

DLI-NOTAT

Folketingets Europaudvalg
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

18. maj 2006/BB/kb

Bilag til DLI's henvendelse til Folketingets Europaudvalg vedr. Servicedirektivet og det danske uddannelsessystem

Overordnet finder DLI, at Kommissionens reviderede direktivforslag i udstrakt grad bygger på den tekst Europa-Parlamentet vedtog i februar, og som sådan udgør et væsentligt fremskridt i forhold til den oprindelige tekst. Bl.a. er det omdiskuterede oprindelseslandsprincip blevet fjernet, hvorfor udenlandske serviceudbydere, som ønsker at operere i Danmark, nu skal overholde danske regler. Ligeledes får direktivforslaget i sin nuværende form ingen indvirkning på arbejdsmarkedsforhold, hvorved den danske aftalemodel og danske arbejdsvilkår skulle være sikret.

Offentlige tjenesteydelser

Retstilstanden omkring forsyningspligtigheder (SGI) og tjenesteydelser af almen økonomisk interesse (SGEI) er dog stadig mere eller mindre uafklaret. Problemet tager sit udspring i det faktum, at ingen af disse begreber er defineret i hverken primær eller sekundær EU-lovgivning. SGEI er omtalt i EF-traktaten, uden dog at blive defineret nærmere, mens SGI ikke omtales. De eneste foreliggende retningslinier for anvendelsen af disse begreber kommer således fra Kommissionen, i form af Grøn-bogen om Forsyningspligtigheder (KOM (2003) 270), samt fra EF-Domstolens retspraksis. Heraf kan udledes, at det er op til medlemsstaterne at definere, hvorvidt de anser en tjenesteydelse som værende af almen interesse. Sondringen mellem hvorvidt en tjenesteydelse af almen interesse også er af økonomisk karakter eller ej, er dog meget vanskelig at foretage, og beslutningen herom er i sidste ende underlagt EF-Domstolens vurdering.

Ved at karakterisere en aktivitet som SGI gives medlemsstaterne en mulighed for at anerkende, at givne aktiviteter er så væsentlige for dets borgere, at udøvelsen af de pågældende aktiviteter kan pålægges en række krav om fx universel adgang, fuld geografisk dækning og overkommelige priser. Dermed har medlemsstaterne en mulighed for på nationalt niveau at sikre, at bestemte målsætninger af almen interesse for samfundet, fx inden for uddannelsesområdet, kan fastsættes og opnås. Idet der imidlertid ikke foreligger nogen klar afgrænsning mellem sfærerne for ydelser af økonomisk og ikke-økonomisk interesse, er definitionerne af henholdsvis SGI og SGEI i forhold til uddannelsessektoren desværre gjort afhængige af organiseringen af det enkelte medlemslands undervisningssystem, fx i hvilket omfang den videregående uddannelse er liberaliseret. Da man i mange lande anser videregående uddannelse og erhvervsuddannelse som tjenesteydelser af økonomisk karakter, vil en eventuel dansk beslutning om at definere disse som SGI således kunne anfægtes ved EF-Domstolen.

Kommissionen har tillige i sit reviderede direktivforslag indført en formulering i betragtning 16, hvor man ændrer den definition af service, som Europa-Parlamentet har foreslået. Kommissionen fjerner her en positiv definition af begrebet service, og erstatter den med en række negative eksempler på, hvad service ikke er. I stedet henvises der til EF-Domstolens praksis, som fastslår, at en

DLI-NOTAT

vurdering af hvorvidt en aktivitet udgør en "service", og dermed falder ind under Direktivets anvendelsesområde, skal foretages sag for sag. Dette skaber usikkerhed om anvendelsen af servicebegrebet, og henlægger yderligere fortolkningskompetence til EF-Domstolen.

Endelig skriver Kommissionen i betragtning 33a om SGEI: *"Ved anvendelsen af dette direktiv må tjenesteydelser kun betragtes som tjenesteydelser af almen økonomisk interesse i dette direktiv og med forbehold af traktatens artikel 16, hvis de udføres for at varetage en særlig opgave af almen interesse, som tjenesteyderen har fået overdraget af den pågældende medlemsstat."*¹ Skal dette tolkes sådan, at tjenesteydelser af almen økonomisk interesse ikke kan udføres af medlemsstaten selv? Denne betragtning lader til at være i direkte uoverensstemmelse med forslaget artikel 1, stk. 2, som siger: *"Dette direktiv vedrører hverken liberalisering af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, der er forbeholdt offentlige eller private enheder, eller privatisering af offentlige enheder, der udfører tjenesteydelser."*²

"Tvingende almene hensyn"

I direktivforslagets artikel 4 findes definitioner på en lang række kernebegreber, heriblandt udtrykket *tvingende almene hensyn*. Begrebet dækker over målsætninger, under hensyn til hvilke det kan tillades at tilsidesætte bestemmelserne om fx det Indre Marked. Som eksempler herpå nævner Kommissionen i artikel 4, stk. 7a: *"...hensyn, der er anerkendt som sådan i EF-Domstolens praksis, herunder følgende: den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, den offentlige sundhed, bevarelsen af den finansielle balance i de sociale sikringsordninger, beskyttelsen af forbrugerne, tjenestemodtagerne og arbejdstagerne, retfærdige handelstransaktioner, bekæmpelse af bedrageri, beskyttelsen af miljøet, herunder bymiljøet, dyresundheden, intellektuelle ejendomsrettigheder, bevarelsen af den nationale historiske og kunstneriske arv samt social- og kulturpolitiske målsætninger"*³

Omend denne liste må formodes at være ikke-udtømmende, er det foruroligende, at Kommissionen ikke nævner kvalitetssikring af uddannelser som et tvingende alment hensyn, idet EF-Domstolen i en tidligere dom eksplicit har anerkendt dette. I sagen C-135/02, *Valentina Neri vs. European School of Economics*, anfører domstolen således at: *"...the aim of ensuring high standards of university education appears legitimate to justify restrictions on fundamental freedoms..."*⁴

Uddannelse

Som den eneste henvisning til uddannelse slås det i Kommissionens direktivforslags betragtning 16 fast, at undervisning inden for rammerne af det nationale uddannelsessystem ikke er at betragte som en service, og dermed ikke falder ind under direktivets anvendelsesområde. Idet begrebet det nationale uddannelsessystem ikke er nogen entydig størrelse, er rækkevidden af denne bestemmelse dog afhængig af organisering og finansiering af uddannelsessektoren i medlemsstaterne.

DLI har i den forbindelse fra Videnskabsminister Helge Sander tidligere modtaget et brev, hvori ministeren skriver, at det er op til de enkelte lande at bestemme hvad der er "offentligt styret" og at *"...er der blot en enkelt 'offentligt finansieret krone' i et uddannelsesudbud, så vil det – hvis vi ønsker det – være undtaget fra både GATS-reglerne og den fælles EU-handelspolitik."* Omend denne

¹ KOM (2006) 160, betragtning 33a

² KOM (2006) 160, artikel 1, stk. 2

³ KOM (2006) 160, artikel 4, stk. 7a

⁴ Case C-152/02, par. 46

DLI-NOTAT

udtalelse er betryggende, vil en sådan beslutning fra dansk side dog, jf. ovenfor, kunne anfægtes ved EF-Domstolen.

I forbindelse hermed skal nævnes en tidligere domsafgørelse ved EF-Domstolen som, i en sag vedrørende offentlige udbudsregler, satte grænsen for hvornår et universitet er at betragte som et offentligt organ ved en offentlig finansiering på minimum 50% af universitetets indtægter. Dette er unægteligt et andet syn på, hvad der er offentligt styret end Helge Sanders ovennævnte udtalelse om en enkelt offentligt finansieret krone.

Domstolen siger endvidere, at universitetets finansiering hidrører fra mange forskellige kilder, hvoraf nogle, fx tilskud på baggrund af antal studerende, må anses som offentlig finansiering, mens indtægter fra fx udførelse af bestemte forskningsarbejder, tilrettelæggelse af seminarer eller konferencer er af forretningsmæssig karakter. Herom anfører Domstolen: *"Det er i den forbindelse mindre vigtigt, at disse aktiviteter, der har en forretningsmæssig karakter, muligvis falder sammen med universitetets undervisnings- og forskningsaktiviteter."*⁵ Ikke nok med at grænsen for, hvornår et universitet kan betragtes som offentligt styret, sættes ved en offentlig finansiering på minimum 50%, skal kommercielle indtægter fra fx universiteternes forlagsvirksomhed medregnes, uafhængigt af deres sammenhæng – eller mangel på samme – med universitetets udførelse af undervisningsydelser af uomtvistelig almen interesse.

DLI bemærker sig tillige med undren, at Kommissionen har fjernet flere andre henvisninger til uddannelse, bl.a. et forslag om at undtage uddannelsesmæssige tjenester, der sigter mod at opfylde velfærdsmæssige mål. Dette er medvirkende til at skabe usikkerhed om, hvilke dele af det nationale uddannelsessystem, der er undtaget og hvilke der kan være åbne for en fortolkning ved EF-Domstolen. Uddannelsesområdetets stilling i direktivforslaget er således ganske usikker, hvilket blot forstærkes af de ovennævnte uklarheder vedrørende definitionen af tjenesteydelser af almen interesse.

⁵ Case C-380/98, par. 24