



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 6.6.2003
KOM(2003) 313 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET
om konsumenttjänsters säkerhet

[SEK(2003) 625]

SAMMANFATTNING

I. Allmänt

Denna rapport har tagits fram till följd av den uppmaning som riktas till kommissionen av Europaparlamentet och rådet i artikel 20 i direktiv 2001/95/EG (om allmän produktsäkerhet) att "identifiera behov, möjligheter och prioriteringar för gemenskapsåtgärder i fråga om tjänsters säkerhet". Rapporten har utarbetats med hjälp av ett omfattande samråd med medlemsstaterna och berörda aktörer. Den utgår från en preliminär kartläggning och kvalitativ bedömning av de mest relevanta politiska alternativen på området. Det viktigaste resultatet som framkommer i rapporten är att bristen på data och information om faktiska riskaspekter och säkerhetsaspekter på tjänster är omfattande. Rapportens slutsats är därför att gemenskapens åtgärder bör inriktas på att förbättra de grundläggande kunskaperna på området.

I den här rapporten behandlas hälsomässiga och fysiska säkerhetsaspekter på tjänster som tillhandahålls för konsumenter. Den inriktas på tjänster som är relevanta ur den synvinkeln. Skyddet av konsumenternas ekonomiska och finansiella intressen behandlas redan inom ramen för EU:s konsumentpolitik och den inre marknaden, och tas inte upp i denna rapport.

II. Reglering av tjänsters säkerhet på EU-nivå

På EU-nivå finns ingen övergripande lagstiftning om tjänsters säkerhet. Ett antal befintliga texter på olika områden bidrar dock indirekt till vissa tjänsters säkerhet. Gemenskapens lagstiftning om harmonisering av tekniska regler för vissa produkter som används i arbetet är särskilt relevant för säkerheten hos tjänster i vilka produkterna används. I den viktiga frågan om brandsäkerhet på hotell antogs en rådsrekommendation 1986. Uttömmande specifik gemenskapslagstiftning har införts när det gäller transportsäkerhet (lufttransport, sjötransport och transport på land), inom ramen för bestämmelserna om transportpolitik i fördraget.

III. Politisk situation och reglering i medlemsstaterna

Alla medlemsstater har antagit politiska åtgärder, lagstiftning och administrativa åtgärder som gäller tjänsters säkerhet, men tillvägagångssätten varierar starkt. Vissa medlemsstater (Finland, Frankrike, Portugal, Spanien och Sverige) har infört allmän lagstiftning som särskilt gäller konsumenttjänsters säkerhet. Denna allmänna lagstiftning kompletterar politiska åtgärder och lagstiftning inom olika sektorer. I ett par medlemsstater (Förenade kungariket och Irland) omfattas de övergripande aspekterna på konsumenttjänsters, användartjänsters och allmänna tjänsters säkerhet av arbetsmiljölagstiftningen. Samtliga medlemsstater har vidtagit specifika åtgärder inom olika sektorer, med en mängd olika bestämmelser som är direkt eller indirekt relevanta för olika tjänstekategoriernas säkerhet. Etiska regler och frivilliga åtgärder har också inrättats i vissa medlemsstater, men det har skett från fall till fall och endast för ett antal specifika tjänstesektorer. Utöver de specifika direkta åtgärderna har bestämmelser på andra områden, som byggnaders säkerhet och säkerhet i arbetet, en omfattande indirekt betydelse.

Eftersom de aktuella åtgärderna är komplexa och skiftande är det mycket svårt att göra en jämförande bedömning av regleringen i medlemsstaterna. Det är också svårt att fastställa specifika luckor och svagheter i de tillvägagångssätt som valts eller i deras praktiska tillämpning och efterlevnad.

IV. Frågor som framkommit vid bedömningen av situationen i medlemsstaterna

Hittills finns det inget som konkret styrker att de varierande säkerhetskraven skapar specifika hinder för tillhandahållande av tjänster över gränserna inom EU. Under samrådet har inga sådana anmärkningar eller klagomål inkommit. En Eurobarometerundersökning har visat att konsumenter inom EU kan ha uppfattningen att säkerhetsnivån på produkter och tjänster är sämre i andra länder. Det kan bl.a. bero på att de uppfattar att tjänster som tillhandahålls i andra länder håller en lägre säkerhetsnivå än i det egna. Att öka konsumenternas förtroende för tjänsternas säkerhet inom hela EU är ett viktigt mål för den inre marknaden, särskilt på områden som turism, fritid och idrott.

Det har framkommit att det finns mycket stora luckor i de tillgängliga kunskaperna om tjänsters säkerhet och risker. Systematisk övervakning och insamling av data om olyckor och skador förekommer endast på ett fåtal områden, som t.ex. transport och hälsa. På andra områden finns mycket få uppgifter. Dessutom är den tillgängliga informationen i allmänhet varken tillräckligt tillförlitlig och detaljerad eller jämförbar. Därför kan den inte användas för att genomföra en systematisk och jämförande riskbedömning. Att försöka extrapolera de fåtaliga uppgifter som finns tillgängliga till EU-nivå ger endast meningslösa och motsägelsefulla resultat.

V. Anmärkningar och förväntningar som framkommit under samrådet

När denna rapport förbereddes rådfrågade kommissionen nationella konsumentorganisationer om hur den nationella lagstiftningen fungerade. Man vände sig också till en bredare europeisk publik (offentliga myndigheter, organisationer för företag, branscher och handel, konsumentorganisationer på EU-nivå och standardiseringsorgan) för att samråda om olika möjliga gemenskapsåtgärder. Under samrådet framkom att konsumentorganisationerna anser att det föreligger säkerhetsrisker inom vissa tjänstesektorer som t.ex. idrott och fritid, turism samt hälso- och sjukvård. De rådfrågade ansåg allmänt att kommissionen har en roll att spela när det gäller att utveckla insatser för att stödja nationell konsumentskyddspolitik, som t.ex. att öka kunskaperna om säkerhetsrisker och främja olika former av alternativ till lagstiftning. De rådfrågades åsikter om behovet att rättsligt bindande säkerhetskrav på EU-nivå gick isär. På konsumentensidan ser man sådana bindande krav som grundläggande för att garantera en adekvat konsumentskyddsnivå i alla medlemsstater, medan företagen och de flesta offentliga myndigheter i dagsläget anser att sådana krav inte skulle tillföra något mervärde.

VI. Insatser på EU-nivå

I enlighet med resultaten av samrådet anser kommissionen att gemenskapens insatser för tjänsters säkerhet kan inriktas på följande:

- Att stödja nationell politik och nationella åtgärder för att bidra till deras effektivitet.

- Att se till att konsumenterna kan lita på en konsekvent hög säkerhetsnivå i hela EU.
- Att underlätta information om tillhandahållande av tjänster över gränserna och etablering av filialer för tjänsteleverantörer.

När det gäller konkreta åtgärder för tjänsters säkerhet har ett stort antal alternativ övervägts för att bedöma i vilken mån de kan motiveras mot bakgrund av dessa mål.

Bristerna i den befintliga informationen och bristen på styrkta specifika svårigheter på den inre marknaden gör det dock svårt att motivera något särskilt alternativ för konkreta gemenskapsåtgärder på det här stadiet. Tjänsternas betydelse för EU:s ekonomi, vikten av säkerhetsaspekter på tjänster över gränserna i samband med turism, idrott och fritidsverksamhet, liksom de förväntningar som ofta uttrycks av EU-medborgarna på en hög säkerhetsnivå i hela EU, leder till slutsatsen att man bör överväga initiativ på gemenskapsnivå för att stödja medlemsstaternas politik och åtgärder.

I nuläget bör man därför prioritera frågan om att förbättra de kunskaper som finns och systematiskt övervaka medlemsstaternas politik och åtgärder. EU-standarder för specifika tjänstesektorer eller risker kan också behövas för att stödja nationella åtgärder.

För att man ska kunna förbättra kunskaperna och, om det behövs, kunna inrätta EU-standarder för att stödja nationell politik bör en adekvat ram inrättas.

En sådan ramlagstiftning bör inriktas på övervakning av och stöd till nationell politik och nationella åtgärder på följande sätt:

- (1) Inrättande av *ett förfarande för informationsutbyte om den politiska och regleringsmässiga utvecklingen* samt uppnådda resultat och administrativt samarbete mellan myndigheter. Förfarandet ska utformas med hänsyn till befintlig och framtida gemenskapslagstiftning om tillhandahållande av information om tekniska standarder och reglering av tjänster.
- (2) Fastställande av regler för *systematisk insamling och utvärdering av data om risker* i samband med tjänster, samt inrättande av en databas på EU-nivå.
- (3) Inrättande av *förfaranden för att fastställa EU-standarder*, om och när behov kan styrkas, som ska fungera i kombination med övergripande mål för tjänsters säkerhet.

Ramen ska utformas mot bakgrund av en noggrann bedömning av potentiella vinster och ökade krav, särskilt med tanke på små och medelstora företags situation, och i nära samarbete med medlemsstaterna. Målet kommer att vara att fastställa bästa möjliga räckvidd och metoder när det gäller övervakning och insamling av data, för att säkerställa ett verkligt mervärde på ett kostnadseffektivt sätt.

Det vore lämpligt att inrikta arbetet på de sektorer som är mest relevanta för konsumenterna i ett gränsöverskridande perspektiv, som t.ex. logitjänster i stor skala som hotell, campingplatser eller andra turistanläggningar, liksom därmed relaterad idrotts- och fritidsverksamhet.

RAPPORT

1. INLEDNING OCH OMFATTNING

1. När ekonomier utvecklas tenderar jordbrukets och tillverkningsindustrins andel att minska snabbt medan tjänstesektorn blir allt viktigare. Därför kallas ofta en postindustriell ekonomi för en "tjänsteekonomi". Detta gäller även för EU:s ekonomi, som domineras av tjänstesektorn när det gäller både sysselsättning och skapat välstånd. Denna sektor innefattar branscher som handel, transport, resor, kommunikation, finansiella tjänster, affärsverksamhet, hälsa och socialarbete samt offentliga tjänster. I sitt arbete för ett successivt hävande av hinder mot handel med tjänster lade kommissionen i december 2000 fram sin tvåstegsstrategi för tjänster på den inre marknaden¹. Det första steget i denna strategi slutfördes i juli 2002 genom en rapport från kommissionen² som innehåller en inventering av de hinder på den inre marknaden som fortfarande hämmar tillhandahållandet av tjänster. I samband med denna strategi erkände kommissionen att det, utöver övergripande harmoniseringslagstiftning om allmänna hinder, kan vara lämpligt att vidta specifika harmoniseringsåtgärder på områden med stor betydelse för hälsa och konsumentskydd.
2. Enligt Eurostats data stod tjänstesektorn inom EU år 2000 för 69,6 %³ av bruttoförelägningsvärdet och för 68,6 %⁴ av alla anställda. Under samma år uppskattades handeln med kommersiella tjänster (dvs. alla tjänster utom myndighetstjänster) inom EU till 710,8 miljarder euro. När det gäller de privata hushållen stod konsumenternas utgifter för tjänster under 1999 (inklusive bostad, vatten, elektricitet och gas) för 59,4 %⁵ av de totala utgifterna.
3. Dessa makroekonomiska siffror visar tydligt på tjänsternas betydelse för EU:s ekonomi, för den inre marknaden och för konsumenternas utgifter. Eftersom en betydande andel av konsumenternas inkomster spenderas på tjänster ligger det i konsumenternas legitima intresse att de tjänster som släpps ut på marknaden, i likhet med varor, inte utgör någon fysisk säkerhets- eller hälsorisk. Transport, sjukvård och fritidstjänster är exempel på konsumenttjänster där potentiella risker för enskilda personers hälsa och fysiska säkerhet kan förekomma.
4. Under de senaste årtiondena har en stor samling gemenskapslagstiftning om *produktsäkerhet* antagits. I denna lagstiftning ingår både sektorsspecifika direktiv, som är tillämpliga på särskilda produkt- eller riskkategorier, och allmänna åtgärder, särskilt Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG om allmän

¹ KOM(2000) 888 slutlig av den 29 december 2000.

² KOM(2002) 441 slutlig av den 30 juli 2002.

³ Varav 27,2 % för finansiella tjänster och affärsverksamhet, 21,0 % för handel, transport och kommunikation och 21,4 % för offentliga tjänster. Eftersom man med tillgängliga statistiska uppgifter inte kan skilja mellan varor och tjänster finns en risk för att tjänsterelaterade utgifter överskattas.

⁴ Varav 13,9 % för finansiella tjänster och affärsverksamhet, 25,4 % för handel, transport och kommunikation och 29,3 % för offentliga tjänster.

⁵ Varav 3,2 % för sjukvård, 14,1 % för transporter, 2,3 % för kommunikation, 1 % för utbildning, 8,1 % för restauranger och hotell samt 21,3 % för bostad, vatten och elektricitet.

produktsäkerhet⁶ som nyligen uppdaterats, och rådets direktiv 85/374/EEG om skadeståndsansvar för produkter med säkerhetsbrister⁷. Syftet med denna lagstiftning är att harmonisera nationella regler om säkerhet och skadeståndsansvar för att underlätta fri rörlighet för varor inom EES-området samtidigt som man säkerställer en hög skyddsnivå för konsumenters hälsa och säkerhet.

5. När det gäller *tjänsters* säkerhet finns för närvarande varken någon allmän ramlagstiftning på gemenskapsnivå eller någon sektorsspecifik lagstiftning, med undantag för transporttjänster. Vissa delar av gemenskapens lagstiftning på andra områden kan dock vara relevanta för vissa tjänsters säkerhet. T.ex. kan gemenskapskrav på specifika produkter påverka säkerheten hos tjänster där dessa produkter används. För att fastställa ett mer övergripande förhållningssätt till tjänsters säkerhet uppmanade Europaparlamentet och rådet i artikel 20 i direktiv 2001/95/EG kommissionen att "*identifiera behov, möjligheter och prioriteringar för gemenskapsåtgärder i fråga om tjänsters säkerhet och överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet före den 1 januari 2003 tillsammans med lämpliga förslag på området*".
6. Denna rapport gäller endast *konsumenttjänster*, dvs. tjänster som levereras till fysiska personer som agerar som privatpersoner. Yrkesfolk har vanligen större resurser för att bedöma risker, och deras behov är inte desamma som konsumenternas.

Säkerheten hos livsmedel som erbjuds konsumenter av tjänsteleverantörer, t.ex. på restauranger, behandlas i samband med revideringen av gemenskapsbestämmelserna för livsmedelshygien som antagits inom ramen för den syn på livsmedelssäkerhet som kallas "från jord till bord".

Andra produkter än livsmedel som levereras till eller används av konsumenter som en del av en tjänst omfattas av direktiv 2001/95/EG. Säkerheten hos den utrustning som används av tjänsteleverantörerna själva för att tillhandahålla en tjänst för konsumenter omfattas dock inte av direktiv 2001/95/EG och bör därför omfattas av gemenskapens insatser för *tjänsters* säkerhet. Det här är särskilt viktigt när det gäller utrustning som konsumenterna reser eller förflyttar sig med, men som hanteras av en tjänsteleverantör.

Tjänster i allmänhetens intresse med en koppling till allmänhetens säkerhet och skydd, som t.ex. försvar, polis eller räddningstjänst, har lämnats utanför denna rapport p.g.a. de specifika mål som eftersträvas, "tjänsteleverantörens" art och de villkor enligt vilka verksamheten i fråga bedrivs.

7. I denna rapport gäller begreppet *säkerhet* konsumenternas hälsa och fysiska integritet. Följaktligen omfattas inte konsumenttjänster som t.ex. finansiella tjänster eller elektroniska kommunikationstjänster, som inte utgör någon risk för hälsa eller fysisk säkerhet, av denna rapport. Rapporten behandlar inte risker för skada på egendom eller finansiella risker. Dessa har en mer direkt koppling till affärsseder, som faller under avtalsrätten. Dessutom behandlas redan dessa risker inom ramen för

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG, EGT L 11, 15.1.2002 s. 4.

⁷ EGT L 210, 7.8.1985, s. 29.

gemenskapens initiativ för den inre marknaden och EU:s politik för konsumentskydd⁸.

Konsumenttjänsters säkerhet påverkas främst av förebyggande åtgärder av typen ”bestäm och kontrollera” å ena sidan och system för skadeståndsansvar å andra sidan. Rambestämmelser för säkert tillhandahållande av tjänster har direkta positiva konsekvenser på säkerhetsnivån genom att de förebygger skador. Skadeståndssystemen, som är mycket viktiga för att ersätta de negativa verkningar på konsumenterna som orsakas av tjänster med säkerhetsbrister, fungerar dock främst som kompensation i efterhand och har en mer indirekt förebyggande funktion i förhållande till tjänsters säkerhet.

8. År 1990 tog kommissionen upp frågan om skadeståndsansvar för tjänster med säkerhetsbrister i ett förslag till direktiv⁹ om skadeståndsansvar för tjänsteleverantörer. Detta lagstiftningsinitiativ syftade främst till att

- förbättra skyddet för konsumenter som lider skada genom tjänster som skadar deras fysiska integritet eller deras personliga egendom, genom att inrätta en princip om leverantörens ansvar med omvänd bevisbörda till den skadade personens förmån, samt
- undanröja skillnader mellan nationella lagstiftningar som kan hindra att den inre marknaden för tjänster fungerar effektivt.

Efter omfattande diskussioner i Europaparlamentet och rådet beslutade kommissionen att dra tillbaka sitt förslag i juni 1994. Mot bakgrund av diskussionerna ansåg kommissionen att inställningen till frågan om skadeståndsansvar behövde omprövas efter bl.a. en djupgående studie av hur de befintliga civila skadeståndssystemen för att ersätta skador som orsakas av tjänster med säkerhetsbrister fungerar i medlemsstaterna, samt ett grundligt övervägande av de olika tjänstekategoriernas särdrag.

Kommissionen håller för närvarande på att analysera medlemsstaternas lagstiftning om skadeståndsansvar för tjänster med säkerhetsbrister. Så snart resultaten av denna analys är klara kommer kommissionen på nytt att bedöma om gemenskapsåtgärder på detta område behövs och är möjliga.

9. En tjänsts faktiska säkerhetsnivå bestäms främst av de samlade effekterna av följande huvudfaktorer:

- Säkerheten hos anläggningarna, strukturerna och utrustningen som används för att tillhandahålla tjänster
- Tjänsteleverantörens kvalifikationer.
- Tillgänglighet och kvalitet på den information om säkerhetsaspekter på tjänsten som tillhandahålls användaren/tjänstekonsumenten.

⁸ Se t.ex. grönboken om konsumentskyddet inom Europeiska unionen, KOM(2001) 531 slutlig av den 2 oktober 2001, och meddelandet om uppföljning av grönboken om konsumentskyddet inom Europeiska unionen, KOM(2002) 289 slutlig av den 11 juni 2002.

⁹ KOM(90) 482 slutlig – SYN 308 av den 20 december 1990, EGT C 12, 18.1.1991, s. 8.

- Det sätt på vilket tjänsten genomförs av tjänsteleverantören.
 - Konsumentens allmänna färdigheter och beteende.
 - Om det finns nödrutiner och utrustning för att minska skadorna vid en eventuell olycka.
10. När man studerar gemenskapsåtgärderna mot säkerhetsrisker inom specifika sektorer av konsumenttjänster utgör transport och hälso- och sjukvård två särskilda kategorier. Åtgärderna för att förbättra säkerheten hos olika transportmedel ingår i den gemensamma transportpolitik som lagts fast i artikel 71 i fördraget. Nedan beskrivs det stora antal åtgärder som vidtagits enligt denna artikel för att reglera olika transportmedels säkerhet. I förhållande till hälso- och sjukvård ska enligt artikel 152 i fördraget en hög hälsoskyddsnivå för människor eftersträvas. I artikeln fastslås att rådet ska bidra till att uppnå målen i artikeln genom att anta stimulansåtgärder som är utformade för att skydda och förbättra människors hälsa, dock utan att dessa åtgärder får omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar i förhållande till hälso- och sjukvårdstjänster. Mot bakgrund av sådana specifika bestämmelser och den berörda verksamhetens art och organisation bör gemenskapsåtgärder för att bidra till säkerhet i hälso- och sjukvårdstjänster övervägas inom ramen för gemenskapens program och verksamhet inom det specifika området. Den här rapporten syftar inte till att fastställa och bedöma prioriteringar för gemenskapens åtgärder för säkerhet i fråga om transporttjänster och hälso- och sjukvårdstjänster.
11. Under arbetet med denna rapport har kommissionen genomfört ett brett samråd med medlemsstater och berörda aktörer, inklusive omfattande diskussioner med medlemsstaternas experter i arbetsgruppen för konsumentssäkerhet. I maj 2002 lämnades ett frågeformulär till nationella konsumentorganisationer i medlemsstaterna och EES-länderna. Svaren på frågeformuläret gav en god bild av hur konsumenter uppfattar att befintlig nationell lagstiftning om tjänsters säkerhet fungerar. För att få mer underlag för rapporten genomfördes ett storskaligt samråd med berörda parter som har ett legitimt intresse för konsumenttjänsters säkerhet, liksom med offentliga myndigheter, under perioden augusti – oktober 2002. Intresserade parter uppmanades att lämna kommentarer om hur ett antal politiska förslag skulle kunna bidra till att öka konsumenttjänsters säkerhet, med beaktande av befintlig politik och lagstiftning i medlemsstaterna och på EU-nivå. Samrådet resulterade i över 70 svar, ofta mycket detaljerade och relevanta, från olika grupper i samhället som företräder konsumenter, tjänsteleverantörer, industri och handel, standardiseringsorgan och offentliga myndigheter.
12. Syftet med den här rapporten är att bedöma behovet av och möjligheterna för gemenskapsåtgärder avseende vissa tjänstekategoriernas säkerhet. Det material som kommit in under samrådet har noga beaktats när prioriteringsordningen mellan de olika möjligheterna till gemenskapsåtgärder fastställdes.

2. TJÄNSTERS SÄKERHET INOM EUROPEISKA UNIONEN

Befintlig politik och lagstiftning på gemenskapsnivå som påverkar tjänsters säkerhet

13. På gemenskapsnivå finns en direkt reglering av tjänsters säkerhet för närvarande endast på transportområdet. Utöver detta beaktas säkerhetsaspekter på vissa tjänster på ett mer eller mindre direkt sätt i olika bestämmelser i gemenskapslagstiftningen och i olika gemenskapsinitiativ. I de flesta fall är huvudsyftet med sådana bestämmelser att se till att den inre marknaden fungerar väl. Fyra huvudområden är särskilt viktiga: miljö, energi, turism och erkännande av examensbevis, intyg och andra kvalifikationer på den inre marknaden.
14. *Transportsektorns* transnationella prägel och det faktum att artikel 71.1 c i fördraget uttryckligen ger möjlighet att anta åtgärder som syftar till att förbättra transportsäkerheten har gjort denna sektor till ett prioriterat område för gemenskapsinsatser.
15. Transportsäkerhet regleras huvudsakligen genom teknisk harmonisering i syfte att bibehålla en hög säkerhetsnivå samt genom harmonisering i fråga om sociala frågor och yrkesutbildning i syfte att säkerställa tillräcklig säkerhet i det företag som tillhandahåller transporttjänsten. Dessa bestämmelser har en direkt påverkan på tjänstens säkerhet. När det gäller passagerartransport på väg och till sjöss finns många exempel på bestämmelser som direkt påverkar säkerheten, som t.ex. rådets direktiv 92/6/EEG¹⁰ och 92/24/EEG¹¹ om hastighetsbegränsande anordningar på tunga lastfordon och passagerarfordon, rådets förordning (EG) nr 3820/85¹² om utrustning som installeras i fordon för passagerar- eller godstransport för att registrera köravstånd, hastighet, körtid och vilotid samt rådets förordning (EG) nr 3051/95¹³ om säkerhetsorganisation för roll-on/roll-off-passagerarfartyg (ro-ro-fartyg). När det gäller järnvägstransport fastställs grundläggande säkerhetskrav på de olika delsystemen (infrastruktur, rullande materiel, signalsystem osv.) i rådets direktiv 96/48/EG¹⁴ om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för höghastighetståg och i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/16/EG¹⁵ om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg. I fråga om flygtransporter följer skyldigheten att utreda haverier och tillbud för att förbättra säkerheten direkt av bestämmelserna i bilaga 13 till konventionen om internationell civil luftfart och rådets direktiv 94/56/EG¹⁶. Detta direktiv ska kompletteras med ett direktiv¹⁷ om rapportering av händelser. Harmoniseringen av den civila luftfartssäkerheten behandlas i rådets förordning (EG) nr 3922/91¹⁸ och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1592/2002¹⁹.

¹⁰ EGT L 57, 2.3.1992, s. 27.

¹¹ EGT L 129, 14.5.1992, s. 154.

¹² EGT L 370, 31.12.1985, s. 1.

¹³ EGT L 320, 30.12.1995, s. 14.

¹⁴ EGT L 235, 17.9.1996, s. 6.

¹⁵ EGT L 110, 20.4.2001, s. 1.

¹⁶ EGT L 319, 12.12.1994, s. 14.

¹⁷ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om rapportering av händelser inom civil luftfart, EGT C 120, 24.4.2001, s. 148.

¹⁸ EGT L 373, 31.12.1991, s.4.

16. Att förbättra transportsäkerheten är fortfarande ett nyckelmål när den gemensamma transportpolitikens framtid diskuteras²⁰, på samma sätt som effektivitet, kvalitet och minskad miljöpåverkan.
17. Frågan om tjänsters säkerhet har indirekt behandlats vid tillämpningen av de principer som fastställs i fördraget om etableringsfrihet och friheten att tillhandahålla tjänster. Detta har skett genom att man fastställt bestämmelser om *ömsesidigt erkännande av yrkesmässiga kvalifikationer* samt om harmonisering eller ömsesidigt erkännande av nationella regler om tillträde till reglerade yrken. Bestämmelsernas verkningar är särskilt viktiga för vissa yrken inom vårdsektorn som t.ex. sjuksköterskor²¹ och läkare²².
18. Även *andra åtgärder för den inre marknaden* påverkar konsumenttjänsters säkerhet. Bestämmelserna om medicinsk utrustning²³ och lagstiftningen om livsmedel t.ex. har en positiv indirekt påverkan på säkerhetsnivån på de tjänster som hänger samman med dem.
19. Att skydda människors hälsa är ett av målen för *gemenskapens miljöpolitik*. Den nära kopplingen mellan miljö och mänsklig hälsa ligger till grund för olika bestämmelser som, även om de inte utformats med konsumentssäkerhet som ett direkt mål, i praktiken leder till förbättrad hälsa och säkerhet för konsumenter, även i fråga om konsumenttjänster. T.ex. bidrar gemenskapens lagstiftning om avfallshantering, t.ex. förbränning, deponering och transport, till att öka tjänsters säkerhet genom att den begränsar olika slags föroreningar som kan äventyra människors hälsa. I andra fall är kopplingen mellan miljöskydd och konsumenttjänsters säkerhet mer direkt, t.ex. i fråga om rådets direktiv 98/83/EG²⁴ om kvaliteten på dricksvatten.
20. De *gemensamma bestämmelserna om energi* påverkar tjänsters säkerhet på ett begränsat och indirekt sätt. Energipolitiken bidrar till de allmänna målen för gemenskapens ekonomiska politik, som inriktas på att integrera och öppna marknader samt undanröja hinder. Energipolitiken går utöver dessa allmänna mål, och eftersträvar specifika mål för att förena konkurrenskraft, tryggad energiförsörjning och miljöskydd. Europaparlamentets och rådets direktiv 94/63/EC²⁵ om begränsning av utsläpp av flyktiga organiska ämnen (VOC) vid lagring och distribution av bensin påverkar säkerhetsnivån på ett mer direkt sätt.
21. Det finns ingen specifik rättslig grund i fördraget för gemensamma åtgärder inom *turistsektorn*. Kommissionens uppgift på det här området är främst att fungera som samordnare och katalysator. Därför finns det få gemenskapsbestämmelser som har en direkt, huvudsaklig påverkan på tjänsters säkerhet inom turistsektorn. De bestämmelser som finns är beroende av andra politikområden, och deras huvudsakliga mål är ofta att den inre marknaden ska fungera väl. Så är t.ex. fallet

¹⁹ EGT L 240, 7.9.2002, s. 1.

²⁰ Vitboken om den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden, KOM(2001) 370 slutlig, 12.9.2001.

²¹ Rådets direktiv 77/452/EEG, EGT L 176, 15.7.1977, s. 1 och 77/453/EEG, *ibid.* s. 8.

²² Rådets direktiv 93/16/EEG, EGT L 165, 7.7.1993, s. 1.

²³ Rådets direktiv 93/42/EEG, EGT L 169, 12.7.1993, s. 1 och 90/385/EEG, EGT L 189, 20.7.1990, s. 17.

²⁴ EGT L 330, 5.12.1998, s. 32.

²⁵ EGT L 365, 31.12.1994, s. 24.

med rådets direktiv 90/314/EEG²⁶ om paketresor, grundat på f.d. artikel 100a (numera artikel 95) i fördraget, enligt vilket researrangören eller återförsäljaren är ansvarig för skada som åsamkats konsumenten till följd av brister vid fullgörandet av avtalet, liksom med rådets rekommendation 86/666/EEG²⁷ om minimikrav på brandsäkerhet i hotell i gemenskapen. Gemenskapens aktuella politik inom turistsektorn gäller främst företagets utveckling och konkurrenskraft. I detta sammanhang anses inte konsumenttjänsters säkerhet vara ett mål i sig, utan snarare en indirekt följd av att man främjar kvaliteten på de tjänster som erbjuds i syfte att utveckla verksamhet kopplad till turism.

Medlemsstaternas synsätt, politik och lagstiftning avseende tjänsters säkerhet²⁸

22. Flera politiska åtgärder och bestämmelser i medlemsstaterna bidrar *indirekt* till tjänsters säkerhet på ett betydande sätt. Det kan t.ex. vara krav på hur byggnader och platser där tjänster tillhandahålls ska uppföras och fungera, tekniska åtgärder som gäller utrustning och produkter, regler om kvalifikationer och godkännande av tjänsteleverantörer samt arbetsmiljöbestämmelser. En djupare analys av dessa politikområden och denna lagstiftning skulle bli extremt omfattande och gå utöver den här rapportens område. I det följande behandlas nationell politik och lagstiftning där åtgärderna direkt gäller *hur tjänsten genomförs* och där *huvudsyftet* är att skydda konsumenternas hälsa och fysiska säkerhet.
23. Det finns inget enhetligt eller typiskt *övergripande synsätt* på det här området i medlemsstaterna. I hälften av medlemsstaterna är "tjänsters säkerhet" ett särskilt politikområde, medan övriga hanterar tjänsters säkerhet från fall till fall eller i samband med annan politik. Man kan skilja mellan tre olika nationella synsätt. Det finns medlemsstater med övergripande lagstiftning om tjänsters säkerhet som kompletterar sektorsspecifika åtgärder. I denna grupp återfinns Finland, Frankrike, Portugal, Spanien och Sverige. I Irland och Förenade kungariket har tillämpningsområdet för den övergripande arbetsmiljölagstiftningen vidgats för att även täcka konsumenters säkerhet och komplettera sektorsspecifik politik och lagstiftning. I de övriga medlemsstaterna finns sektorsspecifik politik och lagstiftning men ingen övergripande, allmän struktur.
24. De medlemsstater som har antagit *allmän lagstiftning* har valt olika lagstiftningsramar och varierande lagstiftningsteknik. Finland och Sverige har integrerat tjänsters säkerhet i lagstiftningen om produktsäkerhet. Det innebär att de allmänna kraven på konsumenttjänster mer eller mindre stämmer överens med kraven på produkter. Myndigheterna har nödvändiga befogenheter för att övervaka, kontrollera och vidta åtgärder mot tjänster där säkerheten brister. Frankrike, Portugal och Spanien har valt att införa bestämmelser om tjänster i den allmänna konsumentlagstiftningen. T.ex. har Spanien en bestämmelse i sin allmänna lag om konsument- och användarskydd enligt vilken tjänsteleverantörer endast får släppa ut säkra tjänster på marknaden. I Förenade kungariket framgår det klart av arbetsmiljölagen att syftet med lagen även är att skydda allmänheten, inbegripet konsumenterna, mot de risker för hälsa och säkerhet som uppstår genom människors

²⁶ EGT L 158, 23.6.1990, s. 59.

²⁷ EGT L 384, 31.12.1986, s. 60.

²⁸ Denna del av rapporten baseras på ett av kommissionens interna arbetsdokument {SEK(2003)625} som är en sammanfattning av fakta om medlemsstaternas politik och lagstiftning i fråga om tjänsters säkerhet.

yrkesverksamhet. Lagstiftningen innefattar bestämmelser om skyldigheten att garantera säkerhet i lokaler dit allmänheten har tillträde, inklusive lokaler där konsumenttjänster erbjuds. I Irland har man använt en liknande metod.

25. Alla medlemsstater har antagit betydande *sektorspecifik lagstiftning*. Utöver lagstiftningen om transporttjänster, som i stor utsträckning är en tillämpning av internationella överenskommelser och gemenskapslagstiftning, rör det sig främst om lagstiftning på fyra områden: hälso- och sjukvård, bostäder - främst i samband med turism, idrott och fritid - samt tjänster i allmänhetens intresse, som t.ex. gas- och elinstallationer. I vissa medlemsstater har man även bestämmelser som specifikt gäller reparationstjänster, installation av produkter samt personliga tjänster som tillhandahålls i frisersalonger, solarier osv.
26. Inom *hälso- och sjukvården* har alla medlemsstater koncentrerat sig på lagstiftning om kvalifikationer för vårdpersonalen. Dessutom finns betydande regler för hur hälso- och sjukvårdstjänster ska fungera och för lokalerna, inbegripet utformning, byggnormer, underhåll och användning. Allmänt sett är hälso- och sjukvården ett område där tjänsteleverantörerna har betydande lagstiftade skyldigheter, främst i syfte att skydda patienterna. Det bör noteras att den medicinska delen av hälso- och sjukvårdstjänster, särskilt felbehandling, följs upp av andra institutioner och myndigheter än de som ansvarar för icke-medicinska frågor, inbegripet lokalernas säkerhet, golvmaterial för att hindra halkning och fall osv.
27. *Bostadstjänster* är reglerade i alla medlemsstater, huvudsakligen när det gäller utformning och uppförande av byggnader och obligatorisk säkerhetsutrustning, oftast brandutrustning. Reglerna varierar mycket, inte bara mellan olika länder, utan även regionalt och lokalt beroende på lokala behov och särdrag.
28. *Idrott och fritidstjänster* omfattar ett stort antal olika typer av verksamheter från popkonserter och diskotek till lekplatser, dykarkurser och skidanläggningar. Denna sektor regleras allt mer av medlemsstaterna, och då främst från fall till fall som reaktion på konkreta tillbud eller indikationer om att riskerna är större än vad som anses godtagbart. En stor del av lagstiftningen gäller anläggningar och byggnader som används för sådana tjänster. I Sverige t.ex. gäller lagstiftningen om tekniska krav på byggnader även för skidanläggningar och idrottsplaner. Dessutom har en del medlemsstater infört krav på tjänsteleverantörerna i fråga om personalens kvalifikationer eller tjänstens kvalitet i sig. I Danmark t.ex. måste pyrotekniker ha tillstånd att utöva sin verksamhet, och lagstiftningen om underhållningsanläggningar för allmänheten innehåller bestämmelser om personalutbildning och övervakning av tjänsterna, som t.ex. skjutbanor och åkattraktioner.
29. *Vissa tjänster i allmänhetens intresse*, som t.ex. gas- och elinstallationer, medför betydande potentiella risker och är noggrant reglerade i alla medlemsstater. Bestämmelserna gäller främst tjänsteleverantörens kvalifikationer, men även i viss utsträckning själva tjänstens kvalitet. Frågor om avfallshantering, avloppsvatten och vattenförsörjning är också reglerade. Det sker dock främst i syfte att minska riskerna för folkhälsan och miljöriskerna, och inte i första hand för att skydda konsumenternas fysiska säkerhet. De nationella bestämmelserna om förbränning av avfall t.ex., som grundas på gemenskapens lagstiftning, syftar till att minska utsläppen av farliga ämnen.

30. *Reparationer, uthyrning och tjänster i samband med installation av produkter* är tjänster med nära koppling till produktsäkerhet, men tjänstens säkerhet är ändå föremål för specifika bestämmelser i vissa medlemsstater. Dessutom har *personliga tjänster* som tillhandahålls t.ex. i frisersalonger och solarier reglerats särskilt i några medlemsstater.
31. När man studerar medlemsstaternas konkreta krav på olika konsumenttjänster återfinns vissa allmänna nyckelbestämmelser såväl i övergripande som i sektorsspecifik lagstiftning.
32. För det första finns exempel på skyldigheten att tillhandahålla "säkra tjänster". I Finlands, Frankrikes, Portugals, Spaniens och Sveriges lagstiftning finns allmänna bestämmelser enligt vilka tjänsteleverantörerna endast får erbjuda "säkra tjänster" på marknaden. Denna skyldighet kompletteras med olika definitioner av och kriterier för vad som anses vara en "säker" tjänst. På områden av särskilt intresse antas även bestämmelser för att specificera det allmänna kravet. Andra säkerhetskrav ställs i sektorsspecifik lagstiftning. De allmänna åliggandena i fråga om säkerhet verkar i praktiken tillämpas direkt endast i mycket begränsad utsträckning i de fall där det inte finns någon standard eller tydligt referensvärde.
33. För det andra finns det bestämmelser enligt vilka tjänsteleverantören åläggs att införa säkerhetsrutiner inom ramen för sin yrkesverksamhet. Vanligtvis omfattar dessa bestämmelser skyldighet att kartlägga och bedöma risker, att vidta skäliga åtgärder för att förebygga skador på hälsa och säkerhet, att inrätta interna kontrollsystem för att säkerställa en systematisk och säker organisation av verksamheten och att fastställa rutiner för nödsituationer. För att undvika alltför tunga åligganden för små och mellanstora företag föreskrivs vanligen att den interna kontrollen ska anpassas till företagets art, verksamhet, risker och storlek i den mån som krävs för att uppfylla kraven i lagstiftningen om säkerhet. I Frankrike t.ex. ska enligt bestämmelserna om allmänna lekplatser den ansvariga personen hålla uppgifter om lekplatsens underhåll och dokumentation av det arbete som utförs aktuella. Handlingarna måste ställas till myndigheternas förfogande på begäran. I Förenade kungariket finns en allmän bestämmelse om alla tjänsteleverantörers skyldighet att genomföra en riskbedömning. På företag med färre än fem anställda ställs färre formella krav än på större företag. I Norge finns ett liknande system som kallas för "intern kontroll".
34. För det tredje är det vanligt, åtminstone i den lagstiftning som begränsas till ett visst område, att tjänsteleverantörerna åläggs att informera konsumenterna om allvarliga risker i samband med den tjänst som tillhandahålls eller att begära information om konsumentens förmåga och erfarenhet. Ett exempel är Österrikes regionala lagstiftning om bergsguider, enligt vilken guiden måste informera och informeras om eventuella riskfaktorer. I den finska allmänna lagstiftningen följer skyldigheten i någon mån indirekt av lagens fjärde paragraf, där det föreskrivs att en tjänst ska anses vara farlig och därför förbjudas om "den kan orsaka skada, förgiftning, sjukdom eller annan risk för hälsan (...) på grund av att osanna, vilseledande eller bristfälliga uppgifter lämnats om tjänsten". Det finns alltså en indirekt skyldighet att tillhandahålla relevant och tillräcklig information om risker. Dessutom kan den finska tillsynsmyndigheten kräva att tjänsteleverantören ska underrätta konsumenten om särskilda risker i samband med en tjänst. Denna möjlighet har aldrig utnyttjats i praktiken eftersom det finska Konsumentverket i konkreta fall har valt att informera konsumenterna direkt bl.a. via media.

35. För det fjärde är bestämmelserna om offentliga myndigheters befogenhet att övervaka marknaden och kontrollera tjänsteleverantörerna en viktig del av både allmän och sektorsspecifik lagstiftning. Befogenheterna att övervaka konsumenttjänster utövas vanligen i nära samband med övervakningen av produktsäkerheten eller arbetsmiljön, antingen av myndigheter med ansvar för konsumentfrågor eller av arbetsmiljömyndigheter. I Finland t.ex. är det Konsumentverket som har dessa befogenheter, medan de i Förenade kungariket tillfaller arbetsmiljömyndigheterna *Health and Safety Commission (HSC)* och *Health and Safety Executive (HSE)*. De allmänna befogenheterna har i stor utsträckning delegerats till regional och lokal nivå, och de är subsidiära i förhållande till sektorsspecifika myndigheters befogenheter. I Förenade kungariket försöker HSE att göra gränsdragningar som grundas på en bedömning där sakkunskap, ekonomiska faktorer, effektivitet och lämplighet vägs in. På grundval av denna bedömning hanteras brandsäkerhetsfrågor av brandsäkerhetsmyndigheterna, de flesta transportfrågor av den myndighet som handhar respektive transportmedel osv. De behöriga myndigheterna har vanligen möjlighet att vidta ett stort antal åtgärder på grundval av resultaten av övervakning och inspektioner. I Frankrike och i Finland t.ex. kan de behöriga myndigheterna ålägga tjänsteleverantören att vidta åtgärder för att undanröja en risk, eller provisoriskt eller permanent förbjuda tillhandahållandet av tjänsten. Böter och straffrättsliga förfaranden övervägs i allvarliga fall. I vissa fall har de behöriga myndigheterna även möjlighet att införa krav på förhandstillstånd för vissa tjänster där riskerna är betydande. I de medlemsstater där ingen allmän lagstiftning eller politik finns är det endast de sektorsspecifika myndigheterna som kontrollerar tjänsteleverantörerna.
36. För det femte finns det inom vissa nyckelsektorer, som t.ex. transport och hälso- och sjukvård, ett sofistikerat system för anmälning av olyckor och tillbud, i syfte att informera offentliga myndigheter, begränsa de skador som orsakas av farliga tjänster och övervaka riskerna. Finland har infört allmänna anmälningskrav på tjänsteleverantörerna som ska uppfyllas när en icke godtagbar fara har upptäckts och åtgärder har vidtagits av tjänsteleverantören.
37. Utöver den lagstiftning som antagits i samtliga medlemsstater har i vissa fall frivilliga åtgärder eller åtgärder utanför lagstiftningen vidtagits. Oftast har det skett i form av etiska regler, riktlinjer, bästa metoder och frivilliga normer. Med undantag för Finland sker utvecklingen av dessa åtgärder från fall till fall, även om de främst verkar gälla området idrott och fritid. Som exempel kan nämnas standarder för skiduthyrning i Frankrike, för popkonserter och idrottsarenor i Irland, för ridskolor i Nederländerna och för dykarkurser i Sverige. I de flesta fall tar tjänsteleverantörerna fram sina regler i samarbete med offentliga myndigheter eller konsumentorganisationer. I Irland och Förenade kungariket tillämpas åtgärder utanför lagstiftningen på vissa områden där de potentiella riskerna är betydande, som t.ex. hälso- och sjukvård och gasinstallationer, men detta tillvägagångssätt håller för närvarande på att omprövas.
- I Finland utvecklas riktlinjer på ett mer systematiskt sätt enligt den obligatoriska övergripande lagstiftningen. Riktlinjer tas fram för viktiga tjänster av offentliga myndigheter i nära samarbete med tjänsteleverantörer, med utgångspunkt i resultaten av marknadsövervakning, klagomål osv.
38. Det som beskrivits ovan kan sammanfattas som så att konsumenttjänsterna där de potentiella riskerna är stora, som t.ex. passagerartransport, hälso- och sjukvård samt

gas- och elinstallationer, har varit föremål för omfattande reglering och övervakas enligt lokala, regionala och nationella prioriteringar och resurser i alla medlemsstater. För övriga konsumenttjänster, oftast inom området idrott och fritid, är variationerna i tillvägagångssättet större. I vissa länder har man inriktat sig på områdesspecifika initiativ med en varierande blandning av lagstiftning och andra åtgärder, medan andra infört ytterligare övergripande bestämmelser i lagstiftningen som "säkerhetsnät" och underlag för att reagera på nya risker. Det finns dock inget som för närvarande styrker att skillnaderna i medlemsstaternas politik och tillvägagångssätt vid lagstiftning nödvändigtvis måste medföra betydande skillnader i konsumentskyddsnivån, även om många konsumenter verkar tvivla på produkters och tjänsters säkerhet i andra medlemsstater än den egna²⁹. Den faktiska säkerhetsnivån verkar mer beroende av den administrativa kapaciteten och prioriteringen av de resurser som används för marknadsövervakning och uppföljning av tjänsteleverantörer. Det finns också ett allmänt problem som gäller bristen på kunskap och insyn i fråga om tillämplig lagstiftning i andra medlemsstater. Såväl konsumenter som tjänsteleverantörer har framhållit bristen på information om befintliga regler och deras tillämpning i olika medlemsstater³⁰ som ett av hindren för inrättandet av en inre marknad för tjänster.

Fakta om tjänsters säkerhet inom gemenskapen

39. Den tragiska försränningen i Interlaken i Schweiz i juli 1999, då 19 personer drunknade i en mycket strid flod, branden på ett diskotek i Göteborg i Sverige den 29 oktober 1998, då 90 personer omkom, och tragedin på rockfestivalen i Roskilde i Danmark den 29 juni 2000, då nio personer dog sedan panik uppstått vid en fullpackad konsertscen, är några av de väldokumenterade exemplen på händelser som inträffat nyligen och där frågan om tjänsters säkerhet varit aktuell. Till detta kan läggas flera olyckor vid passagerartransport. Det finns dock knappast någon mer *systematisk* information och statistik tillgänglig om hur situationen faktiskt ser ut när det gäller tjänsters säkerhet inom gemenskapen, med undantag för transportsektorn. Olycksdata som samlats in genom det europeiska rapporteringssystemet för hem- och fritidsolycksfall (EHLASS), och genom projekt inom ramen för programmet för förebyggande av personskador (IPP) finns i den databas som kallas "systemet för övervakning av personskador" (ISS). I likhet med data från Eurostat, nationella offentliga myndigheter, konsumentorganisationer på EU-nivå, europeiska försäkringsbolag, akademiska institutioner och några företagsorganisationer, kan de dock inte ligga till grund för en systematisk bedömning av säkerhetsnivån inom de mest relevanta tjänstesektorerna.
40. I EHLASS-uppgifterna i ISS-databasen finns ingen separat kategori för olyckor som orsakats av konsumenttjänster. Den begränsade beskrivning som finns av orsaken till olyckan ger inte möjlighet att fastställa den exakta orsaken. Av de cirka 26 miljoner olyckor som rapporterades under 1998, olyckor vid vägtransport och arbetsolyckor undantagna, var en betydande del olyckor i hemmet. Åtskilliga av återstoden inträffade när de skadade agerade på eget initiativ. Slutligen är många olyckor kopplade till konsumentprodukter. Det finns inga möjligheter att uppskatta hur stor

²⁹ Gallup Europe, "Study on consumers" (Konsumentundersökning), januari 2002 och Eurobarometerundersökning EB 57.2/175.

³⁰ KOM(2002)441 slutlig, *op. cit.*

andel av olyckorna som har en koppling till konsumenttjänster, även om man kan utgå ifrån att andelen är betydande.

41. På nationell nivå har Förenade kungariket genom *Health and Safety Executive* ett av de mest avancerade systemen för insamling av olycksdata i Europeiska unionen³¹. I denna statistik görs dock ingen skillnad mellan olyckor som drabbar konsumenter och olyckor som drabbar andra personer som befinner sig på platsen. Av de sammanlagt 19 591 icke-dödliga skador som registrerades under perioden 2000–2001 inom tjänstenäringen kan en betydande andel antas vara skador som drabbat andra personer som befann sig på platsen. Återigen kan en del av dessa olyckor ha inträffat när konsumenter agerade på eget initiativ, och inte som mottagare av en tjänst som tillhandahölls av en tredje part, eller genom att en produkt snarare än tjänsten i sig orsakat skadorna. Därför kan inte dessa uppgifter användas som grund för en extrapolering till EU-nivå.
42. Statistiken i Förenade kungariket innehåller också information om *dödsolyckor*. Under perioden 2000-2001 uppgick i Förenade kungariket det sammanlagda antalet dödliga skador på personer ur allmänheten som orsakats i samband med arbete till 445. Denna siffra omfattar både personer som befann sig på platsen och konsumenter. 333 av dessa dödsfall inträffade dock i samband med transporter. Av dem gällde 298 intrång eller självmord i transportsystem, främst järnväg. Av de återstående 112 dödsfallen inträffade 92 inom "tjänsteindustrin"³². Denna grupp innefattar kategorierna "hotell och restauranger", "utbildning", "hälso- och sjukvård samt socialt arbete" (42 dödsfall) och "andra samhällstjänster, sociala tjänster eller personliga tjänster" (26 dödsfall). Det är svårt att uppskatta "konsumentandelen" av dessa, och omöjligt att bedöma hur stor andel av skadorna som orsakats av konsumentprodukter. Dessutom har troligen flera av dödsfallen orsakats av personer som agerat på eget initiativ eller i situationer då sambandet med en tjänst är avlägset.
43. I fråga om sektorsspecifik statistik var i *transportsektorn*³³ antalet dödsfall per miljard passagerarkilometer 0,3 för bussar, jämfört med 6,7 för personbilar under 1999. De flesta av dessa dödsfall hade ingen koppling till tjänster, med undantag för olyckor med taxibilar osv. Det sammanlagda antalet *dödsolyckor* på väg var 42 122, varav 24 599 i samband med personbilar. Antalet dödsolyckor för tågpassagerare uppgick till 16 under 1998, medan antalet dödsolyckor för flygpassagerare inom EU:s territorium uppgick till 52 under 1999, vilket ger 0,7 respektive 0,1 dödsfall per miljard passagerarkilometer. Under 1999 förlorade 74 människor livet på passagerarfartyg över hela världen. Vissa av dessa siffror varierar mycket från år till år p.g.a. enstaka stora olyckor. Antalet olyckor med *personskador* i vägtrafiken under 1999 var 1,3 miljoner. Här måste man återigen notera att en betydande andel av dessa inte hade någon koppling till tjänster, utan gällde personer som körde sin egen bil. Sammanfattningsvis är statistiken inom transportsektorn välutvecklad och tillräckligt detaljerad för att ge information om risker och för att ge underlag för politiska beslut inom ramen för den gemensamma transportpolitiken.
44. Inom *hälso- och sjukvården* finns ingen specifik sammanställd statistik på EU-nivå tillgänglig. I ISS-databasen finns dock en rubrik om skador i olyckor utan dödlig

³¹ *Health and safety statistics 2000/01, Health and Safety Commission*

³² *ibid*, s. 47.

³³ *EU energy and transport in figures 2001* (EU:s energi och transport i siffror 2001), Generaldirektoratet för energi och transport i samarbete med Eurostat.

utgång som inträffar i hälso- och sjukvårdsinrättningar och socialmedicinska inrättningar. Ungefär 100 000 sådana olyckor inträffar varje år inom EU. Troligen är det endast ett fåtal av dessa olyckor som är kopplade till konsumentprodukter, inbegriper personer som endast befinner sig på platsen eller är kopplade till personer som agerar på eget initiativ. De statistiska uppgifterna är dock inte tillräckligt detaljerade för att man ska kunna beräkna en risknivå uttryckt t.ex. i olyckor per patienttimme. Utöver uppgifterna i ISS/EHLASS finns i flera länder en nationellt lagstadgad skyldighet att registrera alla tillbud i hälso- och sjukvårdsinrättningar. Detta gör att den statistiska grunden är stabil på det här området.

45. På området *idrott och fritid* finns inte heller någon specifik sammanställd information på gemenskapsnivå eller nationell nivå. I ISS-databasen finns rubriker för olyckor i idrottsanläggningar, fritidsanläggningar och naturområden. Sammanlagt visar uppgifterna på 6 miljoner olyckor om året. Av dessa måste en betydande andel förmodas inträffa utan att någon "tjänstesituation" föreligger, t.ex. när konsumenten själv tar initiativ till aktiviteten. Det finns inget enkelt sätt att dra en klar skiljelinje mellan situationer där tjänsten är den huvudsakliga orsaken till olyckan och situationer där konsumenten själv orsakar olyckan. Normalt sett orsakas olyckor av flera olika faktorer. En olycka som inträffar med ett barn på ett nöjesfält kan t.ex. orsakas delvis av bristande föräldrappsikt, delvis av brister i utrustningen och delvis av brister i personalens utbildning.
46. Olyckor i samband med vissa specifika idrotts- och fritidstjänster som medför särskilda risker har utretts på nationell nivå i samband med undersökningar eller särskilda initiativ. År 1999 gjorde de franska myndigheterna³⁴ en bedömning av risker och olyckor i *ridanläggningar*. De framhöll att de inte kunnat få exakta och uttömmande uppgifter om antalet olyckor. Med utgångspunkt i statistik från akutmottagningar och data från frivilligorganisationer och försäkringsbolag uppskattade de dock att mellan 500 och 2 000 ridolyckor med skador utan dödlig utgång inträffade varje år i Frankrike³⁵. Över hälften av dessa inträffade i ridanläggningar, medan resten var kopplade till ridning i naturlig miljö, där tjänsteaspekten inte är lika uppenbar. Minst en eller två dödsolyckor registrerades varje år. Ingen beräkning av risken uttryckt i olycksrisk per ridtimme gjordes. Nederländska, österrikiska och amerikanska siffror pekar på upp till 100 000 olyckor per år för en befolkningensmängd motsvarande EU:s. Det verkar således inte möjligt att göra någon korrekt extrapolering av de franska siffrorna till gemenskapsnivå.
47. Olyckor och dödsfall på *skidanläggningar* är väl dokumenterade i Österrike, Sverige, Frankrike och andra länder. I Österrike³⁶ registreras i genomsnitt 90 000 skador och 30 dödsfall per säsong. I Frankrike registrerades 45 000 skador och 41 dödsfall i backarna under skidsäsongen fr. o. m. 1 december 2000 t.o.m. 31 maj 2001³⁷. Inte heller i detta fall går det att bestämt avgöra om en koppling finns till tillhandahållandet av en konsumenttjänst, eftersom exakt information saknas. Även om skidanläggningarna med lifter, utmärkta pister osv. är att betrakta som tjänster, orsakas olyckorna ofta av att skidåkarna själva överskattar sin förmåga och inte av att

³⁴ *Commission de la sécurité des consommateurs (CEC)*; yttrande av den 11 april 2001.

³⁵ *ibid*, s. 3-6.

³⁶ Anförande av dr Rupert Kissler vid *Austrian Alpine Forum* den 15 april 1999 och vid *Montreal Safety Seminar* i maj 2002.

³⁷ *Campagne nationale de prévention des accidents de ski et de snowboard* (Nationella kampanjen för förebyggande av olyckor vid skid- och snowboardåkning), 2001-2002.

varnings skyltar, information m.m. saknas. Man har inte använt statistiken för att beräkna någon risk uttryckt i olycksrisk per skidåkningstimme.

48. Det har gjorts försök att analysera olycksfallen i "nya" riskfyllda *äventyrssporter* som erbjuds konsumenterna, som t.ex. dykning, bergsklättring, bungee jump, hängflygning, forspaddling med kanot eller kajak och forsränning med flotte. Även om antalet dödsolyckor och tillbud utan dödlig utgång är rätt begränsat i absoluta tal visade en brittisk undersökning som genomfördes av universitetet i Lancaster³⁸ att risken för dödsolyckor vid bergsklättring, forspaddling och hängflygning var mycket större än risken för en dödsolycka i trafiken. Risknivån verkar främst påverkas av beteendet hos personer som ägnar sig åt dessa aktiviteter på egen hand och inte nödvändigtvis i samband med en tjänst. Nationell statistik visar att de flesta dykolyckor inträffar i samband med privat dykning. Ingen beräkning av den allmänna risknivån vid dykarkurser har gjorts.
49. I Nederländerna förs statistik över olyckorna i *simbassänger och äventyrsbad*³⁹. Mellan 1987 och 1996 inträffade ungefär 9 000 olyckor om året i simbassänger, inklusive äventyrsbad. Ungefär sju drunkningsolyckor inträffar varje år. Det övergripande antalet olyckor har minskat till 7 100 år 1998, medan antalet olyckor i äventyrsbad oförändrat legat runt ungefär 1 000 om året. Ingen beräkning av risken har gjorts.
50. Bland övriga exempel på statistiska uppgifter om vissa särskilda fall finns de belgiska och danska myndigheternas statistik över olyckor och dödsfall på lekplatser och i nöjesparker, de irländska myndigheternas information om olyckor i samband med gasinstallationer, de brittiska myndigheternas statistik om brandsäkerhet på hotell och de franska och svenska myndigheternas statistik om olyckor i solarier. I likhet med övriga källor som nämnts här går dessa uppgifter inte att använda direkt för att bedöma riskerna i samband med konsumenttjänster.
51. De efterforskningar och de samråd som genomförts av kommissionen liksom resultaten av en nyligen genomförd undersökning⁴⁰ tyder på att uppfattningen att medborgare i andra länder löper allmänt större risker inom tjänstesektorn än medborgare i det egna landet i stor utsträckning är ogrundad.
52. Mot bakgrund av ovanstående kan man konstatera att systematiska fakta om tjänstesäkerhet är begränsade, med undantag för transportsektorn och hälso- och sjukvården. De system för rapportering som inrättats är bristfälliga, och få försök har gjorts att rationalisera statistiken om tjänsterelaterade konsumentrisker och använda den i politiskt beslutsfattande på nationell nivå. Strukturella problem i de befintliga systemen för insamling av data förhindrar djupgående förbättringar av situationen. Det är t.ex. svårt att dra en exakt gräns mellan produktrelaterade och tjänsterelaterade risker och olyckor. Dessutom görs ingen skillnad för många av de registrerade tillbudena mellan situationer där konsumenten agerar på eget initiativ och situationer där en tjänsteleverantör är inblandad. Slutligen görs i många uppgifter om

³⁸ Undersökning citerad av Mr van Woudenberg vid tredje *European Convention on Promotion of Safety and Injury Prevention*, Wien, 15-16 mars 2001.

³⁹ Konsument säkerhetsinstitutet, CISE, nr 4, december 1999.

⁴⁰ Planistat i samarbete med Consumer Risk Limited och Middlesex University, december 2000, *Study of the needs and scope for Community action in the field of services safety and liability* (Studie av behov och möjligheter för gemenskapsåtgärder på området tjänsters säkerhet och skadeståndsansvar).

olycksstatistik ingen skillnad mellan konsumenter och andra privatpersoner. Alla dessa problem gör det omöjligt att tolka de uppgifter som finns med säkerhet. Därför är det omöjligt att bedöma hur stora risker som är förknippade med olika tjänster, jämföra risknivåer i olika länder, övervaka riskerna på längre sikt eller på ett underbyggt sätt kartlägga möjliga svagheter och luckor i de system för riskförebyggande och riskhantering som inrättats i medlemsstaterna. Vidare bör all riskbedömning innefatta en kvalitativ och kvantitativ bedömning av sannolikhet, frekvens och allvarlighetsgrad på kända konsekvenser på hälsa och säkerhet. Även här saknas siffror på hur ofta tjänster utnyttjas eller antalet konsumenter som gör det. De få uppgifter som finns kan således endast ge en mycket allmän och vag uppfattning om riskens storlek.

Möjliga gemenskapsåtgärder

53. Ett antal möjliga gemenskapsåtgärder för tjänsters säkerhet har fastställts på grundval av den preliminära kartläggningen av luckor och svagheter i dagens situation. Dessa åtgärder lades fram under samrådet med berörda aktörer och offentliga myndigheter. De berörda parterna visade stort intresse för frågan om tjänsters säkerhet och lämnade detaljerade kommentarer som sammanfattas nedan.
54. Med beaktande av de bristande kunskaperna i ämnet gällde ett första självklart alternativ gemenskapsåtgärder för att samla in uppgifter om tjänsterelaterade olyckor och skador. Dessutom skulle sådana åtgärder helt och hållet stämma överens med kommissionens strategi för konsumentpolitiken⁴¹, där man framhåller behovet av att stödja konsumentpolitiken med hjälp av relevant information och data för att kunna justera politiska beslut och prioritera på mest lämpliga sätt. Samrådet visade ett brett stöd för åtgärder som inriktas på att förbättra de tillgängliga kunskaperna, under förutsättning att de organiseras på ett kostnadseffektivt sätt och att de viktiga metodproblemen kan lösas. De berörda aktörerna ansåg att de skulle inriktas på ett begränsat antal prioriterade områden och bygga vidare på befintliga erfarenheter och instrument för insamling av data. Det skulle bl.a. vara nödvändigt att se till att åtgärderna samordnas med det nya folkhälsoprogrammet, där man kommer att använda erfarenheter och information som samlas in inom ramen för EHLASS och IPP.
55. Ett andra alternativ gällde utveckling och främjande av andra åtgärder än lagstiftning, som t.ex. bästa metoder för tjänsteleverantörer eller yrkeskategorier och frivilliga EU-standarder. Detta skulle bidra till att förbättra konsumenttjänsternas säkerhet genom bättre information om vilken säkerhetsnivå konsumenterna kan förvänta sig och förbättrade metoder hos tjänsteleverantörerna. De efterforskningar som genomförts har visat att det redan finns sådana åtgärder på tjänsteområdet, som inte samordnas väl. Samrådet visade ett brett stöd för utveckling och främjande av andra åtgärder än lagstiftning, antingen som en självständig form av självreglering eller som ett flexibelt komplement till ett rättsligt bindande ramverk. Särskilt konsumentensidan uttryckte dock sin betänksamhet eftersom ingen har befogenhet att se till att den här typen av alternativ till lagstiftning tillämpas och det inte finns några sanktioner för de som inte följer bestämmelserna.

⁴¹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén om strategin för konsumentpolitiken, KOM(2002) 208 slutlig; EGT C 137, 8.6.2002, s. 137.

56. Ett tredje alternativ gällde inrättandet på EU-nivå av ett system för certifiering av system för säkerhetshantering, vilket skulle kräva gemensamma kriterier som kan kontrolleras och certifieras av ett ackrediterat certifieringsorgan. Samrådet visade visst stöd för ett sådant system. Det underströks att systemet hellre borde bygga på befintliga nationella eller internationella standarder än på införandet av nya kriterier. Den allmänna uppfattningen var dock att ett sådant system endast i begränsad utsträckning skulle intressera företagen, eftersom säkerhetsfrågor verkar svårare att använda som konkurrensvapen än t.ex. miljöfrågor.
57. Möjligheten att vidta mer långtgående *harmoniseringsåtgärder* togs också upp under samrådet. Man diskuterade särskilt rättsligt bindande säkerhetskrav på tjänsteleverantörer och obligatorisk övervakning och marknadsövervakning från offentliga myndigheters sida. Kvaliteten på förbättringar av rättsligt bindande säkerhetskrav skulle i stor utsträckning vara beroende av att det finns EU-standarder eller andra mer exakta gemensamma säkerhets-specifikationer för specifika tjänster.

Samrådet visade stora meningsskiljaktigheter i fråga om sådana krav. Konsumenterna föredrog den här typen av rättsligt bindande åtgärder, eftersom det ger klarhet i fråga om rättsläget genom att man inrättar ett allmänt ramverk för förebyggande åtgärder. Konsumentorganisationerna framhöll dock det allmänna problemet om praktisk tillämpning av rättsligt bindande säkerhetsbestämmelser och behovet av lämpliga sanktioner om de lagstiftade kraven inte uppfylls. Företagen uttryckte tvivel på sådana åtgärders mervärde. Medlemsstaterna gjorde olika preliminära kommentarer, men de flesta av dem såg inte i dagsläget något behov eller någon möjlighet att anta sådana åtgärder. Endast ett fåtal av de rådfrågade tog ställning till frågan om obligatoriskt inrättande av marknadsövervakning. Ett visst intresse visades för utbyte av bra metoder. De flesta ansåg att denna åtgärd var en fråga om resurser på nationell och lokal nivå, och inte något som man bör lagstifta om.

Från rättslig synvinkel måste harmoniseringsåtgärder grundas på artikel 95 i fördraget, som ger en rättslig grund för harmoniseringsåtgärder i samband med upprättandet av den inre marknaden. I enlighet med relevant rättspraxis kan denna artikel användas endast efter en bedömning av faktiska eller potentiella handelshinder och snedvridningar av konkurrensen som kan motivera en gemenskapsåtgärd. Även detta kräver kunskaper om efterfrågan och tillgång över gränserna på de mest relevanta konsumenttjänsterna och om potentiella verkningar av föreslagen lagstiftning vad gäller såväl säkerhetsnivåer som harmoniserade säkerhetskrav. Det finns dock för närvarande inte något som styrker att det förekommer snedvridningar av konkurrensen eller handelshinder som orsakas av skillnader mellan nationella lagstiftningar. Dessutom saknas i dagsläget även underlag för att motivera harmoniseringsåtgärder för tjänsters säkerhet i enlighet med de allmänna principerna för gemenskapens lagstiftning, särskilt subsidiaritet och proportionalitet. Därför är det i dagsläget omöjligt att dra några slutsatser om behovet av lagstiftningsåtgärder som inriktas på att *harmonisera* de säkerhetskrav som tillämpas på nationell nivå i specifika tjänstesektorer.

Prioriterade områden

58. Varken transportsektorn, hälso- och sjukvården eller tjänster som innebär liten eller ingen risk för konsumenters hälsa och fysiska säkerhet, som t.ex. finansiella tjänster eller elektroniska kommunikationstjänster, omfattas av denna rapport. Det finns dock

ett betydande antal olika slag av konsumenttjänster som är relevanta. När gemenskapens politik utformas är det mycket viktigt att *koncentrera sig på vissa prioriterade konsumenttjänster* för att skaffa erfarenheter och se till att åtgärderna blir målinriktade. Idealet vore att inrikta sig på tjänster där det finns en dokumenterat betydande risk för konsumenterna, och som har en betydande gränsöverskridande dimension. Dagens bristande kunskaper i fråga om såväl riskbedömningar som verkningar över gränserna gör det dock omöjligt att fastställa en prioriteringsordning som grundar sig på styrkta fakta. Istället för ett kvantitativt synsätt har därför mer *kvalitetsinriktade kriterier* använts för att försöka fastställa vilka områden och tjänster som ska prioriteras på det här stadiet. Dessa kriterier omfattade t.ex. den potentiella riskens art och allvarlighet, den gränsöverskridande dimensionen, och relevansen för konsumenter med särskilda behov. Medlemsstaternas och de berörda aktörernas prioriteringar beaktades också.

59. På grundval av dessa kriterier valdes *tjänster med koppling till turism*, särskilt tjänster i samband med logi i stor skala som t.ex. hotell och tält- och husvagnscampingar, samt *idrotts- och fritidstjänster*, särskilt lekplatser, nöjesfält och nöjesparker, simbassänger och andra vattensporttjänster, skidåkning och "nya" äventyrssporter som bungee jump och forsränning, ut som prioriterade områden. Såväl själva områdena som de därmed förknippade tjänsterna omfattar risker för dödsfall och allvarliga skador, det finns en tydlig gränsöverskridande dimension, de berör ofta barn och ibland äldre, de tillhandahålls i hela gemenskapen och de anses som prioriterade av medlemsstater, konsumentorganisationer och tjänsteleverantörer. Det kan noteras att de båda områdena ofta har kopplingar sinsemellan eftersom turism i allt större omfattning inbegriper organiserade idrotts- och fritidsaktiviteter.

3. DE POLITISKA SLUTSATSER SOM BÖR DRAS AV DEN RÄTTSLIGA OCH FAKTISKA SITUATIONEN I FRÅGA OM TJÄNSTERS SÄKERHET INOM EU

Slutsatser som bör dras av den rättsliga situationen

60. På gemenskapsnivå finns för närvarande ingen specifik lagstiftning om tjänsters säkerhet. Undantaget är de gemenskapsåtgärder som direkt reglerar olika transportsätts säkerhet, som ingår i den gemensamma transportpolitik som lagts fast i artikel 71 i fördraget. Gemenskapslagstiftning inom andra politikområden kan dock ha positiva sidoeffekter på tjänsters säkerhet. Åtgärder för ömsesidigt erkännande av vissa yrkeskvalifikationer, som syftar till att underlätta tillhandahållande av yrkesmässiga tjänster inom hela gemenskapen, eller de åtgärder för badvattenkvalitet som vidtagits inom ramen för gemenskapens miljöpolitik, som bidrar till en säkrare turism, är goda exempel. Vidare är gemenskapslagstiftningen om harmonisering av tekniska regler för vissa produkter och viss utrustning som används yrkesmässigt mycket relevant för säkerheten hos de tjänster i vilka dessa produkter används. När det gäller den specifika frågan om brandsäkerhet i hotell antogs rådets rekommendation 86/666/EEG om en minsta brandsäkerhetsnivå för hotell i gemenskapen år 1986. Tjänsters säkerhet kommer även i fortsättningen att indirekt påverkas positivt av bestämmelser inom andra områden i gemenskapspolitik.
61. Alla medlemsstater har vidtagit rättsliga, administrativa och tekniska åtgärder i fråga om tjänsters säkerhet. Tillvägagångssätten varierar, och inbegriper ett stort antal olika åtgärder, utan att någon speciell modell dominerar. Konsumentorganisationerna har påpekat att det finns ett allmänt problem rörande tillsynen av bestämmelser om

konsumenters säkerhet och en brist på adekvata sanktioner som kan vidtas mot tjänsteleverantörer som inte uppfyller lagstiftningskraven. Eftersom så många områden berörs och de nationella tillvägagångssätten varierar så mycket är det dock inte möjligt i det här läget att kartlägga specifika luckor i reglering, kontrollsystem och tillsynssystem. Det är lika omöjligt att avgöra om dagens skyddsnivå i de olika medlemsstaterna skiljer sig åt på något betydande sätt. Konsumentorganisationerna och tjänsteleverantörerna har framhållit bristen på information om befintliga regler och deras tillämpning i olika medlemsstater som ett hinder för ökat konsumentförtroende för den inre marknaden för tjänster. Hittills har man dock inte kunnat styrka några handelshinder eller snedvridningar av konkurrensen som beror på de varierande kraven i medlemsstaterna. Därför är det på det här stadiet svårt att motivera genomgripande gemenskapsåtgärder som syftar till att harmonisera säkerhetsreglerna för tjänster i medlemsstaterna.

Slutsatser som bör dras av den faktiska situationen

62. Analysen av den faktiska situationen har visat att den systematiska informationen om tjänsters säkerhet är begränsad. Detta kan delvis förklaras av dåliga rapporteringssystem och av att användningen av statistik över olyckor och tillbud är lågt prioriterad som grundval för politiska beslut på området tjänsters säkerhet.

Därför har förbättrandet av kunskaperna om tjänsters säkerhet fastställts som en klar prioritet för gemenskapens insatser. Samrådet bekräftade i sig att det finns stort stöd för detta, under förutsättning av det kan organiseras på ett kostnadseffektivt sätt och att metodproblemen kan lösas. Att inrikta sig på ett begränsat antal prioriterade områden, särskilt tjänster i samband med turism samt idrotts- och fritidstjänster, och att bygga på befintliga erfarenheter och instrument för insamling av data, kan bidra till att dessa villkor uppfylls.

63. Förbättrandet av kunskaperna är i sig ett betydande mål eftersom det kräver att samtliga medlemsstater antar ett mer systematiskt arbetssätt när det gäller att övervaka tjänsters säkerhet på de viktigaste områdena. Insamlandet och bedömningen av relevanta data inbegriper metodfrågor och organisationsfrågor som måste övervägas noga för att fastställa lösningar som är praktiska och kostnadseffektiva. Det här är helt klart ett område där insatser på gemenskapsnivå kan ha betydande fördelar, under förutsättning att ett lämpligt arbetssätt tas fram. När man utvecklar detta arbetssätt bör man noga beakta svårigheterna för små och mellanstora företag att hantera extra administrativt arbete eller kostnader. Det här är särskilt relevant för företag som arbetar med individuell turism, varav 95 % är små företag eller mikroföretag.
64. Därför bör gemenskapens insatser för konsumenttjänsters säkerhet på det här stadiet inriktas på att (a) förbättra de tillgängliga kunskaperna om risker och olycksfall och (b) systematiskt övervaka medlemsstaternas politik och åtgärder.
65. De erfarenheter som gjorts hittills visar att arbetet med datainsamling och övervakning inte kommer att ske på ett systematiskt och enhetligt sätt inom hela EU om det inte finns ett formellt ramverk för arbetet. EU:s utvidgning kan endast öka detta behov.

Den föreslagna lagstiftningsramens syften och innehåll

66. Mot bakgrund av ovanstående föreslås att en lagstiftningsram införs för att fastställa hur man ska gå till väga för att säkerställa systematisk och konsekvent insamling och bedömning av data och information om tjänsterelaterade olyckor och skador. Den typ av information som förväntas av systemet för datainsamling bör bestämmas genom politiska mål som fastställs i lagstiftningsramen. För bästa kostnadseffektivitet är det lämpligt att inrikta arbetet på de prioriterade områden och de därmed förknippade tjänster som tagits upp i denna rapport, nämligen tjänster i samband med turism samt idrotts- och fritidstjänster.
67. Eftersom ett stort antal åtgärder för att öka tjänsters säkerhet för närvarande tillämpas i medlemsstaterna vore det ömsesidigt givande att förbättra informationen om relevant lagstiftning och politik rörande tjänsters säkerhet. Därför bör lagstiftningsramen även innehålla bestämmelser om administrativt samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter för att systematiskt utbyta information om den politiska utvecklingen, utvecklingen av regleringen och de resultat som uppnås. Det här är viktigt för att man ska kunna kartlägga specifika brister i systemen för reglering, kontroll och tillsyn. Det är särskilt relevant eftersom konsumenter och tjänsteleverantörer framhållit bristen på information om befintliga regler och deras tillämpning i olika medlemsstater som ett av hindren för upprättande av en inre tjänstemarknad. Det är självklart att metoderna för att utbyta information ska utformas så att man undviker överlappningar med relevant befintlig eller kommande gemenskapslagstiftning som föreskriver förfaranden för inlämning av information på området tekniska standarder och regleringar i samband med tjänster.
68. Ramen kan också innehålla förfaranden för att fastställa och använda EU-standarder. Den ökade kunskapen om tjänsters säkerhet bör göra det möjligt att kartlägga specifika områden och risker där gemenskapsstandarder kan behövas för att stödja nationell politik och nationella åtgärder avseende konsumenttjänsters säkerhet.
69. Det exakta innehållet i lagstiftningsramen kommer att utformas mot bakgrund av noggranna kostnadseffektivitetsanalyser, pilotprojekt, undersökningar och annat arbete som kommer att genomföras i nära samarbete med medlemsstaterna. Målet ska vara att fastställa vilken omfattning och vilka metoder som är bäst för övervakningen och insamlingen av data, för att säkra gemenskapsåtgärdernas mervärde på ett kostnadseffektivt sätt. Det är självklart att de lagstiftningsinitiativ som planeras i samband med den inre marknaden för tjänster också ska beaktas när lagstiftningsramen utformas.
70. På längre sikt bör kommissionen få förbättrade möjligheter att bedöma eventuella behov av mer långtgående gemenskapslagstiftning mot bakgrund av de fakta som blir tillgängliga till följd av genomförandet av ramlagstiftningen. Dessa lagstiftningsinitiativ på längre sikt kommer att kräva en analys av vilken rättslig grund som är lämplig, samt av de ekonomiska konsekvenserna. Användningen av artikel 95 i fördraget kommer särskilt att kräva en utvärdering av faktiska och potentiella handelshinder och snedvridningar av konkurrensen som orsakas av skillnader mellan nationella regler för tjänsters säkerhet. Eventuella harmoniseringsåtgärder på gemenskapsnivå måste ligga i linje med de initiativ som utvecklats inom ramen för strategin för tjänster på den inre marknaden.
71. Under tiden kommer kommissionen också att fortsätta sin bedömning av systemen för skadeståndsansvar i medlemsstaterna. Resultaten av denna bedömning kommer att bidra till kartläggningen av eventuella luckor i de nationella systemen för

skadeståndsansvar. Det borde göra det möjligt att avgöra om ett gemenskapsinitiativ på detta område skulle vara fördelaktigt och motiverat.