

EU-Kommissionen offentliggør sit nye forslag til Servicedirektiv

Tirsdag den 4. april 2006 fremsatte EU-Kommissionen sit reviderede forslag til direktiv om tjenesteydelser i det indre marked – Servicedirektivet. Forslaget er en del af den fælles beslutningsprocedure mellem EU's institutioner, og kan betragtes som Kommissionens udspil til et kompromis mellem Europa-Parlamentet og Ministerrådet. Den nye tekst er langt mere baseret på Europa-Parlamentets forslag¹, men Kommissionen har dog indført en række ændringer. I det følgende gives et overblik over det nye direktivforslag og dets formodede indvirkning på det danske uddannelsessystem.

Overblik over Kommissionens reviderede forslag

Der er to grupper af ændringer i Kommissionens reviderede tekst som giver anledning til nogen bekymring. I forhold til den i Europa-Parlamentet vedtagne tekst har Kommissionen indført en række væsentlige ændringer i den måde, hvorpå begreberne tjenesteydelser af almen interesse (SGI) og tjenesteydelser af almen økonomisk interesse (SGEI) defineres. SGI er ikke omfattet af Direktivet, mens SGEI, inklusive de uddannelsesydelser som måtte falde ind under denne kategori, delvist er dækket.

Med hensyn til uddannelse har Kommissionen fastholdt den mest centrale henvisning til uddannelse, som fastslår, at kurser under det nationale uddannelsessystem ikke er omfattet af Direktivets anvendelsesområde. Derudover har man dog systematisk fjernet alle henvisninger til uddannelse i hele Direktivet, hvilket må rejse spørgsmål om Kommissionens hensigter i forhold til uddannelsesområdet.

Offentlige tjenesteydelser

Vedrørende SGI har Kommissionen ændret Parlamentets foreslåede tekst, hvilket har medført et væsentligt problem i forbindelse med fortolkning af begrebet. Dette problem gøres akut af det faktum, at SGI ikke er et traktatfæstet begreb, hvorfor der ikke eksisterer en juridisk bindende definition herpå. I Parlamentets tekst gav man derfor eksplicit fortolkningsretten til medlemsstaterne, men denne bestemmelse er – i øvrigt uden forklaring eller kommentarer – blevet slettet af Kommissionen.

I Kommissionens Grønbog om Forsyningspligtigheder beskrives SGI som dækkende over:

”...både markedsræssige og ikke-markedsræssige tjenesteydelser, som de offentlige myndigheder klassificerer som værende af almen interesse og underlagt bestemte offentlige tjenesteforpligtelser.”²

SGEI omtales eksplicit i EF-traktatens artikel 16³ og artikel 86, stk. 2⁴, men udtrykket defineres ikke nærmere. I ovennævnte Grønbog skriver Kommissionen herom:

¹ Se evt. EUpDate nr. 1/2006

² KOM (2003) 0002, artikel 16

³ Art. 16 EF lyder: Med forbehold af artikel 73, 86 og 87 og i betragtning af den plads, som tjenesteydelser af almen økonomisk interesse indtager i Unionens fælles værdinormer, og den rolle, som de spiller med henblik på at fremme social og territorial samhørighed, sørger Fællesskabet og medlemsstaterne inden for deres respektive kompetenceområde og inden for rammerne af denne traktats anvendelsesområde for, at sådanne tjenester ydes på grundlag af principper og vilkår, der gør det muligt for dem at opfylde deres opgaver.

⁴ Art. 86, stk. 2 lyder: Virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, eller som har karakter af fiskale monopoler, er underkastet denne traktats bestemmelser, navnlig konkurrencereglerne, i det omfang anvendelsen af disse bestemmelser ikke retligt eller faktisk hindrer opfyldelsen af de

”...i forbindelse med Fællesskabets praksis hersker der bred enighed om, at udtrykket betegner tjenesteydelser af økonomisk art, som medlemsstaterne eller Fællesskabet underlægger specifikke offentlige tjenesteforpligtelser ud fra et kriterium om almen interesse.”⁵

Om en given tjenesteydelse, eksempelvis erhvervsuddannelse eller højere uddannelse, skal betragtes som SGI, er ifølge europæisk retspraksis op til medlemslandene at definere, dog i overensstemmelse med EF-traktaten og EF-Domstolens praksis. Denne sondring kan i mange tilfælde være meget svær at foretage, ligesom forskellige medlemsstater kan have forskellige sondringer. I sidste ende er det derfor Domstolen, som i tvivlsspørgsmål skal tage stilling til medlemsstaternes definitioner.

Hvad angår SGEI henviser Kommissionens tekst eksplicit til medlemsstaternes ret til, igen i overensstemmelse med Domstolens retspraksis, at fastsætte hvilke tjenesteydelser de anser som værende SGEI. Inden for uddannelsessektoren vil SGEI formentlig omfatte alle uddannelsesydelser, som udbydes for betaling, men som samtidig tjener et formål af almen interesse.

Domstolen har hidtil i sin praksis helt overordnet baseret sine domme på følgende kriterier:

- Et uddannelsesforløb som tjener et formål af almen interesse, og som hovedsageligt er offentligt finansieret, vurderes af ECJ som værende del af det nationale uddannelsessystem, uanset om den studerende betaler en vis undervisningsafgift.⁶
- Et uddannelsesforløb hvor uddannelsesinstitutionen søger at opnå profit, og som hovedsageligt er privat finansieret, vurderes som værende en tjenesteydelse af økonomisk natur.⁷ Dette gælder også i tilfælde, hvor en privat institution varetager opgaver på vegne af det offentlige uddannelsessystem – eksempelvis et offentligt universitet som udliciterer en del af sine kurser til et privat universitet.

Konsekvensen heraf vil sandsynligvis blive, at især højere uddannelse og erhvervsuddannelserne vil blive påvirket af Direktivet, idet de vil falde ind under kategorien SGEI.

Uddannelse

Som nævnt ovenfor har Kommissionen fastholdt den formulering i betragtning 16 som fastslår, at *”undervisning inden for rammerne af det nationale uddannelsessystem”* ikke er at betragte som en tjenesteydelse i EF-traktatens forstand, og således ikke omfattet af Direktivet. Kommissionens tekst vedrørende aktiviteter, som ikke er at betragte som tjenesteydelser, lyder:

“...activities performed, for no consideration, by the State or on behalf of the State in the context of its duties in the social, cultural, educational and judicial fields, such as courses provided under the national education system...”⁸

Med formuleringen om det nationale uddannelsessystem er vurderingen, at i hvert fald folkeskolen

særlige opgaver, som er betroet dem. Udviklingen af samhandelen må ikke påvirkes i et sådant omfang, at det strider mod Fællesskabets interesse.

⁵ KOM (2003) 0002, artikel 17

⁶ ECJ Case C263/86

⁷ ECJ Case C153/02

⁸ KOM (2006) 160, recital 16

er fuldstændig sikret. Set i lyset af Statsminister Anders Fogh Rasmussens tidligere svar til DLI kan teksten dog fortolkes som et tilsagn om, at alle dele af uddannelsessystemet, hvortil der gives offentlige bevillinger, er undtaget.

Det vurderes umiddelbart, at Kommissionens formulering om aktiviteter, som udføres af staten eller på vegne af staten, henviser til tjenesteydelser leveret af private institutioner inden for rammerne af det nationale uddannelsessystem.

Herudover er der tillige en række mere eller mindre centrale bestemmelser, hvori uddannelse indgik som eksempel på aktivitet, som er undtaget fra forskellige dele af Direktivet. Samtlige disse henvisninger er nu taget ud. Blandt andet er en bestemmelse om at undtage uddannelse, der ofte sigter mod at gennemføre velfærdsmæssige mål, blevet taget ud, ligesom en generel undtagelse af social aktivitet med velfærdsmæssige mål er fjernet i Kommissionens tekst.

I en betragtning vedrørende krav om fremvisning af originale dokumenter, er uddannelse nævnt som et såkaldt ” tvingende alment hensyn”, hvorefter Direktivets bestemmelser kan tilsidesættes. I Kommissionens reviderede forslag er teksten fastholdt ordret, blot med ordet uddannelse taget ud. Indtrykket af teksten som helhed er således, at man fra Kommissionens side har taget en bevidst beslutning om, så vidt muligt, at åbne op for at lade uddannelse være omfattet af Direktivet.