvel vedrørende myndighedernes skøn ved fortolkningen¹⁵⁶ som vedrørende visse meget besværlige og kostbare godkendelsesprocedurer for at kunne udøve virksomhed¹⁵⁷. Det skal nævnes, at der både på nationalt og på EF-plan er igangsat initiativer til forenkling af de administrative procedurer, specielt efter Mandelkern-gruppens rapport¹⁵⁸.

2. Regionalisering af barriererne

Gennemgangen af problemerne viser, at de retlige barrierer i stigende grad dukker op i regler og praksis på lokalt eller regionalt plan. Det kan enten dreje sig om nye grænser som følge af den bølge af decentralisering, føderalisering eller regionalisering, som har fundet sted i flere medlemsstater de seneste årtier, eller der kan være tale om hindringer, som længe havde eksisteret, men hvis virkning viste sig, efterhånden som andre hindringer blev fjernet på nationalt plan (forskelsbehandling samt fysiske, tekniske og fiskale barrierer).

De lokale eller regionale myndigheder spiller en vigtig rolle ved regulering af servicevirksomhed, dels via lovgivning og administrative forskrifter, dels via lokale beføjelser til anvendelse af de nationale regler. Regionernes interesse og deres aktive rolle for udvikling af en servicebaseret økonomi bekræftes af den klare opbakning, Regionsudvalget giver "En strategi for tjenester i det indre marked", som specielt understreger, at SMV'er af regional karakter skal have mulighed for at virke på det indre marked ved den bedst mulige brug af ny teknologi¹⁵⁹. Gennemgangen af problemer har dog vist, at der på regionalt plan ikke altid er tilstrækkeligt kendskab til de krav, der stilles for at få det indre marked til at fungere, og det kan give problemer for tjenesteydere fra andre medlemsstater. Dertil kommer, at når en tjenesteyder fra en anden medlemsstat ønsker at udvikle sin virksomhed ikke kun i en bestemt region,

¹⁵⁵ F.eks. påpeges især problemer som følge af medlemsstaternes forskellige fortolkning af toldkodeksen, hvilket også gælder myndigheder i samme land og medfører yderligere procedurer og omkostninger for transportvirksomheder og deres kunder.

¹⁵⁶ Domme af 20. februar 2001, Analir, sag C-205/99; af 12. juli 2001, Smits og Peerbooms, sag C-157/99; af 15. januar 2002, Kommissionen/Italien, sag C-439/99; af 22. januar 2002, Canal Satélite Digital SL, sag C-390/99.

¹⁵⁷ Se specielt dom af 3. oktober 2000, Corsten, sag C-58/98.

¹⁵⁸ Endelig rapport fra Den Rådgivende Gruppe på Højt Plan (Mandelkern-Gruppen), 13.11.2001.

¹⁵⁹ Ovennævnte udtalelse fra Regionsudvalget, se især punkt 10, 14, 16 og 27.

men på hele landets område, kræver det gentagelse af procedurer, overholdelse af specifikke bestemmelser og kontakter med regionale eller lokale myndigheder, og det hele kan blive mere indviklet og dyrt end for indenlandske virksomheder, som lettere kan tilpasse sig.

F.eks.:

- i en medlemsstat er visse tjenester, f.eks. inddrivelse af fordringer, omfattet af en ordning med tilladelser i hver provins, hvilket betyder, at en dækning af hele statens område kræver over 100 tilladelser, som skal meddeles af forskellige myndigheder
- i nogle medlemsstater udarbejder lokale myndigheder på grundlag af forskellige kriterier lister over turistattraktioner, som kun kan besøges med ledsagelse af en lokalt godkendt guide. Da der ikke findes nogen landsdækkende liste, skal turistguider og rejsebureauer fra andre medlemsstater finde rede i en masse lokale lister, som dækker alt fra bestemte museer og arkæologiske udgravninger til byer eller hele turistområder
- etablering af virksomheder inden for distribution, hotel- eller restaurantvirksomhed påvirkes i særlig grad af denne regionalisering af de retlige barrierer, eftersom kriterier for tilladelser (herunder inden for byplanlægning) og/eller anvendelsen af disse kriterier i flere medlemsstater fastlægges på lokalt eller regionalt niveau
- i en medlemsstat har mange kommuner indført en afgift på parabolantennener, hvilket især går ud over forbrugernes modtagelse af tv-kanaler fra andre medlemsstater, specielt for personer af udenlandsk herkomst.

Denne tendens til regionalisering af hindringer illustreres af en nyere dom fra Domstolen¹⁶⁰, hvor den undersøgte, hvorvidt principperne om fri udveksling af tjenester og etableringsfrihed var forenelige med 14 forskellige regionale regelsæt i en medlemsstat. Disse var udstedt i seks regioner og for størstedelens vedkommende vedtaget i 1980'erne.

3. Anvendelse af fællesskabsinstrumenterne

Efter den gradvise udvikling af den afledte fællesskabsret i løbet af de sidste 20 år er der påpeget en del vanskeligheder, som er direkte forbundet med gældende fællesskabsret.

Problemer med ukorrekt anvendelse af direktiver er årsag til mange af de vanskeligheder, der påtales. Disse problemer kan specielt hænge sammen med, at der i visse direktiver er bestemmelser, som giver medlemsstaterne for stort råderum eller indeholder undtagelser eller frivillige krav, eller der kan være tale om bestemmelser om minimumsharmonisering, som gør det muligt at vedtage strengere regler nationalt¹⁶¹. Kommissionen har allerede konstateret de negative virkninger af

¹⁶⁰ Dom af 15. januar 2002, Kommissionen/Italien, sag C-439/99.

¹⁶¹ Se også ovennævnte rapporten fra Taskforcen for Forenkling af Erhvervs klimaet.

sidstnævnte type bestemmelser¹⁶², og Domstolen har måttet begrænse det misbrug heraf, som har fundet sted i visse medlemsstater¹⁶³.

F.eks. blev følgende nævnt i forskellige bidrag:

- forsikringsdirektiverne, bl.a. værtsmedlemsstaternes meget forskellige anvendelse af muligheden for at træffe foranstaltninger til varetagelse af almene hensyn¹⁶⁴
- afgiftsdirektiverne, specielt sjette momsdirektiv¹⁶⁵
- direktivet om affaldstransport, hvor registrerings- eller godkendelsesordningen anvendes forskelligt, hvilket i praksis gør det meget kompliceret at udføre grænseoverskridende affaldstransport mellem fire lande med fælles grænser¹⁶⁶.

Der blev også stillet flere *spørgsmål om gennemførelsen af princippet om fri udveksling af tjenester* gennem bestemmelser i den afledte ret. Domstolen har i de seneste år behandlet flere sådanne sager, bl.a. inden for sundhedstjenester¹⁶⁷, og har måttet henholde sig til traktatens princip om fri udveksling af tjenester i stedet for bestemmelser i den afledte ret¹⁶⁸.

F.eks. voldte medlemsstaternes fortolkning af anvendelsesområdet for forordning 1408/71¹⁶⁹ problemer for sundhedstjenestemodtagere, der ønskede at få godtgjort lægelige udgifter, der var afholdt i en anden medlemsstat¹⁷⁰.

Inden for aftaleret har Kommissionen¹⁷¹ og de berørte parter¹⁷² påtalt problemer med overensstemmelsen og den ensartede anvendelse af den afledte fællesskabsret.

¹⁶² Findes i visse direktiver om forbrugerbeskyttelse, jf. grønbogen om forbrugerbeskyttelse i Den Europæiske Union, KOM(2001) 531 endelig, punkt 2.3.

¹⁶³ Dom af 1. december 1998, Ambry, sag C-410/96.

¹⁶⁴ Der er redegjort for disse problemer i Kommissionens meddelelse om fri udveksling af tjenesteydelser og begrebet "almene hensyn" inden for forsikringssektoren, C(1999)5046.

¹⁶⁵ Se Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om en strategi til forbedring af momssystemet i det indre marked, KOM(2000) 348 endelig.

¹⁶⁶ Se undersøgelsen fra Chambre de Commerce du Grand Duché de Luxembourg "*Les autorisations de transport et de négoce de déchets en Saar-Lor-Lux*", T. Theves.

¹⁶⁷ F.eks. ved gennemførelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/71/EF af 16. december 1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (EFT L 18 af 21.1.1997, s. 1), specielt ved udstationering af meget kort varighed.

¹⁶⁸ I en række principielle domme (af 28. april 1998, Kohll, C-158/96, af 12. juli 2001, Smits og Peerbooms, C-157/99 samt Vanbraekel, C-368/98) har Domstolen uafhængigt af ovennævnte forordning 1408/71 måttet garantere patienters ret til at få godtgjort udgifter til sundhedstjenester leveret i en anden medlemsstat. M.h.t. udstationering af arbejdstagere har Domstolen på grundlag af anvendelse af EF-traktatens artikel 49 måttet fastslå, at det skal vurderes, hvorvidt anvendelse af nationale bestemmelser om mindsteløn på en tjenesteyder fra en anden medlemsstat, når denne beskæftiger grænsearbejdere, er nødvendig og proportional; dom af 15. marts 2001, Mazzoleni, sag C-165/98; se også domme af 25. oktober 2001, Finalarte, sag C-49/98, og af 24. januar 2002, Portugaia Construções, sag C-164/99.

¹⁶⁹ Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, citeret ovenfor.

¹⁷⁰ Se ovennævnte undersøgelse udført for Kommissionen "*Implications of recent jurisprudence on the coordination and health care protection systems*".

¹⁷¹ Jf. Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om europæisk aftaleret, KOM(2001) 398 endelig, 11.7.2001.

Overensstemmelsesproblemerne vedrører f.eks. sammenlignelige forhold, der behandles forskelligt i flere fællesskabsretsakter. Den omstændighed, at der ikke anvendes sammenhængende definitioner i afledte fællesskabsretsakter, f.eks. for begreber som "skade" eller "kontrakt", kan skabe problemer for den ensartede anvendelse i medlemsstaterne. Der kan også opstå vanskeligheder på grund af gennemførelsen i medlemsstaterne, der henholder sig til forskellige generelle regler, der findes i deres lovgivning.

Visse direktiver indeholder f.eks. forskellige definitioner af begrebet "skade", og andre direktiver anvender begrebet uden at definere det¹⁷³.

4. Ikke-statslige kollektive regler

En del af de påviste vanskeligheder skyldes ikke forskrifter fra offentlige myndigheder, men snarere de meget forskellige regelsæt, som er fastsat af ikke-offentlige organer i en medlemsstat, såsom regler for erhvervssammenslutninger og sportsforeninger, kollektive overenskomster, som indgås mellem arbejdsmarkedets parter, eller adfærdskodekser og kollektive regelsæt, som udarbejdes af berørte parter eller grupper¹⁷⁴.

Tjenesteydelser rammes specielt af disse forskelle, eftersom bestemmelser for de regulerede erhverv traditionelt udarbejdes af erhvervssammenslutninger på nationalt plan. Adfærdskodekser breder sig ind på nye områder som f.eks. informationsfundets tjenester, og de igangværende debatter af nye styreformer kan føre til en mere udbredt anvendelse af sådanne kodekser samt medregulering og andre aftalebaserede former for økonomisk regulering.

F.eks. kan visse erhvervsorganisationers adfærdskodekser, som opstiller kvantitative begrænsninger for adgangen til erhvervet eller begrænsninger for de tjenester, der kan udbydes, skabe vanskeligheder for erhvervsdrivende fra andre medlemsstater, som ønsker at etablere sig i landet eller levere tjenester der.

5. De erhvervsdrivendes adfærd

Det drejer sig om visse virksomheders praksis, som fører til en territorial opdeling af deres aktiviteter eller deres priser og salgsvilkår. Der kan især være tale om at nægte salg til kunder fra andre medlemsstater alene med den begrundelse, at de ikke har bopæl i virksomhedens land. En sådan praksis skader tjenestebrugere, der ønsker at købe hos tjenesteydere i andre medlemsstater, og især forbrugerne. Denne adfærd skyldes ofte ikke-retlige barrierer, som kan gøre visse grænseoverskridende aktiviteter

¹⁷² Jf. Kommissionens resumé af høringsresultaterne på:

http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/contract_law/index_en.html.

¹⁷³ F.eks. er begrebet "skade" i direktivet om pakkerejser (som ikke indeholder en definition af begrebet) af Domstolen blevet fortolket udelukkende i lyset af dette direktiv, mens generaladvokaten havde foreslået at fortolke det under hensyn til de øvrige fællesskabsretsakter.

¹⁷⁴ Domstolen har allerede udtalt sig om kollektive regler. Den første dom er fra 1974 (Walrave, sag 36-74, præmis 18), men i de senere år har Domstolen i flere sager anvendt denne retspraksis: domme af 15. december 1995, Bosman, sag C-415/93, præmis 83, og af 11. april 2000, Deliège, sager C-51/96 og C-191/97, præmis 47, herunder på et advokatsamfunds regelsæt (dom af 19. februar 2002, Wouters, sag C-309/99).

meget risikofyldte. I visse tilfælde, hvor risiciene er mindre, er der dog snarere tale om et kommercielt ønske om at opdele det indre marked i flere nationale markeder¹⁷⁵.

F.eks. er en af medlemsstaterne kommet med et specifikt bidrag, hvori det understreges, at det er umuligt for deres hjemmehørende statsborgere at få adgang til de kodede tv-kanaler, som er tilgængelige i andre medlemsstater, fordi kanalernes driftsselskaber nægter at sælge eller udleje dekodere til personer, som ikke har bopæl i de lande, hvor de pågældende kanaler udbydes.

B. Barrierernes horisontale karakter

Analysen af de mange forskellige retlige barrierer, som er konstateret, viser, at en stor del af dem er fælles for et stort antal meget forskellige områder eller aktivitetssektorer. Der er tale om tre typer horisontale problemer.

1. Anvendelse af en ordning, som omfatter både etablering og levering af tjenester

Mange tjenester støder på det samme problem, nemlig at modtagermedlemsstaten behandler tjenesteyderen, som om der var tale om en virksomhed, der var etableret på dens område, og derfor stiller alle de krav, som landets lovgivning omfatter.

F.eks.:

En patentagent, som lejlighedsvis leverer tjenester i en anden medlemsstat, skal indhente tilladelse i dette land, have de faglige kvalifikationer, der er foreskrevet i landet, og lade sig registrere i et særligt register; eller en landskabsarkitekt, som midlertidigt leverer tjenester i en anden medlemsstat, skal være medlem af den nationale arkitektforening og overholde alle de faglige regler, der gælder i landet.

Gennemgangen af problemer, især i forbindelse med distributionsleddet for tjenester (fase 4 i den økonomiske kæde), viser, at denne type problem kan antage forskellige former. Det kan være følgende:

- *etableringspligt* i det land, hvor tjenesten leveres, hvilket betyder, at tjenesteyderen skal overholde alle landets regler
- *godkendelsessystem* (eller registreringssystem) hos myndighederne i det land, hvor tjenesten leveres. Betingelsen for autorisation er overholdelse af alle det pågældende lands regler eller en del af dem
- *systematisk anvendelse over for tjenesteyderne af reglerne* i det land, hvor tjenesten leveres (uafhængigt af etableringspligt eller godkendelsesordning).

¹⁷⁵ Selv om denne type adfærd skal undersøges i forhold til konkurrencereglerne, har Domstolen allerede åbnet en mulighed for at undersøge denne type adfærd forenelighed med det indre markeds friheder; dom af 8. juni 2000, Angonese, sag C-281/98, om EF-traktatens artikel 39; se også dom af 13. december 1984, Haug-Adrion, sag C-251/83 om forenelighed mellem EF-traktatens artikel 59 og kontraktbestemmelser under de almindelige betingelser i en forsikringskontrakt.

I alle disse tilfælde er målet det samme, nemlig at stille en tjenesteyder, som er etableret i en anden medlemsstat, på lige fod med en virksomhed, som er etableret i den pågældende medlemsstat, for systematisk at kunne anvende landets forskrifter på førstnævnte. Denne tilgang, som reducerer princippet om fri udveksling af tjenester til den mere begrænsede pligt til at undgå forskelsbehandling, er i strid med Domstolens retspraksis¹⁷⁶.

2. Retsusikkerhed omkring etableringsfrihed og fri udveksling af tjenester

Mange forskellige grænseoverskridende tjenester rammes af, at der hersker stor retsusikkerhed om deres lovlighed, for den beror på en vurdering af den enkelte sag hos de nationale myndigheder i det land, hvor tjenesteyderen ønsker at udvikle sin virksomhed. Denne retsusikkerhed kommer især til udtryk på følgende to måder:

- de nationale forskrifter er ofte *uklare eller tvetydige* m.h.t. gyldighed for tjenesteydere, som er etableret i en anden medlemsstat. I mange af de regler, som pålægger tjenesteydere forpligtelser, præciseres det nemlig ikke udtrykkeligt, hvilket territorielt anvendelsesområde de har, specielt hvis de kun sigter mod tjenesteydere, som er etableret på den pågældende medlemsstats område. En sådan situation overlader det til de nationale myndigheder at anlægge et skøn, så tjenesteyderen må søge specifik juridisk bistand og forsøge at opnå afklaring hos de nationale myndigheder eller få dem til at give "grønt lys"

Mange af de udkast til nationale retsregler om informationssamfundets tjenester, der blev anmeldt til Kommissionen i 2001¹⁷⁷, fremviste således problemer af denne art.

- visse nationale regler har til virkning, at levering af tjenester eller etableringsfrihed systematisk gøres betinget af *en betingelse eller en test*, hvor myndighederne anlægger et skøn i hvert enkelt tilfælde, og hvor resultatet er vanskeligt at forudsige.

F.eks. er det i en medlemsstat kun muligt at anvende et analyselaboratorium i en anden medlemsstat, hvis den pågældende analyse "*ikke kan udføres*" på landets område. Det kan også dreje sig om kriterier som "*indvirkning på den eksisterende handel*" (distributionstjenester), "*behov for anvisning*" (anvisningsservice for kunstnere), "*almene hensyn*" (finansielle tjenesteydelser), "*egnethed*" eller "*ækvivalens*" (regulerede erhverv).

I praksis har denne retsusikkerhed den virkning at bytte om på rollerne, eftersom en tjenesteyder, som ønsker at levere en tjeneste i en anden medlemsstat, står i den paradoksale situation at måtte kræve og begrunde sin ret til at nyde fordelene ved principperne om fri udveksling af tjenester og etableringsfrihed, selv om det ifølge

¹⁷⁶ En medlemsstat kan ikke betinge levering af tjenesteydelser på det pågældende lands område af, at samtlige betingelser for etablering er opfyldt, idet traktatens bestemmelser, som netop skal sikre den frie udveksling af tjenesteydelser, herved ville blive virkningsløse, dom af 25. juli 1991, Säger, sag C-76/90, præmis 13.

¹⁷⁷ I henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/48/EF af 20. juli 1998 om ændring af direktiv 98/34/EF om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter, EFT L 217 af 5.8.1998, s. 18.

Domstolens retspraksis normalt tværtimod er den nationale myndighed, som skal begrunde anvendelsen af undtagelser fra disse principper, og disse undtagelser under alle omstændigheder ikke må anvendes generelt og systematisk¹⁷⁸.

3. Anvendelse af samme type krav på forskellige områder

En gennemgang af de afdækkede problemer viser, at visse typer hindringer findes i mange sektorer eller ved mange former for tjenesteydelser (selv om der kan være forskelle i detaljerne), specielt følgende hindringer: ordninger for godkendelse, angivelse, registrering og optagelse i en erhvervsforening for liberale erhverv eller håndværkere, kvantitative barrierer (adgangsbegrænsninger, kvoter, areal osv.), territoriale barrierer for levering af tjenester, regler om udstationering af arbejdstagere i forbindelse med levering af tjenester i en anden medlemsstat, regler om tværfaglige aktiviteter, forbud mod eller begrænsninger af kommerciel kommunikation, regler om prisfastsættelse, regler om erhvervsansvar, erhvervsforsikring og finansiel sikkerhed eller garanti, visse aspekter ved aftaleretlige regler, inddrivelse af fordringer samt skatte- og afgiftsregler.

C. Barrierernes fælles oprindelse

Trods den tilsyneladende mangfoldighed af retlige barrierer er det tit de samme årsager, der ligger bag dem. Der er tre forklaringer.

1. Manglende gensidig tillid mellem medlemsstaterne

Mange af de konstaterede problemer kan i første række tilskrives visse myndigheders manglende tillid til kvaliteten i de andre medlemsstaters retsordener.

Systematisk anvendelse af de i ydelseslandet gældende regler, begrundelse af hindringer blot med henvisning til hensynet til den almene interesse uden undersøgelse af hverken ækvivalens med den beskyttelse, der ydes i oprindelseslandet, eller hindringens proportionalitet, tvang for EU-leverandører til at indordne sig under samme ordninger som "udenlandske" virksomheder fra tredjelande, antagelse af, at enhver grænseoverskridende tjeneste er en omgåelse af nationale regler, og hyppigere kontrol af tjenesteydere fra andre medlemsstater. Alle disse hindringer viser, at der er en principiel mistanke over for tjenester med oprindelse i andre medlemsstater, og at hensynet til den almene interesse og regulering af tjenester ikke betragtes som et fælles mål af alle EU-medlemsstater.

Denne manglende gensidige tillid kan skyldes manglende kendskab til rækkevidden i principperne om etableringsfrihed og fri udveksling af tjenester, men også manglende gennemsigtighed, manglende administrativt samarbejde mellem medlemsstater eller på visse områder manglende harmonisering af nationale regler, hvilket betyder for

¹⁷⁸ Undersøgelsen har vist, at en sådan ombytning af rollerne også finder sted ved anvendelse af forsikringsdirektiverne. Mens disse i visse tilfælde giver værtsmedlemsstaten mulighed for at anvende sine regler, men kun når det er nødvendigt af hensyn til den almene interesse, meddeler visse medlemsstater myndighederne i oprindelseslandet en hel liste over almindeligt gældende regler, som systematisk skal overholdes af tjenesteyderen, som er etableret på oprindelseslandets område. Se ovennævnte meddelelse "Fri udveksling af tjenesteydelser og begrebet "almene hensyn" inden for forsikringssektoren", EFT C 43 af 16. februar 2000.

store forskelle på, i hvilket omfang der tages hensyn til den almene interesse i de nationale ordninger.

2. Modstand mod modernisering af de nationale retlige rammer

En del retlige barrierer kan tilskrives, at medlemsstaterne ikke for alvor har taget højde for de krav, der stilles i kraft af det indre marked for tjenester. Traktatens grundlæggende principper, den rækkevidde, Domstolen har givet dem, og de ambitiøse programmer fra først 1962 og siden 1985 har ikke altid afstedkommet den tilpasning af national lovgivning, som kunne forventes. Som forklaret ovenfor er der tværtimod en tendens til, at udviklingen af lovgivningerne kan befæste de retlige barrierer eller rejse nye i stedet for at fjerne barriererne.

En undersøgelse¹⁷⁹ viser, at 42 % af de europæiske virksomhedsledere, som arbejder med tjenester, mener, at de forskrifter, de er underlagt, ikke er tilpasset markedets realiteter, men at de er enten lidt eller fuldstændig ude af trit med disse¹⁸⁰. Denne procentdel er højere for tjenester end for alle andre sektorer samlet (36,6 %)¹⁸¹.

Der kan være flere forklaringer på denne modvilje mod modernisering.

- **den ringe opfyldelse af Domstolens domme** fra de nationale myndigheders side betyder, at de ikke altid opdager behovet for ændring af den nationale lovgivning. De eksisterende mekanismer i de nationale forvaltninger synes at være koncentreret om de sager, deres egen stat er part i, eller på et forudgående stadie om behovet for at indgive skriftlige indlæg i en sag, som angår en anden medlemsstat. Når sagen er afgjort, lader der imidlertid til at være få medlemsstater, som aktivt og systematisk følger alle domme i sager om andre medlemsstater op for at vurdere behovet for tilpasning af deres lovgivning¹⁸². Det forklarer, at mange af de afdækkede problemer allerede er behandlet i domme fra Domstolen, som har afvist tilsvarende foranstaltninger eller praksis
- **behandling af enkeltsager og ikke ubetinget effektive sanktioner for overtrædelse** af reglerne for det indre marked bidrager til at give visse nationale myndigheder indtryk af, at en tilpasning af deres forskrifter ikke er strengt nødvendig, så længe de ikke direkte og udtrykkeligt er blevet anfægtet af Kommissionen eller Domstolen.

3. Varetagelse af nationale økonomiske interesser

Ifølge Domstolens faste retspraksis "kan foranstaltninger, som udgør hindringer for den frie udveksling af tjenesteydelser, ikke begrundes i formål af økonomisk art

¹⁷⁹ "Service Sector in Flash Eurobarometre 106", Flash Eurobarometre 106 (Special Targets), undersøgelse til overvågning af det indre marked, september 2001, udført for Europa-Kommissionen, bilag til Resultattavle nr. 9, 19.11.2001
http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/update/score/busisum9.htm.

¹⁸⁰ Den højeste procentdel i Frankrig (60 %) og den laveste i Irland (23 %).

¹⁸¹ Flash Eurobarometre 106, se ovenfor.

¹⁸² Opfølgningen er til tider begrænset til at underrette de tjenestegrene i forvaltningen, som kan være berørt.

såsom beskyttelsen af nationale virksomheder"¹⁸³. Alligevel må det konstateres, bl.a. i lyset af visse parlamentariske forarbejder, at visse af de afdækkede problemer viser, at det stadig er solidt forankret i visse medlemsstater at varetage rent nationale økonomiske interesser.

III. BARRIERERNES EFFEKT

A. Kædeeffekten på hele økonomien og på EU's konkurrenceevne

Barriererne har en direkte eller indirekte indvirkning på alle tjenester. Det fremgår af rapportens del I, at barriererne i det indre marked har betydning for alle seks faser af en tjenesteyders økonomiske proces ("den økonomiske kæde"). Alle tjenesteydere, som påtænker at udvide deres aktiviteter til en anden medlemsstat, risikerer at støde på et eller flere problemer og berøres også af de vanskeligheder, der opstår for den tjenesteyder, hvis tjenester han anvender. For at udvikle, fremme og distribuere sine tjenester er en tjenesteyder afhængig af en lang række andre tjenester. Tjenesters indbyrdes afhængighed betyder derfor, at en evaluering af barrierernes betydning kræver en samlet metode. I denne del af rapporten gennemgås tjenesternes rolle i økonomien, deres indbyrdes afhængighed, tjenesters grænseoverskridende vækstpotentiale, hvis barriererne fjernes, og der foretages en foreløbig evaluering af betydningen for den samlede økonomi, som vil blive uddybet i anden fase af strategien for tjenester i det indre marked. Kommissionen gennemfører i 2002-2003 undersøgelser, der tager sigte på at uddybe analysen af de økonomiske virkninger med bistand fra specialiserede økonomer.

1. Tjenester som nøgelfaktor i økonomien

Tjenester spiller en central rolle i EU's økonomi, idet de tegner sig for næsten 70 % af alle arbejdspladser¹⁸⁴ og BNP i de fleste medlemsstater¹⁸⁵. Tjenesternes vækst har i de sidste i hvert tilfælde tyve år oversteget økonomiens samlede resultater, og de repræsenterer dermed en stigende del af EU's økonomi. Der er ingen tvivl om, at det største jobskabelsespotentiale fremover ligger i servicesektoren, da

¹⁸³ Dom i sagen Portugaia Construções, se ovenfor.

¹⁸⁴ Denne andel bliver endnu højere, hvis der også tages hensyn til antallet af ansatte i forarbejdningsindustrier, som leverer tjenester. Det fremgår således af en undersøgelse foretaget af den svenske erhvervssammenslutning, at dette tal ligger på 85 % af alle lønmodtagere, "*Svensk Internationell Tjänstehandel – nuläge och möjligheter*", en rapport, der er udarbejdet i forbindelse med et projekt om svenske virksomheders internationalisering, Svenskt Näringsliv, O. Erixon, 2001. En anden undersøgelse udarbejdet for Europa-Kommissionen viser, at denne andel ligeledes er stigende i de privatiserede offentlige sektorer (f.eks. el-selskaber), som går bort fra deres traditionelle industrielle aktiviteter og over til at koncentrere sig om tjenester, "*The Effects of the Liberalisation of the Electricity and Gas Sectors on Employment*" (de beskæftigelsesmæssige følger af liberaliseringen af el- og gassektoren), ECOTEC research and consulting, 2000.

¹⁸⁵ Tjenesternes andel i USA's økonomi er endnu større og udgør ca. 74 % af BNP, men EU er ved at indhente USA's forspring. Jf. f.eks. Kommissionens rapport om konkurrenceevnen i 2002 (SEK(2002) 528, 21.5.2002, Kommissionens meddelelse om produktivitet: nøglen til konkurrenceevne for EU's økonomier og virksomheder (KOM(2002) 262 endelig, 21.5.2002); "*Dienstleistungsreport 2000*" (rapport om tjenester i 2000), Preussag AG, udarbejdet sammen med Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln, 2000 og "*Croissance et emploi dans le secteur des services, une analyse comparative*" (vækst og beskæftigelse i servicesektoren – en sammenlignende analyse), Bureau Fédéral du Plan Belgique, arbejdsdokument 6-00, 2000.

beskæftigelsesstigningen i denne sektor er højere end den samlede beskæftigelsesstigning¹⁸⁶.

Selv om industristatistikkerne formentlig er sat for højt, da tjenester er medregnet i produktionen, da det er svært at klassificere tjenester, og da der er praktiske vanskeligheder forbundet med at kortlægge bruttostrømmene, står tjenesternes andel i samhandelen dog ikke i forhold til deres andel i økonomien som helhed: Tjenester udgjorde i 1999 stadig kun 21,6% af EU's samlede handel, heraf 11,9 % i EU15. Desuden viser tjenester en faldende tendens (22,8 % i 1992)¹⁸⁷. Denne forskel kan til dels skyldes, at det indre marked allerede er en realitet inden for varer, men ikke inden for tjenester. I servicesektoren har de erhvervsdrivende en tendens til snarere at benytte sig af direkte udenlandske investeringer og fusioner end direkte samhandel (over 40 % af de direkte udenlandske investeringer kan henføres til servicesektoren, heraf 20,59 % mellem medlemsstaterne, mod hhv. 44 % og 27,6 % til industrien og 15 % til øvrige¹⁸⁸).

Vækstpotentialet er således enormt inden for tjenestehandelen. Selv om det stadig er meget svært at måle servicesektorens bidrag til produktivitetstigningen, må det formodes, at mere konkurrence mellem medlemsstaternes erhvervsdrivende ville øge produktiviteten.

Der findes tjenester på alle områder af den moderne økonomi, herunder også på de områder, der kan betragtes som "traditionelle" produktionssektorer. Nogle bilfabrikanter tilbyder således forskellige tjenester såsom finansiering, udlejning og leasing, rådgivning, uddannelse og forvaltning af bilparken samt bistand eller autohjælp til bilister¹⁸⁹; producenter af elektronisk udstyr tilbyder i stigende grad skræddersyede softwaretjenester¹⁹⁰ til deres produkter.¹⁹¹ Ved selve produktionen benytter bilindustrien sig af tjenester inden for f.eks. edb, design og kvalitetskontrol. Industrien er dermed meget afhængig af tjenester og af tjenesters kvalitet. Mange af disse tjenester fremgår ikke af produktionsvirksomhedernes officielle statistikker¹⁹². Denne sammenblanding af produkter og tjenester samt en effektiv integration af tjenesternes "input" gør det muligt for økonomien at levere produkter, der i højere

¹⁸⁶ "Det nye vidensamfund vil medføre et behov for yderst velkvalificeret arbejdskraft". Citatet er fra *"Innovation in the Service Sector – Selected Facts and Some Policy Conclusions"*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, G. Licht, G. Ebling, N. Janz, H. Niggemann, 1999, s. 5.

¹⁸⁷ Kilde: *"EU international transactions"*, Eurostat, 2001.

¹⁸⁸ Kilde: *"European Union Foreign Direct Investment"*, Eurostat, 2000.

¹⁸⁹ Jf. *"Job Revolution, Wie wir neue Arbeitsplätze gewinnen können"*, P. Hartz, 2001, og *"Grundlagen der Automobilwirtschaft"*, W. Diez, 2001.

¹⁹⁰ Virksomheder, der fremstiller elektroniske forbrugsgoder, har f.eks. et stigende udbud af software til videospil eller investerer i underholdningsindustrien (især film).

¹⁹¹ Andre eksempler: Producenter af artikler til sundhedssektoren tilbyder i stigende grad rådgivningstjenester til hospitaler, fødevarerproducenter leverer rådgivning om fødevarerikkerhed, og telekommunikationsoperatører henter store indtægter ved at yde telefonisk bistand til brugere af software.

¹⁹² Det konkluderes f.eks. i en OECD-rapport, at der ikke længere kan sondres mellem producenter og tjenesteydere. En undersøgelse viser ligeledes, at 31 % af de adspurgte virksomheder, som officielt var registreret som forarbejdningsvirksomheder, betragtede sig som tjenesteydere, *"The service economy"*, OECD, Science Technology Industry Forum, Paris, 2000; *"Svensk Internationell Tjänstehandel – nuläge och möjligheter"*.

grad er tilpasset kundernes behov¹⁹³. Resultatet er en forbedring af produktiviteten, konkurrenceevnen, salget og i sidste instans virksomhedernes rentabilitet¹⁹⁴.

En amerikansk undersøgelse, der blev offentliggjort for nylig, afslører den voksende betydning, tjenesternes har for værditilvæksten i de store virksomheder:

"Hvilken virksomhed er den største servicevirksomhed i verden? Disney, Citibank eller American Express? På basis af forskellige parametre viser det sig rent faktisk, at det er IBM eller General Electric – to virksomheder, som er meget mere kendt for deres produkter end for deres tjenester".¹⁹⁵

Producenter af kvalitetsvarer har f.eks. altid lagt stor vægt på kundeservice. Som eksempel kan nævnes højteknologiske produkter, hvor indgående kontakter ofte allerede er nødvendige i udviklingsfasen for at opfylde kundens præcise behov. Kundeservice ydes i form af instruktion, vedligeholdelse, teletjenester via internet og telefonrådgivning og kan ved vigtige infrastrukturprojekter også omfatte finansiering og tjenester af typen "udformning og driftsstøtte".

Undersøgelser i Tyskland inden for ingeniørvirksomhed har vist, at der er stigning i indtægterne fra tjenesteydelser. Ca. 10% af ingeniørvirksomhederne henter over 50 % af deres indtægter i forbindelse med tjenester. Hvor tjenester tidligere typisk var indeholdt i varens pris, er der nu en tendens til at fakturere dem særskilt.

Producenter af særligt innovative produkter får ofte deres konkurrencefordele ved at købe avancerede informationsteknologiske tjenester. Undertiden findes den fornødne knowhow til at udvikle produkter med indbygget intelligens allerede i virksomheden, men ofte er det nødvendigt at benytte sig af specialister, der kan levere ITK-baserede tjenester. Et eksempel er bilindustrien, hvor det er blevet normalt at anvende fælles motorstyringssystemer, automatiske bremsesystemer og navigationssystemer. Andre typiske ingeniørprodukter, f.eks. kraner og værktøjsmaskiner, er ofte udstyret med fjernstyrings- og fjernovervågningssystemer for at udnytte udstyret maksimalt og reducere vedligeholdelsesomkostningerne.

Sideløbende har producenterne outsourcet de tjenester, de ikke regner for en del af deres kernekompetencer, og overladt dem til eksterne tjenesteydere, der kan levere dem mere effektivt. Der er en meget stor gensidig afhængighed mellem vareproducenter og virksomheder, der både leverer produkter og varerelaterede tjenester. Det har ikke kun påvirket strukturerne i industrien, men har ændret den måde, producenter tilrettelægger deres virksomhed internt på.

Omfanget af tjenester, der leveres af vareproducenter, fremgår ikke altid klart af de statistikker, der bliver offentliggjort. Mange af de førende virksomheder i Europa har

¹⁹³ Jf. "Dienstleistungsreport 2000", op. cit; "Marktpotentiale für Unternehmensbezogene Dienstleistungen im Globalen Wettbewerb", Institut für Wirtschaftsforschung, 1998.

¹⁹⁴ Jf. "Stratégies tertiaires des exportateurs industriels. Économies et sociétés. Les services de l'an 2000", bind XXXIII, nr. 5, maj 1999, s. 17-43; "Trading Services in the Global Economy", L. Rubalcaba-Bermejo, J. Bryson, 2002.

¹⁹⁵ "S-Business: Defining the services industry", Association for Services Management, S.W. Brown, B.A. van Bennekom, K. Goffin, J.A. Alexander, 2001, s. 4.

- selv om de primært beskæftiger sig med produktion - i titusindvis af ansatte, der arbejder med tjenester.

Faktorer baseret på efterspørgsel bidrager til at øge tjenesternes betydning for EU's økonomi.¹⁹⁶ Der er i virksomhederne en stigende efterspørgsel efter specialiserede tjenester på grund af outsourcing, tjenester, der kombineres med produkter, tjenester, som er baseret på viden, tjenester i tilknytning til fritidsaktiviteter og mange andre tjenester, som opstår i takt med de demografiske ændringer¹⁹⁷, f.eks. støttetjenester til personer og sundhedstjenester¹⁹⁸. Det har affødt et stadig stigende antal forskellige tjenester, dels i de mere traditionelle servicesektorer som transport, detailhandel, telekommunikation, turisme, sundhed og finansielle tjenester, dels nyere former for tjenester som tjenester til virksomheder inden for miljø- og affaldsforvaltning, energibevarelse, erhvervsrådgivning, databehandling, analyse og teknisk afprøvning for blot at nævne nogle få.

2. Tjenesternes indbyrdes afhængighed

Der er en snæver sammenhæng mellem de forskellige tjenester, idet de ofte bruges i forskellige kombinationer i hver fase i en tjenesteyders økonomiske aktivitet. En detailhandler leverer f.eks. tjenester til producenter og en lang række tjenester til slutbrugeren, herunder reparations- og eftersalgsservice. Detailhandleren bruger på sin side mange andre tjenester i hver fase i den økonomiske proces, lige fra etableringen af sin virksomhed over anvendelse af "input", reklamefremstød, distribution og salg til eftersalgssfasen. Denne situation illustreres nedenfor.

¹⁹⁶ Jf. "Innovation and Productivity in Services: State of the Art", OECD, D. Pilat, 2001; "The Service Sector in the UK and France: Addressing Barriers to the Growth of Output and Employment", se ovenfor.

¹⁹⁷ F.eks. den aldrende befolkning og den større andel af kvinder på arbejdsmarkedet.

¹⁹⁸ Jf. f.eks. en rapport udarbejdet for Europa-Kommissionen, "Services for Individuals and Households in the European Union", Institute for Employment and Research, 2001.

Detailtjenesters økonomiske kæde

| <u>Etablering</u> | <u>Anvendelse af "input"</u> | <u>Reklameaktiviteter</u> | <u>Distributions-aktiviteter</u> | <u>Salgsaktiviteter</u> | <u>Eftersalgsservice</u> |
|----------------------------|------------------------------|---------------------------|----------------------------------|-------------------------------|---------------------------|
| <u>Anvendte tjenester</u> | | | | | |
| Juridisk bistand | Juridisk bistand | Juridisk bistand | Juridisk bistand | Juridisk bistand | Juridisk bistand |
| Erhvervsrådgivning | Forsikring | Reklame | Transport/levering | Skatterådgivning | Overskudsstyring |
| Skatterådgivning | Bankydelse | Salg af spaltepads | Udlejning | Prisstyring | Sikkerhedsstyring |
| Ejendomsmægler-service | Erhvervsrådgivning | Salgsfremstød | Leje | Forvaltning af kundedatabaser | Kunderelationer |
| Indretning af salgslokaler | Indkøb | Sponsorering | Logistik | Betalinger | Inddrivelse af fordringer |
| Byggevirksomhed | Engroshandel | Web-design | Miljø-/affaldsforvaltning | Kredit | Miljø-/affaldsforvaltning |
| Arkitektvirksomhed | Transport | Markedsundersøgelser | Kundestyring | Fakturering/bogholderi | |
| Ingeniørvirksomhed | Udlejning | | Franchisestyring | Revision | |
| Miljø og byplanlægning | Arbejdskraft | | | Leasing og udlejning | |
| | Ansættelse af personale | | | | |
| | Databehandling | | | | |
| | Lagerstyring | | | | |
| | Realtids-prisfastsættelse | | | | |
| | Sikkerhed | | | | |
| | Prisstyring | | | | |
| | Fakturering/bogholderi | | | | |

Vanskeligheder i forbindelse med én tjeneste udløser en kædereaktion og skaber dermed problemer for andre tjenester på grund af denne indbyrdes afhængighed. Som det fremgik af høringen, er det f.eks. sådan, at en detailhandlende, som er etableret i en enkelt medlemsstat og ønsker at nedsætte sig i en række andre medlemsstater, normalt i de pågældende lande ønsker at benytte sig af tjenester, som leveres af de ejendomsmæglere, indretningsarkitekter, arkitekter, ingeniører, byggevirksomheder, banker og forsikringsselskaber, han samarbejder med i sit hjemland. På den måde kan han drage fordel af sit tidligere samarbejde med de eksisterende tjenesteydere med den deraf følgende øgede effektivitet og stordriftsbesparelse.

Men der er mange problemer forbundet med at levere tjenester i andre medlemsstater, hvilket gør forehavendet dyrere og vanskeligere for den pågældende detailhandler¹⁹⁹.

Problemerne mangedobles i løbet af den økonomiske kæde. For igen at tage eksemplet med detailhandleren, opdager han måske, at han ikke kan bruge det vikarbureau som "input", som han normalt samarbejder med, at hans reklamekampagner ikke længere kan udføres af hans sædvanlige reklamebureau, at hans transportfirma ikke kan levere distributionstjenester, og at hans revisor ikke kan tilrettelægge og kontrollere hans salgsaktiviteter. Alle disse tjenester kan kun vanskeligt (eller måske slet ikke) ydes på tværs af grænserne på grund af problemer, der opstår i en eller flere af de forskellige aktiviteters faser²⁰⁰. I hver af **den økonomiske kædes** faser skal detailhandleren med andre ord benytte tjenester fra de andre medlemsstater, hvilket i høj grad mindsker effektiviteten og forøger omkostningerne.

Barriererne for det indre marked for tjenester kræver horisontale konsekvensanalyser for at tage hensyn til alle de kædereaktioner, barriererne udløser for en lang række virksomheder, således som det blev påpeget i Kommissionens meddelelse om konsekvensanalyse²⁰¹, hvori der forelægges en integreret metode til analyse af de økonomiske, miljømæssige, sociale og arbejdsmarkedsmæssige virkninger. Sidstnævnte omfatter bl.a. virkninger for folkesundhed, sikkerhed og forbrugerrettigheder²⁰². For så vidt angår de økonomiske virkninger, skal det bemærkes, at en konsekvensanalyse, der kun tager hensyn til virkninger for en given aktivitet eller sektor, ville være ufuldstændig og vildledende. Der må anvendes en analysemodel, der ikke bare tager hensyn til, hvilken effekt en konstateret vanskelighed har på en given tjenestes økonomiske kæde frem til slutforbrugeren, men også til de virkninger, den har for den økonomiske kæde for andre tilknyttede aktiviteter. Kommissionen foretager med bistand fra specialiserede økonomer en sådan dynamisk og kvalitativ analyse i anden fase af strategien for tjenester i det indre marked²⁰³.

3. Efterspørgslen efter grænseoverskridende tjenester

Efterspørgslen efter grænseoverskridende tjenester stiger konstant.²⁰⁴ Efterspørgslen efter tjenester er ikke begrænset til de nationale markeder. Trods tjenesternes fremmarch i økonomien er det absolutte omfang af grænseoverskridende tjenester lavere end for varehandel. Da de europæiske virksomheders omsætningsstigning udtrykt i faste priser

¹⁹⁹ F.eks. risikerer arkitekter og ingeniører at få problemer med anerkendelse af deres faglige kvalifikationer, byggevirksomheder med udstationering af ansatte og forsikringsselskaber med forskelle i lovgivning om kontrakter og beskatning.

²⁰⁰ Jf. beskrivelsen af forhindringer i del I. Måske kan vikarbureauet ikke levere tjenester, hvis det ikke er etableret i de pågældende lande, reklamebureauet kender måske ikke de eksakte retlige krav til reklamefremstød, transportfirmaet kan få problemer med at bruge sine køretøjer, og revisionsfirmaet har måske ikke den påkrævede selskabsform.

²⁰¹ KOM(2002) 276 endelig.

²⁰² KOM(2002) 276 endelig.

²⁰³ Også OECD har anerkendt det nyttige i en sådan tværgående og dynamisk konsekvensanalyse; jf. "*Quantification of Costs to National Welfare from Barriers to Services Trade*", en litteraturoversigt, OECD, 2001.

²⁰⁴ Eksporten af tjenester fra Den Europæiske Union steg med 7,3 % i perioden 1990-1999, selv om denne vækst ikke er sket så hurtigt som i USA og især ikke i Kina og Japan. Siden 1990 er Vesteuropas andel af verdenshandelen faldet med omkring 8,6 %, jf. f.eks. den svenske undersøgelse: "*Svensk Internationell Tjänstehandel – nuläge och möjligheter*", se ovenfor, og den danske undersøgelse "*Internationalisering af Service – Potentialer og Barrierer*", Erhvervsministeriet, 2001.

(inflationskorrigerede) i de sidste ti år har været båret af eksporten²⁰⁵, er der noget, der tyder på, at der er et betydeligt potentiale for økonomisk vækst i eksport af tjenester.

Globaliseringen og forbindelserne mellem servicevirksomheder og deres multinationale kunder er forhold, der påviseligt øger efterspørgslen efter forretningstjenester. Multinationale tjenesteydere og producenter, som har øget omfanget af deres internationale aktiviteter, har tilskyndet de tjenesteydere, de benytter sig af, til at styrke deres aktiviteter ved at eksportere tjenester til andre medlemsstater eller oprette datterselskaber²⁰⁶.

Specialisering og differentiering af forretningstjenester, som måske ikke er så almindelige i nogle medlemsstater, bidrager også til at øge den grænseoverskridende efterspørgsel. Der er opstået et stedse større behov for specialiserede, kompetente medarbejdere, især inden for højteknologi og viden, som i stigende grad skal findes på andre markeder end det nationale marked²⁰⁷.

Den nye informations- og kommunikationsteknologi forstærker denne tendens til internationaliserede tjenester. Den nye teknologi gør det muligt at levere videntjenester over længere afstande og letter import og eksport af tjenester, uden at det er nødvendigt at foretage direkte investeringer i udlandet²⁰⁸.

Den øgede mobilitet og stigningen i forbrugernes disponible indkomst har sammen med det øgede informationsniveau, der skyldes de nye teknologier, medført en stigning i den grænseoverskridende efterspørgsel efter tjenester til forbrugerne, især inden for turisme, sundhed og fritid.

Det deraf afledte potentiale for grænseoverskridende tjenester kan dog ikke udnyttes fuldt ud på grund af barriererne i det indre marked²⁰⁹ med de udgifter, de medfører, og kædereaktionen op gennem hele den økonomiske kæde.

Liberaliseringen af el- og gasmarkederne vil ikke kun øge den grænseoverskridende efterspørgsel efter energi, men også efter de tilknyttede tjenester som f.eks. energibesparende belysnings-, opvarmnings-, køle- og kraftsystemer. Disse tjenester vil være nært forbundet med leveringen af gas og el, hvad der kan ses som endnu et eksempel på det komplekse

²⁰⁵ Jf. "*SMEs in Europe*", Det Europæiske Observationscenter for SMV, De Europæiske Fællesskaber, nr. 2 2002; "Internationalisering af Service – Potentialer og Barrierer".

²⁰⁶ En tysk undersøgelse om tekniske tjenester understreger, at stigningen i grænseoverskridende handel med tjenester hænger tæt sammen med de nye multinationale firmaer, som vælger de tjenesteydere, der kan tilbyde det bedste forhold mellem pris og kvalitet og har det bedste udbud, uafhængigt af nationalitet, "*Marktzugangsregelungen/Berufszugangsregelungen für Technische Dienstleistungen und deren Auswirkungen auf die Internationale Wettbewerbsfähigkeit*", Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, M. Fredebeul-Krein, A. Schürfeld, Oktober 1998. Jf. også "*Trading Services in the Global Economy*", se ovenfor.

²⁰⁷ Jf. f.eks. "*L'emploi en Europe 2001: évolution récente et perspectives*", Generaldirektoratet for Beskæftigelse og Sociale Anliggender, Europa-Kommissionen, 2001.

²⁰⁸ Ifølge den britiske regering understreger den stigende udvidelse af udbuddet af tjenester, som kan leveres over lange afstande, at der er opstået nye hindringer, som kan begrænse samhandelen og konkurrencen i EU, jf. "*Realising Europe's Potential, Economic Reform in Europe*", HM Treasury, 2002.

²⁰⁹ Et eksempel på manglende udnyttelse af dette potentiale er nævnt i en undersøgelse foretaget blandt ydere af B2B-tjenester for Europa-Kommissionen, hvor flertallet af de adspurgte virksomheder svarede, at de sandsynligvis ville øge deres salg af B2B-tjenester i andre af Unionens medlemsstater, hvis de lovgivningsmæssige hindringer blev fjernet, "*Entraves à la prestation de services aux entreprises*", se ovenfor.

samspil mellem tjenester. Potentialet kan dog ikke udnyttes fuldt ud, medmindre hindringerne for leveringen af disse tjenester bliver fjernet.

4. Omkostninger som følge af barriererne

Barriererne medfører forudgående omkostninger til tilpasning i forbindelse med levering og anvendelse af grænseoverskridende tjenester. De barrierer, som er beskrevet i denne rapport del I, skaber en lang række omkostninger til tilpasning. En virksomhed, som ønsker at komme ind på et marked, enten ved at etablere sig dér eller levere grænseoverskridende tjenester, har brug for juridisk assistance, når den skal undersøge, om den skal udvide sine aktiviteter til et nyt marked, eller om den skal ændre visse dele af sin forretningsmodel og i bekræftende fald hvordan.

De forudgående tilpasningsomkostninger forøges fra fase til fase i den økonomiske kæde. De nævnte eksempler fra detailhandlen viser, at de forudgående tilpasningsomkostninger er betydelige, også selv om de kun opstår i én af faserne i en servicevirksomheds økonomiske kæde. Da hindringerne imidlertid normalt indvirker på virksomhedernes samtlige aktivitetsfaser, er de reelle forudgående tilpasningsomkostninger meget højere.

Eksempler på forudgående tilpasningsomkostninger²¹⁰

En stor detailhandelsvirksomhed, som har en kæde af virksomheder, måtte ansætte en leder på fuld tid i 8 måneder (pris 200 000 EUR) til undersøge de nødvendige tilpasninger af koncernens salgsstrategi (fase 5 i den økonomiske kæde) for at kunne overholde lovgivningen i den medlemsstat, hvis marked den ønskede at komme ind på.

Før vedtagelsen og gennemførelsen af direktivet om e-handel modtog et postordrefirma, som ønskede at markedsføre og sælge produkter gennem en hjemmeside, en regning på 25 000 EUR fra et advokatfirma for rådgivning om, hvordan det skulle indrette sig efter de forskellige love i EU vedrørende reklame og især de specifikke regler om produkter (fase 3) og indgåelse af kontrakter (fase 5 i den økonomiske kæde).

En bank betalte et advokatfirma 19 500 EUR for at vurdere, hvordan den skulle ændre sine reklamer (fase 3 i den økonomiske kæde) for en bestemt investeringstjeneste i de øvrige medlemsstater.

Et postordrefirma, som solgte kosmetiske produkter, måtte hyre en jurist på fuld tid i seks måneder i en anden medlemsstat til at vurdere, hvordan selskabets distributionsmodel skulle ændres for at overholde lovgivningen i denne medlemsstat. Virksomheden endte med at beslutte ikke at gå ind på det pågældende marked på grund af den radikale ændring, som denne operation ville have medført for dens forretningsmodel.

De forudgående tilpasningsomkostninger afhænger ikke af virksomhedens størrelse. En gennemgang af retlige krav og national administrativ praksis samt en vurdering af, om det er muligt at udbyde eller anvende en tjeneste, kræver normalt næsten samme investeringer i juridisk rådgivning, uanset om virksomheden er stor eller lille²¹¹. Desuden er disse

²¹⁰ Eksemplerne kommer fra en høring om strategien for det indre marked for tjenester, som blev gennemført blandt tjenesteydere og disses rådgivende jurister.

²¹¹ Det fremgår således af en tysk undersøgelse, at de eksterne udgifter til juridiske spørgsmål vejer uforholdsmæssigt tungt på SMV, "Externe Kosten von Rechtsvorschriften, Möglichkeiten und Grenzen der Ökonomischen Gesetzesanalyse", Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, H. Dicke, H. Hartung,

tilpasningsomkostninger investeringer, som ikke kommer igen, og som oven i købet skal foretages, før en virksomhed kan beslutte, om den vil ind på en anden medlemsstats marked.

For de små virksomheder udgør de forudgående tilpasningsomkostninger en hindring, og det til trods for, at mikrovirksomheder eller små virksomheder spiller en vigtig rolle på tjenesteområdet²¹². Detailhandelsvirksomheders gennemsnitsstørrelse i Europa kunne tyde på, at de forudgående tilpasningsomkostninger ikke står i et rimeligt forhold til omsætningen, og at de sandsynligvis hindrer en detailhandelsvirksomhed af gennemsnitlig størrelse i endog at udarbejde en strategi for det indre marked.

Virksomhedernes gennemsnitlige størrelse i detailhandelen (EUR 13, 1998)²¹³

Gennemsnitligt antal ansatte: 3,2

Gennemsnitlig årlig omsætning: 582 207 EUR

I 1998 havde ca. 90 % af detailhandelsvirksomhederne i de lande, der har indsendt data, under fem ansatte. Virksomhederne i denne størrelsesorden udgjorde fra 73 % af det samlede antal virksomheder i Irland (laveste procentdel) og indtil 94 % i Italien.

Organisatoriske tilpasningsomkostninger udgør en supplerende byrde ud over de forudgående tilpasningsomkostninger, i tilfælde hvor en virksomhed er tvunget til at ændre sin optimale strategi for hver fase i den økonomiske kæde. Hver fase omfatter statiske og dynamiske omkostninger; sidstnævnte skyldes kædereaktionen i resten af den økonomiske kæde, idet virksomheden skal udarbejde en ny forretningsmodel for hvert marked, den kommer ind på. De organisatoriske omkostninger varierer meget og kan være betydelige, hvilket fremgår af nedenstående eksempler.

Eksempler på organisatoriske tilpasningsomkostninger

En stor forretningskæde inden for detailhandel havde et hold arkitekter blandt sine medarbejdere. For at kunne få godkendt de tegninger over forretningerne i nogle andre medlemsstater, som dette hold havde udarbejdet, måtte virksomheden henvende sig til arkitekter, der var registreret på nationalt plan, hvilket medførte betydelige supplerende udgifter (fase 1 i den økonomiske kæde).

En tøjforhandler forklarede, at der i hans egen medlemsstat kunne holdes udsalg ud fra de forskellige sæsoners kollektioner²¹⁴, mens en lovgivningsmæssig begrænsning af antallet af udsalg til to om året i en anden medlemsstat krævede en større ændring af hans aktiviteter. Reklamekampagnerne måtte omlægges fuldstændig (fase 3 i den økonomiske kæde). Desuden fik dette følger for organisationen i de andre faser i virksomhedens økonomiske kæde, f.eks. ændringer i kontrakterne med leverandørerne - der kunne tilbydes færre sæsonkollektioner i

1986. Jf. også "*Regulation and Small Firms*", situationsrapport fra Taskforcen for Forenkling af Erhvervs klimaet, 1999.

²¹² Denne situation er fælles for alle servicesektorerne, jf. "*Major Trends and Issues*", OECD, M. Edwards, M. Croker, 2002.

²¹³ Gennemsnittet er baseret på oplysninger fra 13 medlemsstater. Tyskland og Grækenland er ikke medtaget, fordi de tilsvarende data ikke var til rådighed, "*Statistiques du commerce: le commerce de détail en Europe*", Statistiques en bref: industries, commerce et services, Eurostat, J. Hubertus, tema 4-40, 2001.

²¹⁴ For visse produktgrupper er der normalt tale om otte sæsonkollektioner om året, hvilket betyder, at restlageret for hver gruppe skal afsættes som led i udsalg.

sådanne medlemsstater (fase 2 i den økonomiske kæde) - lagerstyringen (fase 2 i den økonomiske kæde) og prisstrategien (fase 5 i den økonomiske kæde).

En handlende, som var vant til at holde åbent om søndagen i sin medlemsstat, kunne ikke gøre det samme i en anden medlemsstat. Da 60 % af hans salg normalt fandt sted i weekenden, betød dette, at han var nødt til at koncentrere salget til om lørdagen. Han var derfor blevet nødt til at bygge meget større forretninger og lave gangene mellem hylderne bredere, reducere lageret til, hvad der kunne ligge på hylderne, og bygge større parkeringspladser (fase 1 og 4 i den økonomiske kæde). Det øgede omkostningerne, samtidig med at salget var lavere end i oprindelseslandet.

5. Manglende vækst og resultater i den europæiske økonomi

Tilpasningsomkostningerne har konsekvenser for hele økonomien. En gennemgang af tilpasningsomkostningerne hos de forskellige tjenesteydere giver kun et delvist billede af konsekvenserne af de barrierer, der er afdækket i rapportens del I, idet der ikke tages højde for konsekvenserne af disse omkostninger over tid²¹⁵. Det er navnlig vigtigt at tage behørigt hensyn til følgende faktorer:

Lavere investeringer i forskning, udvikling, innovation og uddannelse er resultatet af barriererne, fordi der bliver færre disponible ressourcer til rådighed på grund af de forudgående tilpasningsomkostninger og de organisatoriske tilpasningsomkostninger, mens vækstraten for indtægterne bliver lavere. Eftersom væksten inden for tjenester afhænger af innovation, øget specialisering og specialuddannelse af personale, vil tjenesteydernes konkurrenceevne og resultater blive ramt af denne udvikling²¹⁶.

Lavere investeringer i informationsindsamling og i differentiering og individualisering af tjenester til kunderne skyldes ligeledes, at servicevirksomhederne foretager denne "omdirigering" af ressourcerne. Eftersom tjenesterne er baseret på såvel viden som knowhow, og virksomhederne har behov for detaljerede oplysninger, således at de kan tilpasse sig kundernes specifikke behov, vil sådanne nedskæringer være særligt belastende for servicevirksomhedernes resultater og deres kunder.

Mindre stordriftsfordele skyldes, at de mest vellykkede forretningsmodeller ikke kan eksporteres, fordi flere, måske endda alle, elementer i den økonomiske kæde må ændres for at komme i overensstemmelse med forskellige retlige og administrative bestemmelser i de andre medlemsstater. Selv om tjenesterne er differentierede eller sågar individualiserede, kan visse opgaver tidligt i processen eller administrative opgaver standardiseres, eller man kan udnytte teknologien, når man har nået en tilstrækkelig efterspørgsel.

²¹⁵ Det skal bemærkes, at man selv i Cecchini-rapporten (se ovenfor) har anlagt et "statisk" syn på Unionens økonomi. I det tidligere omtalte dokument fra det britiske finansministerium med titlen "*Realising Europe's Potential: Economic Reform in Europe*" hedder det på s. 16:

"Cecchini var selv opmærksom på denne begrænsning og erkendte, at dynamiske faktorer uden sammenhæng med priserne, som skyldtes fjernelsen af handelshindringer og reformer i forbindelse med denne operation, på længere sigt vil få langt mere omfattende konsekvenser for produktivitet, beskæftigelse, vækst samt økonomisk og social stabilitet i Den Europæiske Union end enhver gradvis og "statisk" variation".

²¹⁶ Alle forventer, at innovationen bliver mest omfattende i de sektorer, der er mest åbne for international konkurrence, og dette kom til udtryk i: "*Innovation in the Service Sector – Selected Facts and Some Policy Conclusions*", se ovenfor, s. 5.

Overdreven anvendelse af fusions- og opkøbsstrategier øger omkostningerne ved udvidelse. Tilpasningsomkostningerne kan få tjenesteudbydere til at vælge en grænseoverskridende vækststrategi, der er baseret på opkøb i stedet for investeringer i tomme byggegrunde²¹⁷. Vækst gennem opkøb anses normalt for at være den hurtigste at gennemføre, men også den dyreste, idet to virksomheder med to forskellige forretningsmodeller skal lægges sammen og ledes.

Defensive, konkurrencebegrænsende strategier skyldes ligeledes de retlige barrierer. På grund af restriktionerne på grænseoverskridende investeringer i byggegrunde og risikoen for at blive mål for opkøbsforsøg fra storleverandørers side har servicevirksomhederne tendens til at udvikle sig gennem opkøb eller samarbejdsaftaler på hjemmemarkedet for at forsvare deres markeder²¹⁸ i stedet for at vokse gennem innovation eller differentiering²¹⁹.

Den høje prisinflation for tjenester skyldes dette uudnyttede potentiale for grænseoverskridende vækst inden for tjenester på det indre marked og den manglende konkurrence på tværs af grænserne. Forbrugerne lider navnlig under de negative konsekvenser af opsplittede markeder, fordi de ikke opnår de fordele, der ligger i priskonkurrencen²²⁰. Som følge af den gensidige afhængighed mellem tjenesterne er det klart, at denne prisinflation udgør en yderligere hæmsko for konkurrenceevnen hos de virksomheder, der benytter tjenester. Dette vil igen få negative konsekvenser for væksten og beskæftigelsen i hele den europæiske økonomi.

B. De hårdest ramte

1. Små og mellemstore virksomheder

SMV'erne kan anse en udvidelse af deres aktiviteter til udlandet for umulig på grund af omkostningerne. SMV'erne er dominerende inden for servicesektoren og udgør en langt større andel af den samlede population end i produktionssektoren²²¹. De berøres imidlertid i langt højere grad af tilpasningsomkostningerne end de større virksomheder. De betydelige tilpasningsomkostninger for SMV'er, der alligevel bevæger sig ind på nye markeder, undergraver endvidere chancerne for, at deres grænseoverskridende strategi lykkes, eller giver dem et klart handicap i konkurrencen med de lokale virksomheder.²²² Og eftersom omfanget

²¹⁷ Den tidligere omtalte undersøgelse af kommercielle tjenester i verdensøkonomien viser f.eks., at den internationale vækst i Europa, der sker i kraft af fusioner og opkøb, er kraftigere end den vækst, der er baseret på direkte investeringer i tomme byggegrunde i udlandet. Med hensyn til detailsektoren blev det på et seminar fremført, at: "...opkøb er blevet den vigtigste vækstmetode for at opnå adgang til lande med en restriktiv lovgivning, navnlig Frankrig, Italien og Tyskland." Citat E. Colla "*Commerce 99 – Proceedings of the Seminar on Distributive Trades in Europe*", Eurostat, Bruxelles, den 22.-23. november 1999.

²¹⁸ På det tidligere omtalte seminar om detailhandel i Europa blev det anført, at "Virksomhedernes globalisering fører ligeledes til koncentration på nationalt plan. Wal-mart og Promodes-Carrefour er eksempler på dette: Wal-Marts opkøb i Europa i 1998-1999 udløste en reaktion hos konkurrenterne, hvor fusionen mellem de to franske giganter kun er den mest bemærkelsesværdige begivenhed".

²¹⁹ Se også "*Cross-border acquisitions and Greenfield entry*", Research Institute of Industrial Economics, P-J. Norbäck, L. Persson, Working paper No 570, 2002.

²²⁰ "*Realising Europe's Potential, Economic Reform in Europe*", se ovenfor.

²²¹ Se "*Innovation in Services and the Knowledge Economy; the Interface between Policy Makers and Enterprise: a Business Perspective*", Irish Coalition of services industries, 2002, og "*Major trends and issues*", se ovenfor.

²²² Man skal ikke undervurdere de afskrækkende virkninger af tilpasningsomkostningerne, og erfaringerne med den nationale lovgivning afskrækker også virksomhederne fra at bevæge sig ind på nye markeder. I en ny rapport fra Det Forenede Kongerige bemærkes det således, at ejerne/lederne af små handelsvirksomheder bruger tre til fem arbejdsdage pr. måned på at varetage kontakten til myndighederne, og at dette tidsforbrug er steget med 35 % i løbet af de sidste fire år. Denne stigning skyldes til dels

af deres aktiviteter ikke kan retfærdiggøre ansættelse af personale, der er specialuddannet i tilpasning, er deres kompetence og kvalifikationer med hensyn til at arbejde med forskellige nationale lovgivninger meget begrænset²²³.

SMV'erne er udsat for fusioner og opkøb. Mellemstore virksomheder, som hindres i at udvide deres aktiviteter til udlandet, har ofte et omfattende lokalkendskab, stor erfaring og et stort innovationspotentiale og er derfor attraktive mål for større virksomheder. Disse kan være nyankomne, der forsøger at komme ind på et marked gennem opkøb, eller lokale virksomheder, der ønsker at foretage forebyggende opkøb for at afskrække rivaler fra andre medlemsstater fra at komme ind på deres marked²²⁴.

SMV'er i de små og perifere medlemsstater er særlig ugunstigt stillet. På den ene side er SMV'er i sådanne medlemsstater nødt til at udvide deres aktiviteter til udlandet på grund af utilstrækkelig efterspørgsel på hjemmemarkedet. På den anden side kan de ikke benytte sig af grænseoverskridende anvendelse af attraktive forretningstjenester. Dette skyldes, at deres forholdsvis ringe potentielle efterspørgsel gør dem til de mindst attraktive markeder for B2B-virksomheder, eftersom det forventede afkast af investeringerne ikke er tilstrækkelige til at dække de høje tilpasningsomkostninger.

2. Tjenestebrugere, særlig forbrugerne

Tjenestebrugere, særlig forbrugerne, betaler i sidste ende prisen for de barrierer, der er i det indre marked for tjenester. Borgerne rammes direkte, fordi de hindres i at få adgang til de tjenester, som leverandører i andre medlemsstater udbyder, eller når den lovgivningsmæssige og administrative opsplnitning afskrækker virksomhederne fra at udbyde deres tjenester til kunder i andre medlemsstater. Det er også med til at nedbryde forbrugernes tillid til tjenester fra andre medlemsstater. Myndighederne i virksomhedernes eget land fraråder dem i øvrigt undertiden at sælge til andre medlemsstater²²⁵, mens det også sker, at borgerne af deres interesseorganisationer advares mod at løbe den risiko, der er forbundet med at købe i udlandet. Som for SMV'erne gælder dette navnlig borgerne i de små medlemsstater. Forbrugerne kan derfor generelt ikke nyde godt af et stort udvalg af tjenester til konkurrencedygtige priser og af den bedre livskvalitet, som de kan forvente af et fuldt integreret indre marked.

Som Kommissionens "Cardiff-rapport" om Fællesskabets produkt- og kapitalmarkeder²²⁶ viste, er der fortsat store prisforskelle i det indre marked. Det fremgår af rapporten, at detailpriserne kan ligge indtil 40 % over eller under EU-gennemsnittet, og at den gennemsnitlige prisforskel ligger på ca. 30 %. Konklusionen i rapporten er, at forskellene

kompleksiteten af lovgivningen på grund af den større differentiering inden for servicesektoren. "*Local shops: a Progress Report on Small Firms Regulation*", Better Regulation Taskforce (UK), juli 2001.

²²³ Se f.eks. "*The Services Sector in the UK and France: Addressing Barriers to the Growth of Output and Employment*", se ovenfor.

²²⁴ Under seminaret om detailhandel i Europa (se ovenfor) blev det anført, at "detailhandelsstrukturen i disse lande [Frankrig, Italien og Tyskland] har altid bestået af et antal små og mellemstore familievirksomheder eller enkeltmandsvirksomheder eller virksomheder, der tilhører indkøbssammenslutninger eller frivillige kæder. Disse virksomheder er de foretrukne mål for de store kæder, der forsøger at opkøbe dem for at fortrænge dem...]"

²²⁵ I retningslinjerne for anvendelsen af en bestemmelse vedrørende almindelig domsmyndighed anbefaler en national myndighed f.eks. udtrykkelig e-handelsvirksomheder, at de ikke sælger til forbrugere i andre af Den Europæiske Unions medlemsstater for at undgå risikoen for at blive retsforfulgt for kontraktbrud i alle disse lande.

²²⁶ KOM(2001) 736, 7.12.2001.

skyldes "økonomiske" og ikke "geografiske" faktorer, og at "økonomiske reformer og konkurrenceinitiativer [ser] ud til at være de bedste midler til at fjerne den resterende prisspredning på disse markeder"²²⁷.

De europæiske lønmodtagere får ikke glæde af mulighederne for jobskabelse inden for servicesektoren. Alle virksomheder berøres af disse hindringer, da alle virksomheder i EU benytter tjenester. Dette medfører øgede omkostninger, manglende produktivitetsevinster og et lavere beskæftigelsesniveau i hele EU. Eftersom tjenesterne tegner sig for størstedelen af arbejdspladserne i EU, er det dette tabte potentiale, der er det mest foruroligende.

C. Lav troværdighed af det indre marked for tjenester

De stadig flere retlige barrierer kan medføre, at borgerne og de erhvervsdrivende begynder at betragte det indre marked som et risikoområde. Hvis man ikke lader sig afskrække fra at levere tjenester hen over de indre grænser og ikke har midlerne til at betale de omkostninger, som disse barrierer medfører²²⁸, findes der to muligheder for at imødegå disse risici: at nå frem til en ordning med de lokale myndigheder eller partnere eller at arbejde "sort".

1. Opfattelsen af det indre marked som et risikoområde

Samtaler med de berørte sektorer viser, at konsekvensen af de mange opregnede vanskeligheder er, at modtagere og leverandører af tjenester ofte mener, at de grænseoverskridende aktiviteter er alt for risikable og dyre i forhold til rent nationale aktiviteter. Virksomhederne vælger derfor ofte at udøve deres aktiviteter nationalt eller lokalt eller synes, når de vil udvide deres aktivitetsområde, at foretrække direkte udenlandske investeringer, fusioner og overtagelser frem for handel med tjenester.

Tilsvarende føler forbrugerne sig mindre sikre ved transaktioner i en anden medlemsstat. Udviklingen af sådanne transaktioner er faktisk også afhængig af forbrugernes tillid og dermed af, hvordan de opfatter markedet.

Denne opfattelse af, at det indre marked for tjenester er forbundet med risiko snarere end muligheder, kan være en del af forklaringen på, at kun 29 % af virksomhederne gør brug af erhvervstjenester på tværs af grænserne²²⁹, eller at de erhvervsdrivende mener, at de risikerer en partisk behandling ved domstolene i en anden medlemsstat ved en eventuel tvist.

Troværdigheden af det indre marked for tjenester afhænger ligeledes i høj grad af effektiviteten i forbindelse med retsforfølgning og sanktioner over for nationale myndigheder, der ikke overholder reglerne for det indre marked. I den forbindelse afsløres en vis skepsis hos virksomhedslederne: "*De virksomheder, der virkelig forsøger at løse disse problemer,*

²²⁷ På rundbordskonferencen for EU's finansielle tjenesteydere blev der forelagt en rapport om fordelene ved et europæisk detailmarked for finansielle tjenester ("*The benefits of a working European retail market for financial services*". F. Heinemann, M. Jopp, 2002). Man mente, at der kunne spares indtil 5 mia. EUR, og at den potentielle nytteeffekt kunne øge den økonomiske vækst med 0,5 % til 0,7 %. Ifølge rapporten er forskellene i de nationale forbrugerbeskyttelsesregler store hindringer, der står i vejen for en paneuropæisk markedsføringsstrategi og en standardisering af produkter. Desuden har Kommissionen fået gennemført en Eurobarometer-undersøgelse (FLASH BE 117 "*consumer study*", januar 2002), som viste, at forbrugerne har mindre tillid til køb i en anden medlemsstat end deres egen. 32 % af de europæiske forbrugere mener, at de er udmærket beskyttet i tilfælde af en tvist med en virksomhed, der er etableret i en anden medlemsstat, sammenlignet med 56 % i tilfælde af en tvist med en virksomhed i deres eget land.

²²⁸ Analyseres ovenfor, del III, punkt A.

²²⁹ "*Barrier to Trade in Business Services*", se ovenfor, side ii.

retter normalt henvendelse til brancheorganisationer, handelskamre eller deres egne netværk. De fleste virksomheder, uanset størrelse, ønsker ikke at klage til myndighederne, hverken de nationale eller de europæiske. Det er imidlertid en klagevej, der anvendes oftere af store end af små virksomheder. Disse resultater bekræfter, at det er vigtigt at gøre klagevejene lettere tilgængelige og mere effektive, navnlig på nationalt plan²³⁰. Europa-Parlamentet²³¹ lægger i sin beslutning på samme måde som Det Økonomiske og Sociale Udvalg i sin udtalelse²³² om "en strategi for tjenester i det indre marked" især vægt på betydningen af at forbedre effektiviteten af overtrædelsesprocedurerne på tjenesteområdet.

2. Strategier med "ordninger"

Den manglende retssikkerhed i forbindelse med udøvelsen af frihederne og den manglende effektivitet ved klagemål i tilfælde af hindringer kan tvinge tjenesteyderne til at indgå i forhandlinger med de nationale myndigheder eller de lokale erhvervsdrivende for at finde en "ordning". Selv om hindringerne ikke kan retfærdiggøres ud fra et juridisk synspunkt og kan anfægtes ved en domstol eller over for Kommissionen, får behovet for at finde en pragmatisk og hurtig løsning for ikke at sinke adgangen til det pågældende marked mange erhvervsdrivende til at anvende denne type strategi.

Kontakterne med de berørte parter bekræfter denne praksis med "ordninger", navnlig ordninger, som går ud på at oprette partnerskaber med lokale erhvervsdrivende med henblik på at "renationalisere" situationen og dermed omgå visse nationale myndigheders tilbageholdenhed med hensyn til at give adgang til deres hjemmemarked²³³.

Denne strategi har flere ulemper:

- Den medfører, at de retlige forhindringer fortsat består, idet man forhindrer gennemførelsen af retssager, der har til formål at fjerne dem, og fordi den erhvervsdrivende efter at have opnået en ordning ikke længere har interesse i, at de pågældende hindringer fjernes, da de forhindrer konkurrenter i at komme ind på markedet (konkurrencebegrænsende virkninger).
- Den indebærer ekstraudgifter til forhandlinger med de lokale myndigheder eller til partnerskabet med en lokal erhvervsdrivende (f.eks. udgifter til lokale konsulenttjenester, tolke, vederlag osv.).

²³⁰ Undersøgelse vedlagt resultatavlen for det indre marked nr. 3, 3.11.1998:

http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/score/busien.htm.

²³¹ "[...] en streng overtrædelsespolitik over for medlemsstater, der træffer foranstaltninger, som er uforenelige med traktatens artikel 43 og 49", Europa-Parlamentets beslutning om meddelelse fra Kommissionen om en strategi for tjenester i det indre marked, se ovenfor, pkt. 27.

²³² Det præciseres i udtalelsen, at "Kommissionen bør optræde mere beslutsomt og effektivt i sin rolle som traktatens vogter, navnlig ved at fremskynde behandlingen af sager om krænkelse af den frie udveksling af tjenesteydelser og den frie etableringsret og ved at foretage en grundig undersøgelse af spørgsmålet om proportionaliteten i de nationale foranstaltninger, som ligger til grund for disse restriktioner. På et tidspunkt, hvor der kræves en ekstraordinær indsats af ansøgerlandene for at gennemføre hele den gældende EU-lovgivning, bør medlemsstaterne føle sig forpligtet til at sætte et eksempel", Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen - En strategi for tjenester i det indre marked", se ovenfor, pkt. 7.5.

²³³ Denne strategi er ligeledes observeret inden for offentlige indkøb; se "*Selling to the public sector in Europe. A practical guide for small and medium-sized companies*". Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer, 2000, s. 17.

3. "Sortmarkeds"-strategier

Et alternativ til strategierne med ordninger består i at levere en tjeneste uden at bekymre sig om dens lovlighed - eller sagt på en anden måde: at bevæge sig ind på det sorte marked eller i den parallelle økonomi. Disse betegnelser skal forstås i bred betydning, det vil sige ikke blot som ulovlige aktiviteter i forhold til skattelovgivningen, men også i forhold til alle andre retlige krav, eller enhver aktivitet, hvor den erhvervsdrivende ikke har garanti for lovligheden eller er ligeglad med, hvorvidt den er lovlig.

I forbindelse med grænseoverskridende tjenester skyldes anvendelsen af strategien med "sort arbejde" måske i mindre grad et ønske om at snyde, men kan snarere være konsekvensen af de stadig flere retlige hindringer, der gør det særdeles vanskeligt at vurdere de grænseoverskridende tjenesters lovlighed. Domstolen erkendte rent faktisk for nylig i en dom²³⁴, at en situation, som en national myndighed kan anse for sort arbejde, i virkeligheden blot er legitim udøvelse af frihederne på det indre marked.

Udviklingen af sortmarkeds-strategier for det sorte marked medfører tab for alle de involverede:

- modtageren og leverandøren af tjenesterne udsættes for en risiko for omfattende sanktioner og mister muligheden for at forsvare sig og klage via de officielle kanaler i tilfælde af tvister
- leverandøren skal fortsat være så lidt synlig som muligt, han går glip af nogle muligheder, fordi han aldrig åbent kan reklamere for sine aktiviteter, og han kan ikke sikre sin virksomheds fortsatte konkurrenceevne. Desuden kan nogle nationale myndigheder bruge udviklingen af den sorte økonomi som et alibi for at forstærke de retlige hindringer med henblik på at bekæmpe den sorte økonomi i stedet for at afskaffe disse forhindringer for at lette den lovlige levering af tjenesteydelser på tværs af grænserne²³⁵
- de offentlige myndigheder går glip af skatteindtægter og stilles over for kompleksiteten og omkostningerne ved kampen mod det sorte marked, fordi de ikke i tilstrækkelig grad skelner mellem lovlige aktiviteter i henhold til fællesskabsretten og tilfælde af bevidst svindel.

I overensstemmelse med Kommissionens meddelelse "Nye arbejdsmarkeder i EU, der er åbne for alle og giver adgang for alle"²³⁶ forekommer en fjernelse af de retlige hindringer samtidig

²³⁴ Dom i Corsten-sagen, se ovenfor; sagen drejede sig om en tysk arkitekt, der havde overdraget flisearbejdet på et byggeri i Tyskland til en nederlandsk virksomhed. Da den nederlandske virksomhed ikke var optaget i håndværksregistret, pålagde det tyske arbejdstilsyn den en bøde for overtrædelse af den tyske lovgivning om sort arbejde. Domstolen anfægtede denne handle måde i medfør af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser.

²³⁵ I den forbindelse skal nævnes en række bidrag fra byggesektoren, hvori det fremhæves, at arbejdstilsynet gennemfører mange flere tilsyn, når en leverandør fra en anden medlemsstat har ansvaret for byggepladsen.

²³⁶ Meddelelse fra Kommissionen "Nye arbejdsmarkeder i EU, der er åbne for alle og giver adgang for alle", KOM(2001)116 endelig, 28.2.2001 "Det indre marked for tjenesteydelser er stadig opsplittet. Alligevel tegner det sig for to tredjedele af den samlede beskæftigelse og for al ny vækst i beskæftigelsen. Da mange tjenesteydelser nu med de teknologiske fremskridt kan tilbydes som teletjenesteydelser, er denne opsplitning årsag til forvriddinger og kan indirekte føre til, at arbejdspladserne flyttes uden for EU, eller at der internt i EU udføres sort arbejde".

med bedre muligheder for evaluering og kontrol af de grænseoverskridende aktiviteters lovlighed at være et af nøgleelementerne i kampen mod sort arbejde.

KONKLUSION

Ti år efter at det indre marked skulle have været gennemført fuldt ud, må det konstateres, at der er langt fra visionen om en integreret økonomi i EU og til den virkelighed, de europæiske borgere og tjenesteydere møder. De retlige barrierer, der for mange tjenesters vedkommende har erstattet de fysiske og tekniske barrierer, er langt mere komplekse og alvorlige, end man forventede, da den nye strategi for tjenester blev lanceret.

Den tabte konkurrenceevne for europæisk økonomi som helhed kan ikke undervurderes. På dette stadie er det allerede åbenlyst, at det mål, der blev opstillet på Det Europæiske Råd i Lissabon, nemlig at gøre europæisk økonomi til den mest konkurrencedygtige i verden, ikke kan nås, medmindre den måde, det indre marked for tjenester fungerer på, i nærmeste fremtid ændres grundlæggende.

Arten og omfanget af de problemer, der skal løses, kræver en betydelig indsats og et klart politisk engagement fra EU-institutionerne og medlemsstaterne, som må prioritere det meget højt at få fjernet de eksisterende hindringer og sørge for, at der ikke opstår nye, samtidig med at der sikres en høj grad af beskyttelse af de berørte almene hensyn. Kandidatlandene skal så vidt muligt inddrages i dette arbejde.

Formålet med denne rapport er som nævnt hverken at tage stilling til, om de foranstaltninger, der er skyld i vanskelighederne, er forenelige med fællesskabsretten, eller fastslå, hvilke initiativer der eventuelt skal foreslås for at skabe et velfungerende indre marked for tjenester. Rapporten skal være et arbejdsgrundlag for de foranstaltninger, der i 2003 skal træffes i anden fase af strategien for tjenester i det indre marked efter de kommende drøftelser med Europa-Parlamentet, medlemsstaterne og de berørte parter. Disse drøftelser skal både dreje sig om hindringerne for den grænseoverskridende levering og udnyttelse af tjenester og de hindringer, mange servicesektorer støder på ved grænseoverskridende etablering.

Det er stadig vigtigt for tjenesteydere at kunne etablere sig i en anden medlemsstat, og sagsgangen må forenkles ved at afskaffe unødige administrative byrder og begrænse bureaukratiet. SMV'er udgør størstedelen af virksomhederne i servicesektoren, og de udnytter snarere nye markeder gennem fri udveksling af tjenester end ved at etablere sig i andre medlemsstater. Det er navnlig blevet muligt takket være moderne informationsteknologi, der rummer alternative løsninger på mange af de forhold, der ellers kræver en fast fysisk tilstedeværelse. Derfor er det vigtigt at fremme udvekslingen af tjenester på tværs af grænserne og sikre, at det kan foregå lige så nemt som inden for en medlemsstat.

For at nå dette mål påtænker Kommissionen - som meddelt i strategien for tjenester i det indre marked - lovgivningsmæssige foranstaltninger i løbet af anden fase. Hvilken rækkevidde disse foranstaltninger bør have, og hvad de bør indeholde, må undersøges nærmere. I den forbindelse er det vigtigt at finde den rette balance, så man undgår alt for detaljerede og omfattende regler på EU-plan og samtidig varetager de berørte almene hensyn. På hvilke andre områder der bør foretages en harmonisering, må derfor undersøges nærmere i nært samarbejde med Europa-Parlamentet, medlemsstaterne og de berørte parter. Der vil specielt blive set på de hindringer, der direkte berører de europæiske borgeres frihed til at modtage tjenester. I den sammenhæng vil der også blive taget særligt hensyn til efterspørgslen, bl.a. forbrugernes, i det indre marked for tjenester. De bestræbelser, der i øjeblikket gøres for at

sikre et højt fælles forbrugerbeskyttelsesniveau²³⁷, vil bidrage til at forbedre de betingelser, der er nødvendige for at kunne øge forbrugernes tillid til grænseoverskridende transaktioner.

For så vidt angår de ikke-retlige barrierer, agter Kommissionen - som meddelt i strategien for tjenester i det indre marked - at foreslå ledsageforanstaltninger af ikke-lovgivningsmæssig art. Kommissionen vil i den forbindelse først og fremmest se på behovet for oplysning og bistand hos de borgere og virksomheder, der ønsker at modtage eller udbyde tjenester på tværs af grænserne, og træffe passende konkrete foranstaltninger.

²³⁷ Jf. den igangværende høring om et udkast til rammedirektiv om forretningspraksis; Kommissionens opfølgingsmeddelelse til grønbogen om EU's forbrugerbeskyttelse, KOM(2002) 289 endelig.

BILAG

HØRINGSMETODE

Baggrund

Kommissionen offentliggjorde i december 2000 en meddelelse om strategien for tjenester i det indre marked, og medlemsstaterne, de øvrige EU-institutioner og de berørte parter blev efterfølgende opfordret til at komme med deres bidrag. Da emnet er både omfattende og komplekst, varede høringen fra begyndelsen af 2001 til ind i 2002, så parterne fik nok tid til at indsende deres bidrag.

Formålet med høringen

Høringen blev iværksat for at indhente oplysninger ved kilden om de vanskeligheder, som hindrer udviklingen af et indre marked for tjenester i EU. Det var ganske åbenlyst, at der fortsat var restriktioner for den frie udveksling af tjenester og etableringsretten, men præcis hvilke restriktioner der var tale om, og hvor omfattende de var, var uklart. Derfor har Kommissionen - for første gang siden indførelsen af de "generelle programmer" for ophævelse af restriktioner for etableringsretten og den frie udveksling af tjenester i 1962²³⁸ - kortlagt, hvilke vanskeligheder der fortsat findes på det indre marked for tjenester; denne statusopgørelse tager udgangspunkt i tjenesteydernes og -brugernes bidrag og oplysninger fra nedenstående kilder.

Hvilke typer tjenester er omfattet?

Under høringen skulle der skaffes oplysninger om de problemer, tjenesteydere og -brugere støder på inden for **alle former for økonomiske servicesektorer** i EU; disse tjenester behøvede ikke nødvendigvis at være kortlagt statistisk eller defineret i lovgivningen. En lang række tjenester leveres således af vareproducenter (f.eks. kan en møbelproducent tilbyde tjenester som formgivning, montering og vedligeholdelse). Der er taget hensyn til alle former for grænseoverskridende tjenester, også i forbindelse med etablering.

Høringen omfattede alle de vanskeligheder, tjenesteydere kan støde på i de enkelte faser af en tjeneste, lige fra tjenesteyderens etablering, anvendelse af de "input" (produktionsfaktorer), der er nødvendige for at yde tjenesten, reklame for og distribution af tjenesten til salg og eftersalgsservice. Der opstår problemer i alle faser, og der er ingen tvivl om, at et problem i en af tjenestens faser har betydning for hele aktiviteten og kan tvinge en tjenesteyder til helt at ændre sin forretningsmodel.

Hvilke vanskeligheder er medtaget?

Udgangspunktet for at afdække disse barrierer er Domstolens retspraksis, som klart fastslår, at enhver foranstaltning, der kan være en hindring for eller gør det mindre tillokkende at yde tjenester i en anden medlemsstat, er en restriktion. Restriktioner er altså ikke blot diskriminerende foranstaltninger, dvs. restriktioner, som rammer tjenesteydere fra andre medlemsstater på grund af deres nationalitet eller bopæl. Restriktioner for den frie

²³⁸ Se ovenfor.

bevægelighed kan også være ikke-diskriminerende foranstaltninger, dvs. som både rammer erhvervsdrivende, der er etableret i det land, hvor tjenesten ydes, og erhvervsdrivende i en anden medlemsstat.

Der er taget hensyn til de vanskeligheder, som skyldes lovgivningsmæssige eller administrative foranstaltninger, dvs. som kan tilskrives krav, der er fastlagt ved lov, selvregulerende systemer eller praksis hos de offentlige myndigheder (administrationer eller domstole) og andre regeludstedende organer (erhvervsorganisationer, regionale kamre osv.). Det kan f.eks. være regler og procedurer vedrørende tilladelser, reklame, beskatning og arbejdsret i forbindelse med udstationering af medarbejdere. Der er ligeledes taget hensyn til forhold, som har betydet, at frister, afgifter eller andre problemer har gjort det uinteressant eller umuligt at yde tjenesten. Nogle problemer kan skyldes, at reglerne og praksis er kompleks, tung eller ugennemsigtig. De fleste vanskeligheder skyldes for store forskelle mellem de nationale bestemmelser.

Domstolen har ligeledes fastslået, at visse særlige omstændigheder på visse betingelser kan berettige restriktioner for den frie bevægelighed, f.eks. for at beskytte folkesundheden eller forbrugerne. Målet med strategiens første etape er imidlertid ud fra virksomhedernes og borgernes synspunkt at kortlægge, hvilke problemer man kan støde på, og ikke at tage stilling til, om de eventuelt er rimelige. Derfor er visse områder, som allerede er omfattet af instrumenter eller EU-forslag, også medtaget. Der er også taget hensyn til de problemer, EU's tjenesteydere er stødt på i kandidatlandene.

Hvordan er høringen gennemført?

Første trin var en uvildig markedsundersøgelse foretaget for Kommissionen af et markedsanalyseinstitut, omfattende 6 000 virksomheder af alle størrelser i de 14 medlemsstater. Resultatet gav et overblik over problemernes omfang: mere end én ud af tre adspurgte virksomheder havde haft problemer med den frie udveksling af tjenester eller etableringsretten. Repræsentanter fra alle økonomiske sektorer, virksomheder af alle størrelser og former, fortalte om problemer, de var stødt i på de forskellige faser af leveringen af tjenester - lige fra etablering og anvendelse af "input" over reklamefremstød og distribution og salg af tjenester til eftersalgsaktiviteter.

I anden omgang blev der iværksat en høring ved hjælp af forskellige mekanismer og kanaler for at sikre bredest mulig deltagelse. Der blev sendt omfattende materiale til europæiske og nationale sammenslutninger. De enkelte tjenesteydere og -brugere blev kontaktet, enten direkte eller gennem nationale sammenslutninger. Der blev afholdt bilaterale møder for at følge drøftelserne op, og på konferencer og seminarer blev der skabt opmærksomhed om og kendskab til høringen. Da det viste sig nødvendigt, udarbejdede Kommissionen udførlige uformelle spørgeskemaer for særlige områder (f.eks. SMV). Der kom svar fra 668 forskellige kilder, som i alt indsendte 698 særskilte bidrag.

Anvendelse af andre kilder

For at supplere resultaterne fra den åbne høring og undersøgelsen og fremlægge et så fuldstændigt overblik som muligt over virkeligheden i det indre marked for tjenester er også andre informationskilder blevet anvendt.

Kommissionen analyserede først spørgsmål og andragender fra Europa-Parlamentet – en stor del af disse modtog Kommissionen efter strategiens iværksættelse. De udgør en vigtig informationskilde, fordi de viser, hvilke problemer virksomhederne og borgerne har. Desuden har Kommissionen modtaget en lang række klager, og der er konstateret flere tilfælde af overtrædelser i samme periode, som har været meget lærerige. Disse kilder er især blevet brugt til at fastlægge, på hvilke områder borgerne har vanskeligheder med at modtage tjenester på grund af forskellig praksis i medlemsstaterne.

Oplysninger, der er modtaget via høringsmekanismerne og fra instanser, hos hvem de erhvervsdrivende henvender sig med deres problemer, er også blevet gennemgået. Som eksempel kan nævnes den dialog med borgere og virksomheder, Kommissionen har igangsat, medlemsstaternes koordinationscentre for det indre marked og borgernes og virksomhedernes kontaktpunkter.

Endelig har Kommissionen anvendt økonomiske og statistiske undersøgelser fra anerkendte kilder, fra sine egne tjenestegrene samt fra medlemsstaterne og andre institutioner.

Medlemsstaternes bidrag

Ud over opfordringen i meddelelsen om strategien for det indre marked for tjenester fra december 2000 kontaktede Kommissionen medlemsstaterne i september 2001 med en anmodning om at fremsende bl.a. økonomiske og statistiske data om det nationale og europæiske marked for tjenester. I første kvartal af 2002 sendte Kommissionen endnu en anmodning, denne gang om, hvordan man på nationalt plan følger op på Domstolens afgørelser. De fleste medlemsstater har reageret på de forskellige anmodninger, og deres bidrag afspejler også de høringer, de selv har gennemført nationalt blandt mange berørte parter.

I november 2001 nedsatte Kommissionen en gruppe med eksperter fra medlemsstaterne, som skulle rådgive om strategien. Gruppen har allerede afholdt to møder og forventer at mødes 3-4 gange om året. Nogle medlemsstater har afholdt seminarer om strategien med deltagelse af Kommissionens tjenestegrene. Disse har i høj grad bidraget til, at man har kunnet klarlægge aktionens mål, etablere en dialog med tjenesteydere og -brugere samt sammenligne og supplere allerede indkomne oplysninger om de forskellige former for vanskeligheder.