

Service uden hensyn

*Analyse af "Bolkestein Light",
det reviderede forslag til EU's servicedirektiv*

Af Kenneth Haar

Tænk tanken NyAgenda

Tænk tankens formål er fremme analyser og debat omkring EU's virke og juridiske rammer ud fra et demokrati- og medborgerskabsperspektiv. Gennem at igangsætte og formidle kritiske analyser af det europæiske samarbejde i et globalt perspektiv, skal tænk tanken bidrage til at give et forbedret fundament for den danske og den internationale debat om samfundsudviklingen, set ud fra et centrum-venstre perspektiv.

Tænk tanken skal arbejde ud fra en åben og dybdobørende tilgang, der gør den i stand til at sætte spørgsmålstegn ved etablerede sandheder og fastlåste tankemønstre. Gennem udredninger og debatskabende arrangementer skal Tænk tanken være med til at danne modmagt i et samfund, som i stigende grad er præget af konformitet og mangel på nytænkning.

www.nyagenda.dk

Udgivelser

Franske stemmer - kritik af forfatningsforslaget fra venstre.

Red. af Drude Dahlerup, Kenneth Haar og Niels I. Meyer. 2005:1. 2. oplag. Gratis.

Fremmer EU freden? Analyse, kritik og alternativer.

Af Jan Øberg. 2005:2. 1. oplag. Foreligger også på engelsk. Gratis.

Under bekvemmelighedsflag -Konsekvenserne af EU's servicedirektiv.

Af Kenneth Haar og Klaus Lorenzen. 2005:3, 1. oplag. Udsolgt.

"Vores globale handelsinteresser" - En rapport om EU's handelspolitik, de multinationale selskaber og u-landene.

Af Christina Deckwirth, Kenneth Haar og Trine Pertou Mach. 2006:1, 1. oplag. Gratis.

"Does the European Union Promote Peace? - Analysis, critique and alternatives"

(engelsk udgave af "Fremmer EU freden?"), af Jan Øberg, 2006:2, 1. oplag. Gratis.

Translated from Danish: Fremmer EU freden? Analyse, kritik og alternativer (2005)

Så længe oplag haves kan rapporterne bestilles hos

NyAgenda, Nybrogade 8- st., 1203 København K, tlf. 33 15 30 60, fax 33 15 30 61,

sekretariatet@nyagenda.dk.

De kan også ses på vores hjemmeside, www.nyagenda.dk

Første oplag, september 2006

ISBN 87-990946-4-9

Copyright: NyAgenda og forfatteren

Udgivet med støtte fra Nævnet for Fremme af Debat og Oplysning om Europa.

Indholdsfortegnelse

Forord	s. 5
Kapitel 1: Kommissionens blinde øje og den globale konkurrencedygtighed Hvad er meningen med servicedirektivet	s.11
Kapitel 2: Ræset mod bunden Rygtet om oprindelseslandsprincipets død er stærkt overdrevent	s.17
Kapitel 3: Social dumping ad bagdøren Akkilleshælen på arbejdsmarkedsområdet er kontrolmekanismer	s.23
Kapitel 4: Offentlige ydelser på anklagebænken Mere marked, mindre samfund	s.30
Kapitel 5: Fra betonklodser til slyngeladvokater Virkningen på kommercielle tjenesteydelser fuld af kedelige overraskelser	s.36
Efterskrift: "Det sociale Europa" til grin Servicedirektivet er en indbydelse til et langstrakt politisk slagsmål	s.42
Europæiske kommentarer til det reviderede servicedirektiv Fagforeninger og partier kommenterer direktivet	s.44
Links Hjemmesider med dokumenter og analyser af servicedirektivet	s.46
Noter	s.47

Forord: Bolkestein Light

Farerne ved den nye “light-udgave” af servicedirektivet

“ De ændringer, som er foretaget er slet ikke så vidtgående som det er blevet fremstillet offentligt. Der er ikke mange gifttænder, som er trukket ud. De virkelig alvorlige gifttænder, nemlig den nyliberalistiske stødretning, presset i retning af privatiseringer, deregulering og liberalisering, er intakte..”

Sahra Wagenknecht (MEP, Die Linke)¹

“Så lykkedes det endelig EU at blive enige om noget!”

Med de ord indledte Radioavisen sin middagsudgave tirsdag den 30. maj 2006, dagen efter Ministerrådet havde godkendt sit forslag til servicedirektiv. Efter mere end to års ophidset debat, så det mest kontroversielle direktivforslag fra EU-kommissionen i lang tid ud til at have fundet sin endelige form, og studieværten syntes lettet. I samme radioavis -og i øvrigt i de fleste medier - blev nyheden om det færdige servicedirektiv kommenteret med lettelse af både journalister, politikere og en lang række danske interesseorganisationer. Fagbevægelsen, erhvervslivet, og Forbrugerrådet var alle godt tilfredse med beslutningen med hver deres indfaldsvinkel. Og glade for EU's fornyede handlekraft.

Skulle man tro medierne i de dage er det ikke muligt at være uenig i hverken formålet med servicedirektivet - at styrke det indre marked for tjenesteydelser, og at lette handlen og vilkårene for etablering af virksomheder i et andet medlemsland - eller i de midler, direktivet foreskriver.

I dette hæfte, der er en opdatering af den analyse, vi fremlagde i rapporten “Under bekvemlighedsflag”, lægger vi alligevel et andet og mere kritisk standpunkt ind i debatten. Vi vil hér redegøre for, hvorfor servicedirektivet stadig er et dybt problematisk direktiv, der vil få en række negative konsekvenser i Danmark og i resten af EU. Vi er enige med de mange bevægelser på europæisk plan, der vender sig mod direktivet, også i den nye form.

Lige siden Kommissionen lancerede forslaget første gang i januar 2004, har det været på anklagebænken for at fremme social dumping, kommercialisering af offentlige ydelser, og i det hele taget for at prioritere hensynet til erhvervslivet og markedet langt højere end hensyn til f.eks. miljø, folkesundhed, socialpolitik og alle andre formål, der ikke fremmer den fri levering af tjenesteydelser over grænserne i EU. Selvom det er ubestrideligt, at direktivet er blevet forbedret undervejs gennem den politiske behandling, vil vi vise, at meget af kritikken stadig er gyldig.

På de følgende sider går vi skarpt i rette med påstanden om, at de problemer, kritikerne har rejst, er løst i det aktuelle forslag til direktiv.

Det sker gennem fire hovedpointer:

- Direktivet fremmer en asocial og udemokratisk markedslogik inden for offentlige ydelser, såsom uddannelse, vandforsyning og elektricitet.

- Det vil blive sværere at tage almene hensyn gennem regulering af private, kommercielle tjenesteydelser. Selv byplanlægning kan direktivet få en skadelig virkning på.

- Påstanden om, at en berygtet del af direktivet, "oprindelseslandsprincippet", skulle være fjernet, holder ikke vand. Princippet, som giver udenlandske virksomheder ret til at ignorere lokale regler på serviceområdet, kan føre til et "ræs mod bunden" i standarder, f.eks. hvad angår kvalitet og forbrugerbeskyttelse.

- Selvom direktivet ikke vil pålægge landene at ændre deres regler på arbejdsmarkedet, kan direktivet alligevel føre til social dumping. For mulighederne for at kontrollere overholdelse af reglerne forringes.

Også på et andet spørgsmål går vi i rette med mediernes dækning af direktivet i forbindelse med Ministerrådsmødet. Dengang lød det som om direktivet er vedtaget, men det er forkert. Det er det ikke før Europa-Parlamentet og Ministerrådet er enige, og den proces er endnu ikke færdig. Europa-Parlamentet skal diskutere direktivet for anden gang i løbet af efteråret 2006, og selvom parlamentet sikkert ikke vil ændre noget afgørende i teksten, kan det ikke udelukkes, at parlamentet vil kræve flere indrømmelser fra Ministerrådet. Den udvikling vil NyAgenda fortsat følge - og skrive om på vores hjemmeside. Under alle omstændigheder vil Ministerrådets forslag fra den 29. maj 2006 være omdrejningspunktet for resten af forløbet. Derfor handler dette hæfte om denne tekst².

Fra Bolkestein Classic til Bolkestein Light

Direktivet kaldes sommetider for "Bolkestein-direktivet", efter den Kommissær, der stod for det oprindelige forslag, daværende Kommissær for det indre marked, Frits Bolkestein. Hans forslag blev i sin tid modtaget med gru af både fagbevægelsen, miljøorganisationer, forbrugerorganisationer, og af hele den europæiske venstrefløj i januar 2004³. Fra da af blev der organiseret store demonstrationer i Bruxelles og i Strasbourg med op mod 100.000 deltagere ved flere lejligheder. Senest med to demonstrationer i februar 2006. Særligt var et af de bærende principper i forslaget - "oprindelseslandsprincippet" - i hård modvind. Ifølge oprindelseslandsprincippet skal virksomheder, der arbejder i andre medlemslande, kun følge de regler for serviceområdet, der gælder i deres hjemland/oprindelsesland. Det mente mange var en åbning for "et ræs mod bunden" i standarder på vitale områder. Virksomheder kunne let flytte til det medlemsland med de laveste standarder på miljø- og forbrugerbeskyttelsesområdet, og dernæst frit levere ydelser i lande med høje standarder, uden at skulle følge dem. Fagbevægelsen var direkte rystet over de dele af forslaget, som ville gøre det muligt at arbejde for hjemlandets løn, når arbejdet blev udført i lande med overenskomster på et langt højere niveau. Det ville lægge et hårdt pres på lønnen, og føre til "social dumping", mente de. Andre fremhævede direktivet som et skridt mod kommercialisering af offentlige ydelser.

Kritikken af direktivet gjorde indtryk. Det blev tydeligt, da Europa-Parlamentet behandlede direktivet for første gang den 16-17. februar 2006. Et flertal i parlamentet, der talte højrefløjen og de fleste socialdemokrater, blev enige om at fjerne dele af direktivet, og vedtog derfor et revideret forslag. Lange og svære forhandlinger i de foregående måneder havde ført til et nyt forslag, hvor kapitlet om "oprindelseslandsprincippet" var skrevet om, og formuleringerne om arbejdsmarkedsforhold ændret. Også direktivets tekst om offentlige ydelser blev justeret. Bl.a. krævede Europa-Parlamentet sundhedsydelser helt undtaget for direktivet.

Mange modtog dette "kompromis" fra parlamentet med glæde, herunder de toneangivende kredse i den europæiske fagbevægelse. "Bolkestein Light" var den betegnelse det nye forslag efterhånden fik, og det blev hurtigt en udbredt opfattelse, at alle alvorlige tænder var trukket ud på direktivet. Men der var også andre røster. Særligt venstrefløjen, såvel partipolitisk som i fagbevægelsen, fastholdt modstanden mod direktivet, også i dets nye form, også selvom teksten var bedre end den oprindelige. I Europa-Parlamentet stemte De Grønne og venstrefløjen således imod det nye forslag. "Light" eller ej, mente de, så har varen så mange ligheder med det oprindelige forslag, at den stadig er meget usund.

Da servicedirektivet først kan vedtages når Ministerrådet og Europa-Parlamentet er enige, var parlamentets forslag svære at ignorere. Derfor valgte Kommissionen at fremsætte et nyt forslag den 4. april 2006, der i store træk byggede på Europa-Parlamentets anbefalinger.

Da Ministerrådet behandlede Kommissionens forslag på et møde den 29. maj 2006, ændrede de dog en del i teksten om offentlige ydelser, og rykkede lidt på teksten om arbejdsmarkedsforhold. Nu får vi så se om Europa-Parlamentet accepterer Ministerrådets forslag. Hvis eller når det sker, er direktivet vedtaget.

Farlige uklarheder

Debatten om direktivet er altså ikke slut endnu, selvom man kan få det indtryk af medierne. Og dette hæfte, der altså tager udgangspunkt i Ministerrådets forslag, er et bidrag til debatten i slutfasen.

Særligt håber vi, at det kan bidrage til at skabe større og mere kritisk offentlig debat om direktivet. Og helst inden direktivet vedtages. Selvom direktivet har været undervejs i mere end to år, lader den politiske debat i Danmark endnu meget tilbage at ønske. En af grundene er, at direktivet er vanskeligt tilgængeligt.

Direktivet er meget uklart skrevet, og derfor er de præcise konsekvenser kun klare på ganske få punkter. Direktivet pålægger medlemslandene at fjerne en lang række regler af forskellig karakter, men ofte beskriver teksten kun vagt, hvad der menes. Derfor kan ingen i dag sige med sikkerhed, hvad konsekvenserne af direktivet bliver for medlemslandenes lovgivning. Klarheden kommer nemlig først, når teksten er blevet fortolket.

Problemet opstår f.eks., hvis mange andre medlemslande eller Kommissionen ikke er tilfreds med den måde et land gennemfører direktivet på, herunder de tre oven for nævnte dele af direktivet. Den slags konflikter kan løses gennem den såkaldte "komitéprocedure". Denne procedure er et redskab, Kommissionen har til rådighed for at sikre gennemførelsen af direktivet. Kommissionen skriver under denne procedure et forslag til fortolkning, eller et pålæg til et eller flere medlemslande. Det fremlægges for en komité, der er nedsat til formålet. I komitéen sidder repræsentanter for medlemslandene. Et kvalificeret flertal i komitéen skal støtte forslaget, hvis det skal vedtages. Er der ikke flertal i komitéen, kan Kommissionen indbringe sagen for Ministerrådet, hvor der skal være kvalificeret flertal imod Kommissionen for at stoppe forslaget.

Endelig kan sager om fortolkning af direktivet afgøres ved EF-domstolen. Konsekvenserne af direktivet vil derfor først stå rigtig klart, når EF-domstolen har afsagt en lang række domme om servicedirektivet, eller når Kommissionen har anvendt komitéproceduren i et stykke tid.

Med andre ord har hverken regeringen eller Folketinget det afgørende ord, når direktivet skal omsættes i praksis. Det har enten et flertal i Ministerrådet, Kommissionen, eller EF-domstolen.

Man skulle tro, at denne usikre situation ville have affødt et kontant krav fra det danske folketing om at få skabt maksimal klarhed om konsekvenserne af direktivet. Alle partier uden for regeringen, så faktisk også et stort behov for en grundig og tilbundsgående redegørelse i efteråret 2005. Den blev dog aldrig til noget. Regeringen udgav først et notat om direktivet få dage før den afgørende behandling i Folketinget⁴. Et notat, som lod mange spørgsmål ubesvarede og ukommenterede, og som var spækket med usikre vurderinger, og fattig på fakta. Selv mange af de spørgsmål, der var rejst af danske interesseorganisationer fik lov til at hænge ubesvarede i luften. F.eks. en række spørgsmål fra fagbevægelsen om arbejdsmarkedsområdet, og fra uddannelsesorganisationerne om uddannelsesområdet.

Derfor skal dette hæfte give eksempler på, hvad vi risikerer, at direktivet fører til. Det er ikke sikkert, at alle de farer, direktivet rummer, også bliver virkelighed. Men der er en risiko for det. Derfor gælder det om at eliminere farerne inden direktivet vedtages endeligt.

Selv hvis beslutningen om direktivet tages i efteråret, betyder det ikke, at debatten er fortid. Det er der to grunde til.

For det første er direktivet ikke én beslutning, der er truffet én gang for alle. Det skyldes den meget specielle måde, direktivet er sat sammen på. En række politiske beslutninger om den præcise udmøntning af forslaget vil først blive truffet efter direktivet er vedtaget.

For det andet er direktivet en beslutning af så stort omfang, at det har en stor udsagnskraft om den retning, som EU i almindelighed og det indre marked i særdeleshed er på vej i. Vi håber, at det indre marked vil blive genstand for større kritisk bevågenhed end tilfældet har været i de senere år, og vi mener at servicedirektivet er et uomgængeligt element i den debat. Og udviklingen i den del af EU-samarbejdet kan helt ændre det samfund, vi lever i. Også på de store linjer skal de mange kritikere af servicedirektivet spille med, og spille ud - med alternativer. Dette handler om, hvilket samfund, vi vil have. Det handler om, hvilke rettigheder, vi skal have i fremtiden - til offentlige ydelser, til politisk indflydelse. Det handler om forholdet mellem demokrati og marked.

NyAgenda og dette hæfte

Det er ikke første gang, NyAgenda skriver om servicedirektivet. Vi har givet servicedirektivet høj prioritet fordi vi mener, der er et stort behov for at styrke kritikken af EU's nyliberalistiske politik. Der skrives generelt for lidt om den måde, EU fremmer markedets dominans, og om de udemokratiske tilstande, der indføres på centrale samfundsområder som konsekvens. Servicedirektivet er et vigtigt led i denne udvikling, og derfor har vi skrevet en hel del om direktivet siden august 2005, hvor vi udgav bogen "Under bekvemmelighedsflag". Det er også blevet til en række kronikker og analyser af servicedirektivet, der alle kan ses på vores temahjemmeside om direktivet⁵. En del af teksten i dette hæfte stammer fra de analyser, vi tidligere har publiceret på vores hjemmeside. Forskellen er, at vi har udeladt en del af mellemregningerne, f.eks. juridiske overvejelser. I stedet er der henvist til disse baggrundspapirer i fodnoterne. Denne tilgang giver mere plads til de centrale pointer, til den politiske kontekst, til de konkrete eksempler, og gør også teksten lettere at læse. Målet er at give flere et overblik over direktivet som helhed. Vel at

mærke det forslag, Ministerrådet vedtog den 29. maj 2006, og som afventer Europa-Parlamentets behandling. Skulle Europa-Parlamentet beslutte sig for at kræve ændringer i forslaget, er debatten åbnet på ny. Den udvikling kan du følge på vores hjemmeside.

Hæftet når ikke hele vejen rundt om direktivet. Det er hverken muligt eller særlig ønskeligt. Direktivet berører en meget stor del af både EU's økonomi og den danske økonomi. Det oprindelige forslag til direktiv ville faktisk have fået betydning for halvdelen af den danske økonomi - det nye forslag en lidt mindre andel. Af pladshensyn må vi nøjes med at fremdrage de mest centrale og kritiske spørgsmål.

Kapitel 1 handler om formålet med direktivet. Om arbejdet for et konkurrencedygtigt EU, om direktivet og beskæftigelsen, og om den globale kontekst, direktivet må ses i; væksten i markedet for tjenesteydelser.

Kapitel 2 handler om det princip i Kommissionens oprindelige forslag, der var kraftigt medvirkende til at gøre direktivet berygtet; oprindelseslandsprincippet. Mange har påstået, at princippet er fjernet i det nye forslag. Vi er helt uenige.

Kapitel 3 handler om arbejdsmarkedet. Servicedirektivet har fra første færd været forbundet med begrebet "social dumping" eller "løndumping". Selvom direktivet er ændret på flere punkter, er der endnu risiko for social dumping - ad bagdøren.

Kapitel 4 handler om offentlige ydelser.

Hvad vil direktivet betyde for offentlige ydelser? Og svaret er, at direktivet er et skridt mod kommercialisering af en række offentlige ydelser.

Kapitel 5 ser på medlemslandenes regulering af kommercielle tjenesteydelser. Vi tager nogle eksempler ud for at illustrere, hvor mange nye samfundsområder, der pludselig kan blive berørt af et direktiv om det indre marked. Vi ser især på den danske planlov, og på advokatbistand.

Bogen afsluttes med en opfordring til at politisere debatten om det indre marked. Eller mere præcist; politisere på en anden måde. For den måde servicedirektivet blev præsenteret af medierne på, da det nuværende forslag blev til sidst i maj 2006, var meget politisk.

*Kenneth Haar
På vegne af NyAgenda*

Kapitel 1

Kommissionens blinde øje og den globale konkurrencedygtighed

Hvad er meningen med servicedirektivet

“EU må hurtigt få skabt et egentligt indre marked for tjenesteydelser, hvis man vil sikre de europæiske virksomheders konkurrenceevne, og styrke EU’s forhandlingsposition”⁶

EU-kommissionen om servicedirektivet og de globale forhandlinger om tjenesteydelser

EU-topmødet i Lissabon i marts 2000 satte et ambitiøst mål: EU skal være “den mest konkurrencedygtige og vidensbaserede økonomi i verden inden 2010”⁷. En af nøglereformerne skulle være et servicedirektiv, og det var Kommissæren for det indre marked, Frits Bolkestein, der fik til opgave at skrive forslaget. Han satte resolut kikkerten for det blinde øje og iværksatte et angreb på enhver form for regler, som erhvervslivet ville af med.

Servicedirektivet handler om at udvikle det indre marked for tjenesteydelser.

Ifølge Ministerrådet og EU-kommissionen fungerer det indre marked for tjenesteydelser dårligt. Medlemslandene har for mange barrierer for leverandører fra andre medlemslande, og det vil de råde bod på med et direktiv, der skal lette leveringen af tjenesteydelser over grænserne, og gøre det lettere for virksomheder i EU at etablere sig i andre medlemslande.

Det kan lyde tilforladeligt og teknisk. Problemet er, at det ikke er så lidt, der kan ses som bremseklodser for det indre marked. : Reglerne på serviceområdet er ofte indført for at varetage en række almene hensyn. Så når serviceområdet liberaliseres, skal der trædes varsomt. Det gjorde Kommissær Bolkestein ikke. Han valgte at spørge erhvervslivet til råds, og besluttede sig hurtigt til, at bruge alle de råd han fik som en slags skitse til direktivet.

Undersøgelsens resultat, som kaldes Barriererapporten⁸, konkluderede, at EU’s medlemslande opstiller mange hindringer for selskaber fra andre EU-lande. Det var en forudsigelig konklusion. For rapporten var blevet til på en meget enkel måde: Erhvervslivets organisationer, samt en lang række enkeltvirksomheder var blevet spurgt, hvilke hindringer, de møder, når de leverer ydelser i andre EU-lande. Selvom Barriererapporten ikke er stort andet end en systematiseret liste over deres svar, dannede rapporten skabelon for servicedirektivet. Dermed opstod mange modsætninger mellem direktivets regler, og regler som skal varetage hensyn til demokrati, miljø, forbrugere, sociale rettigheder m.m. Og i det politiske liv blev servicedirektivet hurtigt en varm kartoffel og genstand for højtrøstede slagsmål. Bolkestein havde kun blik for den globale konkurrencedygtighed og erhvervslivets interesser, og derfor kom han hurtigt i uvejr. “Man udtaler mit navn som var jeg den afskyelige snemand”, har han engang sagt.

Hvad indeholder direktivet?

Når tilhængerne skal begrunde deres støtte til direktivet, sker det ofte med afsæt i klager over den udbredte "protektionisme" i EU på serviceområdet. Problemet, set med Kommissionens øjne, er at medlemslandene ikke tager den traktatfæstede "frihed til at levere tjenesteydelser" tilstrækkelig alvorligt. Løsningen er ifølge Kommissionen at indlede traktatbrudssager ved EF-domstolen, og at få vedtaget et servicedirektiv for at sætte mere gang i liberaliseringerne på tjenesteydelsesområdet. Men når Kommissionen taler om "barrierer", "hindringer" eller "restriktioner", er det kun sjældent diskrimination på baggrund af nationalt tilhørsforhold, der er tale om. Det kan følgende korte gennemgang af servicedirektivets indhold vise.

Formålet med direktivet er at få mere præcise regler om tjenesteydelser på to forskellige måder. Dels ved at gøre det lettere for virksomheder i EU at etablere virksomhed i et andet EU-land, d.v.s. oprette datterselskaber eller filialer. Og dels ved at gøre det lettere at levere tjenesteydelse midlertidigt i andre EU-lande.

Direktivet dækker ikke alle servicesektorer. Sundhedssektoren, transport, finansielle tjenesteydelser, telekommunikation, audiovisuelle tjenesteydelser (f.eks. TV og radio), spil, vikarbureauer, vagtbureauer, og elektroniske kommunikationsydelser, er alle helt eller delvist undtaget. Der er også en undtagelse for sociale tjenesteydelser, som dækker f.eks. børnepasning, mens det er mere uklart om den dækker ældre- og hjemmepleje. Offentlige ydelser er generelt kun undtaget for direktivet, hvis der ikke er en konkurrencesituation og private leverandører på området. Direktivet dækker f.eks. vand, energi, samt en del af uddannelsesområdet. (Mere om offentlige ydelser i kapitel 4.)

Direktivet dækker desuden ikke skatteforhold, ligesom direktivet i princippet ikke "bør have indvirkning på arbejdsretlige spørgsmål" (læs mere om arbejdsmarkedsspørgsmål i kapitel 3).

De redskaber, Kommissionen foreslår til at styrke det indre marked for tjenesteydelser er meget forskelligartede, men trækker alle i samme retning: færre forpligtelser og mindre bureaukrati for virksomhederne. Og dele af direktivet er ukontroversielle. Medlemslandene bedes f.eks. om at oprette "kvikskranker", der skal gøre det lettere for virksomhederne at gennemføre formaliteterne om deres arbejde i det pågældende medlemsland.

Direktivets grundlæggende formål er at lette arbejdet for virksomhederne i to forskellige situationer; dels når de skal levere tjenesteydelser i et andet medlemsland, dels når de vil etablere virksomhed i et andet medlemsland.

Direktivet skal bl.a. *fremme etablering* ved at pålægge medlemslandene følgende:

- Der skal gives udførlige begrundelser for at kunne opretholde tilladelsesordninger og autorisationer, og det skal gøres lettere at opnå tilladelse. Mange tilladelsesordninger skal helt fjernes.
- Regler, som stiller krav til en virksomheds form, skal fjernes.
- Prisregulering skal fjernes, med mindre der kan gives solid begrundelse for dem.
- Krav om et minimum antal ansatte skal fjernes.
- Hele lovgivningen skal gennemgås bl.a. for at sikre, at reglerne er "ikke-diskriminerende", ikke for skrappe ("proportionale" i forhold til formålet), og "nødvendige". Særligt regler om priser,

Direktivet skal også *fremme handel med tjenesteydelser over grænserne*, og metoden, der er valgt til det formål, har gjort direktivet berygtet. Det er det såkaldte “oprindelseslandsprincip”, der betyder, at selskaberne kun skal rette sig efter lovgivningen på serviceområdet fra deres hjemland, når de arbejder i et andet medlemsland. Kapitlet om “oprindelseslandsprincippet” er ændret en del siden Kommissionens oprindelige forslag. Kapitlet hedder nu “friheden til at levere tjenesteydelser”. I en snæver vending kan det beskrives som et oprindelseslandsprincip minus 25 %. (Dette er nærmere analyseret i kapitel 2).

Som det fremgår, handler direktivet ikke om diskrimination på baggrund af en virksomheds hjemland. Den form for åben diskrimination spiller en meget lille rolle i dag, og i det omfang den findes, er det sager, der afgøres ved EF-domstolen ved brug af traktatens almindelige bestemmelser. Den slags har EU ikke brug for et servicedirektiv til. I stedet behandler direktivet en lang række nationale regler, der for de flestes vedkommende ikke er beregnet på diskrimination, men på andre formål. På den måde viser indholdet i direktivet, at der faktisk eksisterer et indre marked for tjenesteydelser, og at dynamikken i integrationen åbenbart kun kan opnås ved at inddrage følsomme sektorer, og ved at gå mere systematisk til værks over for medlemslandenes ikke-diskriminerende regulering.

Hvorfor er det så vigtigt for Kommissionen og Ministerrådet?

Beskæftigelse

I dag lyder det fra de fleste tilhængere, at når disse regler er på plads, vil det i løbet af kort tid føre til en stor gevinst på beskæftigelsessiden. Det er faktisk det hyppigst fremsatte argument for direktivet overhovedet. Den mest optimistiske, og hyppigst citerede rapport om beskæftigelseseffekten vurderer, at direktivet kan skabe 600.000 arbejdspladser i EU⁹. Det hører til de politiske pudsigheder, at denne rapport fra instituttet Copenhagen Economics, som skulle dokumentere beskæftigelseseffekten, først kom i januar 2005, altså et år efter direktivet blev foreslået. Tallet 600.000 bruges stadigvæk af tilhængerne af direktivet, også selvom de samme mennesker hævder, at det forslag til direktiv, undersøgelsen bygger på, er ændret markant¹⁰.

På dette sted er der ikke plads til en grundig gennemgang af de rapporter, som regner på beskæftigelseseffekten af direktivet, men kun til tre kritiske bemærkninger.

Den første handler om hvor stor sikkerhed, beregningerne om beskæftigelseseffekten egentlig er behæftet med. De er nemlig blevet angrebet for meget store svagheder i talmaterialet bag beregningerne. I sin kritik af beregningerne fra Copenhagen Economics, citerer professor David Hall fra University of Greenwich f.eks. Copenhagen Economics for at medgive, at “den store usikkerhed vedrørende virkningen på lang sigt, betyder, at der ikke kan drages pålidelige konklusioner om markedsåbningernes betydning for økonomien”. Hall fortsætter:

“Desværre ignorerer de dernæst deres eget råd, og trykker et skema med netop den slags forudsigelser.”¹¹

Den anden bemærkning handler om metoden bag beregningerne.

Det tages som et ubestrideligt faktum af Copenhagen Economics (og andre), at fjernelse af enhver restriktion på tjenesteydelsernes frie bevægelighed er vejen til både mere vækst, konkur-

rencedygtighed og beskæftigelse. I deres komplicerede økonometriske modeller omsættes fjernelsen af en restriktion oven i købet til en faktor - et tal, der så indgår i ligningerne, der bruges til at regne på produktivitets- og beskæftigelseseffekten.

Men der er restriktioner, som faktisk har en beskæftigelsesfremmende effekt, herunder restriktioner på opførelse af storcentre og store supermarkeder (se kapitel 5), der giver småhandlende bedre muligheder for at overleve. Liberaliseringer på dette område kan givetvis føre til større produktivitet (den såkaldte "Walmart-effekt" opkaldt efter den amerikanske supermarkeds kæde), men giver samtidig lavere beskæftigelse i sektoren.

En rapport fra den britiske faglige sammenslutning TUC (det britiske LO) mener at kunne dokumentere, at effekten af fjernelse af restriktioner ofte er ringe hvad angår konkurrencedygtighed og beskæftigelse, og at andre midler ofte er mere effektive, f.eks. øget satsning på forskning og stimulering af investeringer i infrastruktur, herunder kommunikationsinfrastruktur¹². Samme rapport vurderer, at EU allerede må karakteriseres som et meget integreret marked for tjenesteydelser, selv i sammenligning med USA.

TUC-rapporten fremhæver også resultatet af en undersøgelse, som konsulentvirksomheden PriceWaterhouse Coopers har gennemført. Denne rapport er interessant, fordi den ligesom Kommissionen har gjort det i "Barriererapporten" har spurgt virksomhederne, hvilke barrierer de ser på EU's marked for tjenesteydelser. Men hvor Kommissionen har spurgt til alle barrierer, har PriceWaterhouse Coopers spurgt om, hvilke barrierer, der er de vigtigste. Svarene handler overvejende om barrierer, der ikke er politiske, nemlig kulturelle og sproglige barrierer¹³.

Den tredje bemærkning angår den politiske metode bag direktivet. Den metode, som bruges til at nå øget konkurrencedygtighed og øget beskæftigelse. Den er såre enkel: Hvilken som helst regel, som opfattes som lidt generende, belastende eller irriterende af én eller flere servicevirksomheder, står i vejen for strategien, og kan muligvis blive underkendt af direktivet. Mens Kommissionen har udgivet en del rapporter om direktivets økonomiske konsekvenser, er der stort set intet skrevet om de konsekvenser, det kan få, at en række vigtige og legitime regler i medlemslandene, der ikke har strengt økonomiske formål, alligevel kan ryge ud, når direktivet er vedtaget. Hvad vil direktivet f.eks. betyde for kvaliteten på uddannelsesområdet? Det har Kommissionen ikke undersøgt.

GATS: Det globale servicedirektiv

En af grundene til, at der tages så hårdt og ensidigt fat, er den globale udvikling på serviceområdet.

Kommissionen og Ministerrådet har fra begyndelsen peget på det ekspanderende globale marked for tjenesteydelser som et vigtigt motiv bag servicedirektivet. Den globale handel med tjenesteydelser er i hastig vækst, og det europæiske erhvervsliv er naturligvis interesseret i at få en stor del af kagen. Og det går faktisk strygende for EU og de europæiske virksomheder. I 2003 havde EU et overskud på handel med tjenesteydelser på 37 milliarder euro. Året efter var tallet steget til 42,8 milliarder, bl.a. på grund af optagelsen af nye medlemslande¹⁴. Den samlede handel med tjenesteydelser stiger hurtigt, og alligevel vinder EU terræn, også hvis vi holder os til de 15 gamle medlemslande: I 1997 var EU's andel af den globale handel med tjenesteydelser på 24 %. Det tal var steget til 25,8 % i 2003¹⁵.

Der er med andre ord ikke noget problem for EU's konkurrencedygtighed. Alligevel er presset for at styrke førerpositionen meget hårdt. Og ét af omdrejningspunkterne for erhvervslivets pres på EU's institutioner, særligt Kommissionen, handler om de globale forhandlinger om li-

beralisering af handel med tjenesteydelser, nemlig GATS-forhandlingerne under Verdenshandelsorganisationen (WTO). I strategien for det indre marked fra 2000, hedder det bl.a., at der "findes en tydelig synergi mellem EU's politik for tjenester i det indre marked og EU's politik for udenrigshandel"¹⁶.

For at forklare, hvad denne "synergi" består i, er det nødvendigt først at beskrive grundtrækkene i GATS-aftalen.

GATS-aftalen rummer mange af de samme træk som servicedirektivet. Formålet med aftalen er at liberalisere den globale handel med tjenesteydelser, og der er i princippet ingen grænser for, hvilke sektorer, det kan komme til at berøre. GATS-aftalen er en forpligtende international aftale i den forstand, at hvis et land ikke overholder sine forpligtelser kan det blive idømt handelsstraf ved det såkaldte "tvistbilæggesystem" under WTO. Det samme tvistbilæggesystem, som også kan ses som en international handelsdomstol, har til opgave at fortolke GATS-aftalen, herunder regler om national regulering. Det giver nu og da politiske dønninger, da domstolen ofte læser teksten på en mere vidtgående måde end medlemslandene.

Eftersom selskaber i Nord står for langt størstedelen af den internationale handel med tjenesteydelser, var aftalen overvejende et produkt af et hårdt pres fra den kant. Særligt fra den amerikanske finansielle tjenesteydelsessektor. Men den blev modereret som resultat af dyb skepsis blandt u-landene, der især ønskede en høj grad af fleksibilitet. Så det endte med, at landene i princippet selv kan vælge, hvilke sektorer, de ønsker at liberalisere. Til gengæld skulle liberaliseringerne være "fremadskridende". Det betyder dels, at der skal foregå løbende forhandlinger om yderligere liberaliseringer, dels at når først en sektor er liberaliseret, skal det være svært for ikke at sige umuligt at trække liberaliseringerne tilbage igen.

Et altoverskyggende krav om global førerposition

Selve forhandlingernes struktur er en del af nøglen til forståelsen af presset fra det europæiske erhvervsliv for at få et servicedirektiv. De kan i en snæver vending beskrives som studehandler, hvor medlemslandene på den ene side kræver markedsadgang i sektorer, der har landets interesse, og på den anden side tilbyder adgang til deres eget marked i samme eller i helt andre sektorer¹⁷.

Hvad angår det globale marked, som styrkes og skabes gennem GATS, kan det europæiske erhvervslivs interesser aflæses i spidsformuleringen fra forordet til Kommissionens oprindelige forslag til servicedirektiv:

"EU hurtigt må få skabt et egentligt indre marked for tjenesteydelser, hvis man vil sikre de europæiske virksomheders konkurrenceevne, og styrke EU's forhandlingsposition (under GATS, red.)"¹⁸

Logikken her er, at jo større og mere integreret det indre marked for tjenesteydelser er, desto mere plads er der for de store servicevirksomheder at boltre sig på. Det øger konkurrencedygtigheden. Samtidig opfyldes et andet mål; nemlig at udvide antallet af sektorer, som EU kan handle med under GATS-forhandlingerne.

Denne sammenhæng mellem det globale marked og GATS på den ene side, og servicedirektivet og i bredere forstand det indre marked på den anden side, giver følgende problemer:

1. Liberaliseringer kan blive presset igennem i EU af årsager, der ikke har meget at gøre med virkningen hjemme, men som udelukkende sigter på at få en lukrativ aftale om markedsadgang for europæiske virksomheder andre steder i verden.

2. Når der gennemføres liberaliseringer i EU i sektorer, hvor EU har forpligtet sig til at give andre landes virksomheder samme behandling som europæiske virksomheder, så vil også virksomheder uden for EU nyde godt af liberaliseringerne. Det er ikke nødvendigvis i sig selv et problem. Det bliver det først, hvis disse virksomheder får deres hjemlandes regeringer til at føre klagesager i WTO, når nationale regler ifølge deres tolkning af GATS-aftalen, går over stregen.

3. Det måske største problem er, at når først EU har indgået en forpligtelse under WTO, er det svært eller umuligt at omgøre denne forpligtelse. Store dele af servicedirektivet vil blive "låst fast" i samme øjeblik det er vedtaget, fordi det handler om spørgsmål og sektorer, hvor EU allerede har forpligtet sig. Det vil føre til en situation, hvor direktivet vil blive endnu sværere at ændre. Først når et kvalificeret politisk flertal er parat til at risikere handelssanktioner fra andre WTO-medlemslande, vil det være muligt at ændre direktivet i mindre liberalistisk retning.

Resumé: Almene hensyn under pres

For Kommissionen og Ministerrådet er der ikke så lidt på spil med servicedirektivet. Det handler om at gøre EU til den mest konkurrencedygtige økonomi i verden. Om et ekspanderende marked for tjenesteydelser, hvor det europæiske erhvervsliv har en førerposition, de ønsker at konsolidere. Der kan sættes spørgsmålstejn ved, hvor meget servicedirektivet egentlig vil styrke konkurrencedygtigheden, og hvor meget beskæftigelse, det egentlig vil give. Selv hvis de 600.000 arbejdspladser tages for pålydende (det skal de ikke), så er det et ret lille tal. Danmark står således til at vinde 5-6.000 arbejdspladser, og det er ikke meget set i lyset af, at der skabes og tabes ca. 250.000 arbejdspladser årligt i Danmark¹⁹. Særligt ikke, når vi tager prisen i betragtning. Prisen finder vi i tabet af demokratiske muligheder for at regulere servicesektoren. Regler beregnet på at varetage almene hensyn -hensyn til den brede offentlighed. Det handler de næste kapitler om.

Kapitel 2

Ræset mod bunden

Rygtet om oprindelseslandsprincippetets død er stærkt overdrevent

“Hvad angår artikel 16 (om oprindelseslandsprincippet, red.), har vi ikke ændret den i substansen.”

Malcolm Harbour (MEP), pressemeddelelse den 14/2 2006

Når servicevirksomheder udfører opgaver i et andet EU-land, skal de ikke overholde de lokale regler, men kun reglerne i det land, de kommer fra. Sådan var “oprindelseslandsprincippet” beskrevet i Kommissionens første forslag til servicedirektiv. Hvis reglerne i hjemlandet i princippet er de samme, eller har samme virkning som f.eks. de danske regler, er det ikke et problem. Men i de tilfælde, hvor reglerne er ringere på områder af “almen interesse”, såsom forbrugerbeskyttelse, vil et oprindelseslandsprincip kunne føre til et “ræs mod bunden”. Princippet vil gøre det let for virksomheder at etablere sig i det land med de laveste standarder, f.eks. på miljøområdet, og med det udgangspunkt levere ydelser uden at bekymre sig om højere regler i andre lande. Resultatet vil på sigt blive, at flere og flere lande ville få svært ved at opretholde høje standarder, og derfor ville det logiske skridt være at sænke dem.

Dette skrækscenario var et populært politisk tema for kort tid siden. De fleste ånder nu lettet op.

Den tekst, som Ministerrådet godkendte den 29. maj 2006, ser anderledes ud end Kommissionens forslag, og ikke mindst er teksten om oprindelseslandsprincippet ændret. Den udbredte konklusion er, at nu er princippet væk, og blandt optimisterne finder vi den danske EU-parlamentariker Henrik Dam Kristensen, der kvitterede for beslutningen –der stammer fra et udspil fra Europa-Parlamentet – med påstanden om, “...at det bliver reglerne i det land, hvor man leverer ydelser, der skal gælde”²⁰.

Det er Malcolm Harbour fra den konservative gruppe i Europa-Parlamentet lodret uenig med ham i. Harbour var om nogen arkitekten bag ændringerne i artiklen om oprindelseslandsprincippet, og en af hovedkræfterne bag det kompromis mellem socialdemokraterne og højrefløjen i parlamentet, som lagde fundamentet for det nuværende forslag. Da det arbejde var afsluttet udtalte han:

*“Hvad angår artikel 16 (om oprindelseslandsprincippet, red.), har vi ikke ændret den i substansen.”*²¹

Og det har Malcolm Harbour desværre ret i.

Et slag på tasken: 75 % af oprindelseslandsprincippet er intakt i den nye tekst.

Hvor stor effekt det får, afhænger af, hvordan centrale aktører, særligt Kommissionen og EF-domstolen, vælger at bruge direktivet.

Det nye oprindelseslandsprincip

Det hele handler om artikel 16 i servicedirektivet, som dækker “midlertidig levering af ydelser” af en virksomhed i et andet land end det land, virksomheden hører hjemme i²².

Ifølge Kommissionens første forslag skulle tjenesteydere (eller; servicevirksomheder) alene være "omfattet af deres oprindelsesmedlemsstats nationale bestemmelser"²³, når de arbejder i andre medlemslande, og oprindelseslandet skulle også være ansvarlig for kontrollen med tjenesteyderen, når han/hun udfører ydelserne i en anden medlemsstat. Bortset fra en række ydelser, herunder offentlige ydelser (vandforsyning, energiforsyning og gas), og en række områder under andre direktivet (f.eks. udstationeringsdirektivet), skulle oprindelseslandsprincippet gælde alle tjenesteydelser, også f.eks. advokatbistand, private uddannelsesydelser, og ejendomsmægling.

Hvad er så ændret?

Først og fremmest er overskriften ændret. I det første forslag fra Kommissionen hed artiklen slet og ret "Oprindelseslandsprincippet". Nu har den fået en noget mindre provokerende titel; "Friheden til at levere tjenesteydelser". Også den tekst, der eksplicit lader udenlandske virksomheder henholde sig til deres oprindelseslands lovgivning, er fjernet. Men der er ikke dækning for påstandene om, at oprindelseslandsprincippet er væk. Det er bare udtrykt anderledes, det er bedre gemt, og det er reduceret en smule. I det følgende gør vi os den ulejlighed at gå så langt ind i teksten, at vi kan genopdage oprindelseslandsprincippet -d.v.s. den substans som en af forfatterne til teksten, Malcolm Harbour, mener er bevaret.

Kernen i den nye artikel 16 er tre principper for de "krav" medlemslandene må stille til udenlandske servicevirksomheder. "Krav" er alle former for retningslinjer, både lovgivningsmæssige og administrative, som virksomhederne skal følge. Alt hvad vi kan finde på at kræve af udenlandske servicevirksomheder skal overholde tre regler:

(a) ikke-diskrimination: kravet må hverken direkte eller indirekte diskriminere hvad angår nationalitet eller, når det drejer sig om juridiske personer, hvad angår hvilken medlemsstat de er etableret i.

(b) proportionalitet: kravet skal være passende for at sikre opnåelsen af målet, og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå målet".

(c) nødvendighed: kravet skal kunne retfærdiggøres af årsager, der har at gøre med den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, folkesundheden eller beskyttelse af miljøet²⁴.

Mange har læst ovenstående tekst som ikke bare meget udramatisk, men ligefrem overflødig. Den forstås f.eks. af Dansk Industri som i betydeligt omfang "en gentagelse af traktatens ordlyd", der ikke "ændrer nævneværdigt ved den eksisterende retstilstand."²⁵

Det er den langt fra.

Den afgørende sætning er den sidste, i punkt (c). Et krav skal kunne retfærdiggøres af årsager, der handler om "den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, folkesundheden eller beskyttelse af miljøet". Artiklen tillader ikke, at der stilles krav om andre forhold end de fire citerede. Hvad andre områder angår, er det oprindelseslandets regler, der gælder, ligesom det er oprindelseslandet, der skal kontrollere om de overholdes. Så hvor meget af oprindelseslandsprincippet, der er tilbage, afgøres af, hvilke typer krav, der er omfattet af punkt c, og hvilke der ikke er. Det kan retspraksis ved EF-domstolen sige en hel del om.

Grænserne for oprindelseslandsprincippet

Det første skridt mod en afklaring, består i at besvare følgende spørgsmål: Hvilke typer "regler" eller "krav" berøres *ikke* af reglerne i artikel 16?

Traktaten sætter nogle grænser for, hvor langt regler om det indre marked kan strækkes. F.eks. hindrer artikel 45 (EF) i traktaten liberalisering af ydelser, der er direkte knyttet til "offentlig myndighed", f.eks. politi, fængsler og domstole. Det har dog ikke hindret liberalisering af advokatområdet og private sikkerhedstjenester.

Den afgørende undtagelse i traktaten findes dog i artikel 46 (EF), der giver medlemslandene ret til at tilsidesætte friheden til at levere tjenesteydelser, hvis der er tale om hensyn til "den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, eller til folkesundheden". Og da det netop er de tre begreber, der bruges i artikel 16 i direktivet, må vi vide lidt om, hvad de betyder, og det kan vi finde ud af ved at kigge på retspraksis, d.v.s. tolkningen af artiklen, ved EF-domstolen²⁶.

Domstolen har gentagne gange understreget, at de tre begreber skal tolkes restriktivt, d.v.s. de kan ikke gives en bred betydning, og grænserne for, hvornår definitionen kan bruges, er snævre. Med formuleringer fra flere domme fra EF-domstolen om denne artikel, kan undtagelser begrundet i "den offentlige orden" og "den offentlige sikkerhed" kun bruges, hvis en restriktion er nødvendig for at imødegå en "reel og tilstrækkelig alvorlig trussel, som påvirker en af samfundets grundlæggende interesser"²⁷, eller hvis borgernes "grundrettigheder", f.eks. ytringsfrihed, er på spil. Undtagelserne i artikel 46 har f.eks. kunnet bruges i sager om indrejsetilladelse for narko-dømte, og i en sag om opretholdelse af offentlige havnetjenester (lods og fortøjning) af hensyn til sikkerheden²⁸, men overordnet er de brugt sjældent, og er hyppigst omtalt ved domstolen, når de ikke kan bruges. På samme måde er undtagelsen "folkesundheden" ikke en undtagelse for initiativer, som medlemslandene indfører for at styrke folkesundheden, men kun en undtagelse, der sikrer medlemslandene mod "sundhedssystemets sammenbrud"²⁹.

Generelt kan det siges, at oprindelseslandsprincippet ikke kommer til at gælde, når det vil få virkelig alvorlige, samfundstruende konsekvenser. Oven i de tre forhold, der stammer fra traktatens artikel 46, d.v.s. den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, og folkesundheden, har parlamentet og Ministerrådet også indføjet "beskyttelse af miljøet" som legitim undtagelse. Og derved blev det.

Omfattet af oprindelseslandsprincippet

Hvad er så omfattet af det nye oprindelseslandsprincip?

Det spørgsmål var genstand for en del kontroverser og forhandlinger blandt de partier i Europa-Parlamentet, der lancerede den nye artikel 16. Da parlamentet stemte om servicedirektivet den 17. februar forløb behandlingen af det nye oprindelseslandsprincip ikke uden overraskelser. De to politiske grupper bag det berømte kompromis -den socialdemokratiske og den konservative- var enige om at reducere antallet af begrundelser, der skulle kunne bruges til at fravige oprindelseslandsprincippet. De fire, som er nævnt ovenfor - den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, folkesundheden og beskyttelse af miljøet- kunne de enes om. Men socialdemokraternes holdning var, at listen skulle udvides med "socialpolitik" og "beskyttelse af forbrugerne", og de forsøgte til det sidste at vinde de konservatives accept. Det lykkedes ikke. Så få dage før afstemningen gik socialdemokraterne med til at fjerne de to³⁰.

Men udover “socialpolitik” og “beskyttelse af forbrugere”, hvornår vil oprindelseslandsprincippet så gælde? Også hér kan EF-domstolens retspraksis være en hjælp. For domstolen har gennem tiden anerkendt en række “alment tvingende hensyn” som legitime grunde til at opretholde restriktioner, og altså til at stille krav til udenlandske og indenlandske virksomheder. Det er hensyn, som ikke regnes for at høre under begreberne “den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og folkesundheden”, men som domstolen alligevel har accepteret. Den praksis vil domstolen ikke længere kunne anvende, når eller hvis den nye artikel 16 træder i kraft. Det betyder, at hvad angår disse politiske områder, vil det være oprindelseslandets regler, der gælder, når en virksomhed arbejder i et andet EU-land.

Listen over denne type hensyn er lang, og oprindelseslandsprincippet har derfor endnu et betragteligt omfang. Udover “socialpolitik” og “beskyttelse af forbrugere” rummer domstolens liste bl.a. hensyn til beskyttelse af arbejdere, herunder social beskyttelse af arbejdere, til opretholdelse af den finansielle balance for det sociale sikkerhedssystem, forhindring af svindel, forhindring af uretfærdige konkurrenceforhold, beskyttelse af miljøet og bymiljøet, herunder planlægning, beskyttelse af kreditorer, sikring af sund administration i det juridiske system, trafikikkerhed, beskyttelse af intellektuel ejendomsret, kulturpolitiske mål, opretholdelse af en forskelligartet presse og promovning af det nationale sprog, beskyttelse af den nationale, historiske og kunstneriske arv, samt veterinær politik³¹.

På de områder gælder oprindelseslandsprincippet.

Konsekvenser i Danmark

Det ville være meget spændende at se en vurdering fra regeringen om, hvad oprindelseslandsprincippet kan betyde i Danmark, men selvom regeringen gentagne gange har lovet Folketinget, at vi ville få en tilbundsående rapport om konsekvenserne af servicedirektivet inden den afgørende beslutning skulle tages i Folketinget, er dette ikke sket. Som et lille plaster på såret fremlagde regeringen et notat om direktivet den 15. maj 2006, som beskriver regeringens forhold til artikel 16. Det sker på to punkter.

For det første fremgår det, hvordan regeringen har tænkt sig at håndtere oprindelseslandsprincippet i artikel 16: Regeringen planlægger ikke at ændre lovgivningen, men at tilføje undtagelsesbestemmelser i eksisterende lovgivning for udenlandske virksomheder:

“I det omfang lovgivningen omfattes af artikel 16, vil der i særlovgivningen skulle indsættes undtagelsesbestemmelser, som fritager tjenesteydere fra andre medlemsstater, der udøver en midlertidig tjenesteydelse i Danmark. Retstilstanden fastholdes overfor tjenesteydere, som er etableret her i landet.”³²

Denne mærkelige dobbelte retstilstand, hvor en række regler sættes ud af kraft, hvis leverandøren er en udenlandsk virksomhed, vil uden tvivl skabe et pres for at sænke standarderne generelt. Netop det berømte “ræs mod bunden”.

For det andet får vi nogle illustrative eksempler på, hvordan denne måde at tilpasse lovgivningen efter oprindelseslandsprincippet vil virke i praksis.

Blandt Økonomi- og Erhvervsministeriets eksempler på lovgivning, der må suppleres med en undtagelsesbestemmelse, skal to nævnes:

Markedsføringsloven, hvad angår "smag, anstændighed og almene samfundsinteresser over for børn og unge" skal ændres. Det skal samme lovs regler om "købsbetingede konkurrencer" også.

Den 1. juni bragte TV-avisen (DR 1) og Magasinet Penge indslag om internetspillet "Go-supermodel", der havde fået flere end 30.000 piger i alderen 10-15 år til at spille et spil, hvor de måtte betale penge for at klæde en pigefigur på i et computerspil. Dyrt, vanedannende, manipulerende, og svært eller umuligt at forbyde, hvis servicedirektivet vedtages.

Det andet eksempel handler om dyreværnsloven, der pålægger dyrlæger at anmelde grove forhold af uforsvarlig behandling af dyr til politiet. Regeringen mener, at der er en risiko for, at udenlandske dyrlæger ikke kan pålægges dette krav. Det vil i så fald være en smal sag for f.eks. en storbonde med en kvæg- eller svinebestand, hvor dyrene mishandles, at kontakte en dyrlæge fra f.eks. Sverige eller Tyskland. I det lange løb, vil det givetvis være en god forretning for storbonden. For en tysk eller svensk dyrlæge kan formentlig ikke pålægges at melde dyremishandling til politiet.

Regeringens forestilling om at særlige undtagelser skulle kunne redde substansen i loven - hvis det er hensigten - er i disse to tilfælde ikke troværdige. I det lange løb er det svært at forestille sig, at loven kan være effektiv, hvis der er en undtagelse for udenlandske virksomheder. Der vil hurtigt vise sig en interesse blandt virksomheder, der er særligt påvirket af en lovgivning med undtagelsesbestemmelser, for at flytte til et andet medlemsland og derfra - i så vid udstrækning som muligt - fortsat levere ydelser på det danske marked. Og på den anden side vil der opstå et stort pres fra nationale virksomheder for at få fjernet eller lempet de bestemmelser, der kun rammer dem og ikke deres udenlandske konkurrenter.

Gennemførelse af oprindelseslandsprincippet

Når direktivet er endeligt vedtaget, er det medlemslandene selv, der i første omgang vurderer på hvilke områder national lovgivning skal ændres, og på hvilke områder den kan fastholdes. Men det er kun i allerførste fase, og det må ikke give anledning til den misforståelse, at gennemførelsen af direktivet er noget, medlemslandene selv kan afgøre. Medlemslandenes vurderinger nedfældes i en rapport, der skal sendes til Kommissionen og til de øvrige medlemslande, der så har mulighed for at reagere, hvis de er utilfredse med gennemførelsen i et andet medlemsland. Er der uenighed om, hvordan direktivet skal tolkes, kan sagen i sidste ende måske blive afgjort ved EF-domstolen. Men inden det når så langt, har Kommissionen gode muligheder for at presse sin tolkning af direktivet igennem ved at bruge "komitéproceduren"³³. Den giver Kommissionen det privilegium, at der i sidste ende (i Rådet) skal være kvalificeret flertal imod Kommissionens forslag, hvis det skal hindres. Dermed ligger et afgørende våben altså i hænderne på den kommission, der hele tiden har ment, at oprindelseslandsprincippet er den rigtige måde at bygge et indre marked for tjenesteydelser.

Den første opgave for Kommissionen vil være at slå en streg. At udstikke de operative retningslinjer for, hvornår oprindelseslandsprincippet gælder, og hvornår ikke. Ifølge artikel 35 i direktivet, skal der laves en klar arbejdsdeling mellem værtslandet og oprindelseslandet om kontrol af virksomhederne, og den kan ikke laves medmindre, der er udstukket klare retningslinjer for, hvor grænsen går for, hvornår oprindelseslandets regler skal gælde. Når den streg bliver sat -et år eller mere efter direktivets vedtagelse- ved vi mere om på hvilke områder vi kan blive udsat for et "ræs mod bunden". En meget speciel og ikke særlig demokratisk metode at tage vigtige politiske beslutninger på.

Resumé: Oprindelseslandsprincippet ikke væk

Som det fremgår af ovenstående er der ikke hold i påstanden om, at oprindelseslandsprincippet er fjernet fra servicedirektivet. Det er begrænset en smule, men teksten beskriver både et oprindelseslandsprincip, hvordan det skal defineres nærmere, og hvordan det skal administreres gennem delt kompetence mellem værtsland og oprindelsesland. Hvordan det kan lykkes medierne og en række politikere at give indtryk af, at princippet blev fjernet, må undre. Men det vil der nok komme mere debat om i fremtiden. For med det nye oprindelseslandsprincip følger også et “ræs mod bunden” på en lang række områder. Og det kommer næppe til at gå helt stille af.

Kapitel 3

Social dumping ad bagdøren

Akilleshælen på arbejdsmarkedsområdet bedder kontrolmekanismer

“Det handler om bevægelsesfrihed!”

Kommissær McCreevy, da han støttede sagen mod svenske bygningsarbejderes blokade i Vaxholm

Den anden store debat, som sammen med “oprindelseslandsprincippet” har gjort servicedirektivet berømt og berygtet er debatten om “social dumping”. Længe frygtede fagbevægelsen, at direktivet ville føre til, at udenlandske virksomheder ville kunne byde deres ansatte de løn- og arbejdsforhold, der gælder i virksomhedens hjemland, også når de udfører opgaver i andre medlemslande. Det ville betyde, at virksomheder fra lande med lav løn, ikke mindst fra en række af de nye medlemslande, til enhver tid kunne underbyde og underminere overenskomster i f.eks. Danmark. I flere af de nye EU-medlemslande er lønniveauet meget lavt, og den hårde konkurrence på lønnen kan før eller siden drive lønniveauet ned i mange eller alle medlemslande, og forringe arbejdsforholdene i almindelighed. Denne problemstilling er afgørende for millioner af menneskers liv og velfærd, inklusiv for øst-arbejderne selv, og har derfor været i centrum for kritikken af direktivet.

At faren er reel, kan f.eks. ses i Irland.

Irland huser omkring 250.000 øst-arbejdere, ca. 8 % af arbejdsstyrken, og løndumping og andre tilbageslag for fagbevægelsen, er hverdag. Den mest kendte historie er om Irish Ferries, som i november 2005 fyrede samtlige 543 irske medarbejdere på selskabets bilfærger, og erstattede dem med letter. Letterne fik 27 kr. i timen -og en arbejdsdag på 12 timer alle ugens syv dage.

Et direktiv, som tilsyneladende ville styrke muligheden for løndumping gennem lovgivning ved at udbrede oprindelseslandsprincippet til løn- og arbejdsforhold, fik hurtigt bevågenhed fra fagbevægelsens side. Der var også en anden grund til, at fagbevægelsen bar nerverne uden på frakken under behandlingen af servicedirektivet. Den var, at kredse i Kommissionen og i en række medlemslande i disse år har travlt med at undersøge om medlemslandenes arbejdsmarkedslovgivning, herunder overenskomstsystemer, er i overensstemmelse med EU-retten. Dette kommer klart til udtryk i den såkaldte Vaxholm-sag.

Den begyndte i 2004 i Vaxholm i nærheden af Stockholm, hvor et lettisk firma “Laval un Partneri” udførte bygningsarbejde på en skole. Det svenske bygningsarbejder-forbund Byggnads opsnappede, at de lettiske arbejdere gik for en løn på 80 kr., et pænt stykke fra svenske arbejderes løn, der typisk ville ligge på 130-145 kr. Byggnads etablerede en blokade ved skolen, og efter en tid trak det lettiske firma sig ud. Sagen blev indbragt for EF-domstolen, der bl.a. er blevet bedt om at svare på om den svenske fagbevægelse har handlet i strid med friheden til at levere tjenesteydelser i traktaten. Sagen er blevet et symbol på et potentielt angreb fra EU på hævdevundne rettigheder på arbejdsmarkedet.

Temperamenterne kørte helt op, da Charlie McCreevy, den ansvarlige EU-kommissær for direktivet, valgte at melde ud til fordel for Letland i Vaxholm-sagen. Onsdag den 5. oktober 2005 udtalte han på et pressemøde under et besøg i Stockholm, at han mente, at Sveriges håndtering af konflikten var i strid med EU-traktaten.

“Det handler om bevægelsesfrihed”, sagde han, og svarede “ja” til et direkte spørgsmål om han ville argumentere imod den svenske fagbevægelse ved EF-domstolen³⁴.

De udtalelser forsøgte McCreevy siden at trække tilbage efter pres fra Kommissionens formand, Manuel Barroso. Men indtrykket af, at Kommissionen gerne bruger EU-reglerne til et frontalt angreb på hævdvundne faglige rettigheder kunne ikke uden videre slettes. Det blev til brændstof i fagbevægelsen i kampen om servicedirektivet.

Hårdt pres fra fagbevægelsen

Det oprindelige forslag rummede ikke et eksplicit pålæg til medlemslandene om, at de skal tillade, at udenlandsk arbejdskraft arbejder på deres oprindelseslands regler, hverken hvad løn eller arbejdsvilkår angår, men mange vurderede alligevel, at direktivet kunne føre til det resultat.

De problemer i det oprindelige forslag til direktiv, som fagbevægelsen rejste, kan inddeles i tre; arbejdsret, følsomme sektorer, og håndhævelse og kontrol af gældende løn- og arbejdsforhold ved udstationering af arbejdskraft.

På det første område er fagbevægelsen nået langt. Direktivet påvirker i princippet ikke “arbejdsretlige spørgsmål”, eller “retten til at forhandle, indgå og håndhæve kollektive aftaler”³⁵.

Det understreges dog samtlige steder, at reglerne på arbejdsmarkedet skal være i overensstemmelse med “fællesskabsretten”. Både Kommissionen og Ministerrådet forbeholder sig altså retten til at gribe direkte ind i arbejdsmarkedslovgivningen, selvom det næppe bliver med servicedirektivet i hånden.

På det andet område - om de følsomme sektorer- er gevinsten mere tvivlsom. Flere sektorer blev pillet ud, men netop hvad angår dén sektor, hvor fagbevægelsen satsede hårdest, er slutresultatet utilstrækkeligt. Den sektor er vikarbureauer.

Vikarbureauer er som helhed berygtede for at betale deres udsendte medarbejdere mindre end dem, de erstatter. Af den grund har fagbevægelsen længe krævet særlige regler for vikarbureauer, herunder et effektivt autorisationssystem. Derfor åndede f.eks. Den Europæiske Faglige Sammenslutning (EFS eller “Euro LO”) lettet op, da parlamentet krævede vikarbureauer helt undtaget fra direktivet.

Det lykkedes at overbevise Europa-Parlamentet, men også hér har Ministerrådet foretaget en tilsyneladende lille, men sandsynligvis alvorlig justering. I det nuværende forslag fra Ministerrådet er det ikke vikarbureauer som sådan, der er undtaget, men kun “vikarbureauers tjenesteydelser” (artikel 2, stk.2cb). Det betyder bl.a., at hvis medlemslandene overhovedet får mulighed for at have en autorisationsordning for vikarbureauer, skal den opfylde så mange betingelser, at den kontrolfunktion, ordningen skal have, kan blive svækket. For direktivet pålægges medlemmlandene at slække på kravene for autorisationer.

Kontrol undermineres

Men det store nederlag kan fagbevægelsen indkassere på det tredje område; håndhævelse og kontrol af gældende løn- og arbejdsforhold ved udstationering af arbejdskraft. For ét er, at direktivet ikke lægger hindringer i vejen for medlemslandenes regler for løn- og arbejdsmarkedsforhold. Noget andet er om medlemslandene også kan bruge de kontrolforanstaltninger, de finder nødvendige for at kunne håndhæve dem.

Det er kun enkelte dele af fagbevægelsen, der for nuværende er bekymret på dette område. Tidligere har EU vedtaget et direktiv om udstationering af medarbejdere, "udstationeringsdirektivet"³⁶, der bl.a. har til formål at sikre værtslandets løn- og arbejdsforhold for udstationerede arbejdere, og udstationeringsdirektivet påvirkes ikke direkte af servicedirektivet. Det står i teksten, og det er en tilstrækkelig garanti, mener de fleste store faglige organisationer.

Men selvom udstationeringsdirektivet pålægger medlemslandene at håndhæve lokale løn- og arbejdsforhold, betyder det netop ikke, at medlemslandene blot selv kan definere og vælge, hvilke former for kontrol, der er nødvendig. Der skal skelnes mellem de strafferetlige regler, medlemslandene indfører for at håndhæve udstationeringsdirektivet, og så de kontrolforanstaltninger, der indføres for at opdage overtrædelser. Og mens udstationeringsdirektivet giver medlemslandene ret til at idømme virksomheder, der ikke overholder reglerne en straf, så rummer direktivet ikke et pålæg til medlemslandene om at sikre de nødvendige kontrolforanstaltninger, og giver dem heller ikke en eksplicit kompetence til det. Hverken i udstationeringsdirektivet selv, eller i den lov, som implementerede direktivet i Danmark, er der noget at finde om kontrolforanstaltninger.

Kontrolforanstaltningerne er altså ikke reguleret af udstationeringsdirektivet, og siden vedtagelsen af direktivet, har det derfor været et åbent spørgsmål, hvor langt medlemslandene kunne gå for at sikre håndhævelsen af direktivet.

Falske selvstændige

Problemstillingen kan vises gennem problematikken om "de falske selvstændige" -også kaldet arme-og-ben firmaer.

Udstationeringsdirektivet giver medlemslandene ret til at håndhæve deres definition af, hvad der er en arbejder og hvornår der er tale om en selvstændig. Denne problemstilling er vigtig i den nuværende situation fordi østarbejdere ofte optræder formelt som selvstændige, selvom de efter danske regler betragtes som arbejdere, f.eks. fordi de reelt står i et lønarbejderforhold til en arbejdsgiver. Når de optræder som selvstændige, gælder hverken overenskomst eller ferielov. Ifølge kilder i fagbevægelsen dækker denne form for omgåelse af danske regler ca. 25 % af de tilfælde, der opdages, så det er et fænomen, der fylder noget.

Servicedirektivet vil ikke ændre på, at det er medlemslandenes definitioner på hvad der er en arbejdstager, og hvad der er en selvstændig, der kommer til at gælde. I Danmark betyder det f.eks. at SKAT har ret til at vurdere om der er tale om et lønmodtagerforhold, og udover den konkrete undersøgelse af et evt. forhold til en arbejdsgiver, er en af de parametre, der anvendes om den pågældende har foretaget en investering af en vis størrelse, der berettiger til status af selvstændig. Det er af betydning, fordi andre EU-lande, og ikke mindst de nye medlemslande, opererer med andre og mere rummelige definitioner.

Men servicedirektivet ændrer altså ikke på, at det er den danske definition, der gælder på dansk jord. Til gengæld lægger servicedirektivet mange potentielle hindringer i vejen for kontrollen af om der i et givet tilfælde er tale om mange selvstændige, der tilfældigvis er samlet på samme sted, eller om der er tale om et hold arbejdere. Det sker i ethvert led i processen.

Af hensyn til overskueligheden, kan vi opstille et tænkt eksempel: En dansk entreprenør er godt træt af danske håndværkere. De kræver for meget i løn. Derfor fyrer han sine ansatte og nedsætter sig som byggekonsulent. Han rådgiver danske forbrugere, f.eks. villaejere, om renoveringer, tilbygninger m.v. Takket være gode kontakter i et andet EU-medlemsland - her kaldet land X - har han en pæn stab af ansatte med hver deres kunnen inden for byggefagene. Formelt har han dog ikke noget med dem at gøre. Eller også optræder han som højt betalt rådgiver for en sammenslutning af håndværkere, f.eks. i form af et "interessentskab".

1. Dækker udstationeringsdirektivet?

Det første problem er, hvorvidt den situation overhovedet er dækket af udstationeringsdirektivet. Ifølge den lov, som implementerede direktivet i dansk lovgivning er den. For den lov dækker både, når et selskab i land X udstationerer til arbejde for en anden virksomhed i Danmark, og når samme selskab leverer en ydelse direkte til en forbruger - i dette tilfælde en villaejer.

Men her er der tale om en dansk implementering af direktivet, der går længere end direktivet selv. Udstationeringsdirektivet dækker følgende situationer:

- a. Når en virksomhed udfører opgaver for en virksomhed på et andet medlemslands område.
- b. Når en virksomhed udstationerer medarbejdere i en filial af samme koncern i et andet medlemsland.
- c. Når et vikarbureau eller en virksomhed stiller en arbejdstager til rådighed for en virksomhed, der udfører arbejde ydelser i et andet medlemsland³⁷.

Den danske lov, der implementerede direktivet, dækker også, når en forbruger bestiller en ydelse i et andet medlemsland. Men det er altså en dansk opfindelse, og ikke en model, der har dækning i udstationeringsdirektivet. Måske er det baggrunden for, at BAT Kartellet skrev i sit seneste hørings svar til regeringen om servicedirektivet, at "det vil være ønskeligt om der kunne skabes fuldstændig klarhed over om EU-kommissionen accepterer de enkelte EU-landes måde at gennemføre udstationeringsdirektivet på."³⁸

Hvis udstationeringsdirektivet ikke dækker, er der ikke nødvendigvis støtte at hente i EU-retten, når myndighederne eller fagbevægelsen søger at håndhæve danske regler for løn- og arbejdsforhold.

2. Kontakt til "selvstændige"

Villaejerne ringer til vores konsulent for at få "et godt råd", og han ordner et arbejds hold fra land X, og beder f.eks. villaejerne sende et brev til en mailadresse, der fluks distribuerer beskeden til de enkelte arbejders mailadresser.

For at undgå den måde at bestille arbejdskraft på, kunne myndighederne overveje at bede villaejerne om at sende en meddelelse til myndighederne, når de bruger en udenlandsk leverandør, i dette tilfælde på byggeområdet.

Men det må myndighederne ikke ifølge servicedirektivet.

Det er forbudt at kræve, "at han skal indhente en tilladelse fra deres kompetente myndigheder eller afgive en erklæring hos disse" (artikel 20a).

3. *Indgåelse af aftale*

En anden måde at sikre en vis kontrol med problemet er ved at stille krav til, hvordan kontrakter skal se ud, så det fremgår tydeligt, at der ikke er falske selvstændige på spil. Det kunne være ved at kræve dokumentation for, at der er tale om selvstændige.

Den slags er selvsagt besværligt, og kan snildt udråbes til at være en hindring for friheden til at levere tjenesteydelser. Særligt i lyset af forbuddet i servicedirektivet mod at kræve, "at der skal bestå et særligt kontraktforhold mellem tjenesteyder og tjenestemodtager, som forhindrer eller begrænser selvstændige muligheder for at udføre tjenesteydelser" (artikel 16, stk. 2d)

4. *Firmaet er på vej til Danmark*

Det næste led i processen er når selskabet er på vej til Danmark. Spørgsmålet er om myndighederne overhovedet har nogen mulighed for at opdage det. Eller fagbevægelsen for den sags skyld.

Den metode, der hidtil er udset til at identificere "arme-og-ben-selskaber" er en registrering hos SKAT. Og umiddelbart skulle man tro, at den registrering ville være sikret, også under servicedirektivet, eftersom skatteforhold ikke er dækket af direktivet.

Men sådan er det ikke. Ifølge regeringens vurdering af det foreliggende forslag til direktiv, bliver al registrering af leverandører, der leverer ydelser midlertidigt i Danmark forbudt. I regeringens grundnotat om servicedirektivet står følgende:

"Artikel 16, stk. 2, litra b indeholder et specifikt forbud mod krav om indhentning af tilladelse eller optagelse i et register eller faglig forening. Bestemmelsen indebærer, at der ikke vil kunne stilles krav til tjenesteydere, der leverer tjenesteydelser på midlertidig basis, om indhentning af tilladelse eller registrering."³⁹

Dette gælder dog ikke, når andre direktiver giver denne mulighed. Men udstationeringsdirektivet hører ikke til "andre direktiver" i denne sammenhæng. For spørgsmålet om registrering er ikke nævnt i udstationeringsdirektivet.

5. *Problemet opdages - alligevel*

Lad os sige, at myndighederne opdager problemet med de "selvstændige" fra land X.

Problemet er nu, at overtrædelsen af udstationeringsdirektivet skal verificeres, og det rejser en række problemer. I nogle tilfælde vil det kunne afgøres på stedet, om der er foregået en overtrædelse af reglerne. I andre vil der være brug for hjælp fra oprindelseslandets myndigheder med at skaffe tilstrækkelige oplysninger til at fastslå om der er tale om arbejdere eller selvstændige.

Og faktisk har oprindelseslandet en forpligtelse under udstationeringsdirektivet til at være behjælpelig med information i sådanne tilfælde. Det fremgår dog af Kommissionens seneste meddelelse om udstationeringsdirektivet, at det er så som så med indsatsen på dette område, og Kommissionen opfordrer medlemmerne til at sikre, at de er behjælpelige, når de får en henvendelse fra en anden medlemsstat, der søger at afgøre om selvstændige nu også er selvstændige⁴⁰.

Men set i lyset af den ringe interesse de danske myndigheder har vist for at sikre overholdelsen

af Øst-aftalen (den danske overgangsordning, der opstiller en række former for kontrol af østarbejderes forhold i Danmark) forekommer det optimistisk at tro, at myndighederne i andre medlemslande kommer på dupperne med opklaringen af om deres statsborgere optræder som falske selvstændige i andre lande. Nogle medlemslande er utilfredse med udstationeringsdirektivets regler om definitionen af selvstændige, og har derfor ikke et incitament til at være behjælpelige. Men det lader vi ligge. Her koncentrerer vi os om reglerne og de objektive muligheder.

Ligesom udstationeringsdirektivet pålægger medlemslandene at være hinanden behjælpelige med information, er der også regler i servicedirektivet om "administrativt samarbejde". På det punkt er der en hindring. Arbejdsmarkedsreglerne er vidt forskellige i medlemslandene, og definitionerne på, hvornår der er tale om rigtige eller falske selvstændige varierer. Og i øvrigt er definitionen ikke noget, der er givet én gang for alle, men afhænger af national retspraksis.

Der er også meget forskellige krav til dokumentation for arbejdsforhold.

Derfor er det ikke ukompliceret for ét land at gennemføre undersøgelser om, hvorvidt en gruppe "selvstændige" nu også passer på definitionen af selvstændige i et andet medlemsland. Det er ét lands love og regler, der skal tjene som udgangspunkt for en undersøgelse i et andet land, der muligvis har helt andre regler.

Servicedirektivet opstiller følgende bestemmelse om den slags undersøgelser:

"I tilfælde af modtagelse af en anmodning om assistance fra de kompetente myndigheder i en anden medlemsstat, skal medlemsstaterne sikre, at leverandørerne, som er etableret på deres territorium forsyner deres kompetente myndigheder med al nødvendig information for at overvåge deres aktiviteter i overensstemmelse med deres nationale love" (egen oversættelse af artikel 33, stk. 1.)

At undersøgelsen skal ske i overensstemmelse med (sådan må det læses) et andet medlemslands love, kan give den yderligere komplikation, at det ikke er sikkert, at det andet medlemslands love hjemler den undersøgelse, der er nødvendig.

Servicedirektivet kan altså lægge ikke én, men mange hindringer i vejen for kontrollen med "falske selvstændige". Og selvom gennemgangen har lagt vægt på myndighedernes kontrol, vil det også få betydning for fagbevægelsens muligheder for selv at kontrollere. I 3F's lommehåndbog "På samme vilkår" til fagforeningsfolk, kan man finde en liste over, hvad fagforeningens aktive kan stille op, hvis de får nys om "falske selvstændige". Håndbogen anbefaler, at fagforeningsfolkene kræver at se registreringsattesten fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, og at der skal foreligge en entreprisekontrakt med bestemte oplysninger i. Men ingen af delene kan 3F regne med. Servicedirektivet forbyder krav om registrering, og lægger begrænsninger på, hvilke krav der kan stilles til en kontrakts form.

Resumé: Hovsa-oplevelser i fremtiden

Danmark er ét af de lande, som ikke åbnede helt for arbejdskraft fra de nye medlemslande, da de trådte ind i EU i maj 2004. Begrænsningerne er nedfældet i Øst-aftalen, der findes i flere versioner. De restriktioner, Danmark opretholder, handler ikke om forbud mod import af arbejdskraft, men om kontrolforanstaltninger. Fagbevægelsen har lagt en hel del energi i at sikre et offentligt engagement i at overvåge selskaber og arbejdskraft fra de nye medlemslande, og det har bl.a. ført til krav om registrering og solid dokumentation.

Men i denne sammenhæng har fagbevægelsen sovet i timen. For når servicedirektivet træder i kraft, og når Øst-aftalen udløber, så er mulighederne for kontrolforanstaltninger stærkt begrænsede. Til den tid kan fagbevægelsen opdage, at social dumping kan komme ad bagdøren. Som det også fremgår af ovenstående, må det medgives, at teksten vitterlig blev forbedret på arbejdsmarkedsområdet. F.eks. er "arbejdsretlige spørgsmål" undtaget for direktivet. Men det betyder ikke, at direktivet ikke vil have nogen virkning på arbejdsmarkedet. Der vil være flere negative virkninger af direktivet, og nogle af dem kan give ny luft til debatten om "social dumping".

Kapitel 4

Offentlige ydelser på anklagebænken

Mere marked, mindre samfund

Skal en offentlig ydelse betragtes som en hvilken som helst anden tjenesteydelse?

Skal f.eks. sundhed, uddannelse og vandforsyning indrettes, så de overholder reglerne for det indre marked?

Er der en gevinst at hente i liberaliseringer af offentlige ydelser? For hvem?

Det var nogle af de spørgsmål, der blev rejst af mange i kølvandet på Kommissionens første forslag til servicedirektiv.

Alle offentlige ydelser ville i større eller mindre grad blive berørt af direktivet, hvis det var blevet vedtaget i den daværende form, undtagen nogle få; politi, domstole og fængsler. Direktivet skrev sig dermed klart ind i den nyliberalistiske trend. Ikke mindst i de sidste par årtier, har udviklingen bevæget sig i retningen af et større privat engagement i offentlige ydelser, og en tiltagende anvendelse af "markedsbaserede løsninger", bl.a. på EU's foranledning, på områder som energi, telekommunikation og transport.

Servicedirektivet må ses på baggrund af denne udvikling. Det skal styrke "konkurrencedygtigheden" ved at underlægge bl.a. offentlige ydelser en række krav, der fremmer mere kommerciel drift. Målet er alene at gøre ydelser billigere, mens andre hensyn, f.eks. kvalitet og solidaritet, har en underordnet status i direktivet. De snævre økonomiske målsætninger bag direktivet kommer derfor på tværs af de hensyn, offentlige ydelser er beregnet på at tage.

Mange tror umiddelbart, at offentlige ydelser ikke skal rette sig efter reglerne for det indre marked, og med en vis ret. To artikler i traktaten tildeler f.eks. medlemslandene kompetencen på hhv. uddannelses- og sundhedsområdet, ligesom en artikel om "tjenesteydelser af almen økonomisk interesse", skaber andre undtagelser for det offentlige ydelser til borgerne. Men særligt i de seneste ti år har to processer ændret spillereglerne. Den ene er afgørelser ved EF-domstolen, der har hævdet reglerne for det indre marked på sundhedsområdet, uddannelsesområdet, og sågar hvad angår "sociale tjenesteydelser". Den anden er vedtagelsen af en række direktiver om liberaliseringer (f.eks. på energi- og postområdet), samt af strategier for det indre marked, f.eks. Lissabonstrategien, der skal "sætte mere skub i liberaliseringen på områder som gas, elektricitet, posttjenester og transport"⁴¹, "modernisere den sociale beskyttelse", og undersøge "holdbarheden af pensionsordningerne" -alt sammen med øget kommercialisering som mål.

Denne udvikling er ikke konsensuspræget, men møder en del modstand fra fagbevægelsen såvel som fra den politiske venstrefløj. Der foregår en politisk kamp om den fortsatte relation mellem offentlige ydelser og reglerne for det indre marked.

Offentlige ydelser på anklagebænken

I den situation dukkede Kommissionens forslag til servicedirektiv op i januar 2004, og mod-

sætningerne opstod hurtigt. I Europa-Parlamentet krævede nogle socialdemokrater offentlige ydelser helt undtaget, og fik endda flertal for den position i ét af de stående udvalg i parlamentet⁴². En anden gruppe, der bestod af andre socialdemokrater og en del konservative, var mere beskeden. Denne gruppes indsats førte til, at visse offentlige ydelser endte med at blive udelukket fra direktivets rækkevidde på en overbevisende måde, nemlig sundhedsydelser. Både i medlemslandene og i Europa-Parlamentet var modstanden mod liberalisering af sundhedsområdet så manifest, at sundhedsydelser blev undtaget uanset om de leveres i privat eller offentligt regi. På det kulturelle område blev desuden "audiovisuelle" ydelser undtaget, herunder TV og radio.

Der var en del debat om "sociale tjenesteydelser", eller mere præcist om enkelte sociale tjenesteydelser skulle være omfattet. Den debat er foreløbig landet med en formulering i det seneste forslag, der ser omfattende ud, men også tåget; Det kan ikke siges med sikkerhed om enkelte "sociale tjenesteydelser" er omfattet⁴³.

Det har åbenbart været til debat i Ministerrådet, for Rådet vedtog i sidste øjeblik en kort udtalelse, hvor det blev vedtaget, at hjælp til arbejdsløse også er dækket af undtagelsen. Hvis Ministerrådet kunne være i tvivl om, hvorvidt deres egen definition dækker arbejdsløshedsundersøttelse og kontanthjælp, må det også være berettiget at frygte, at en del andre sociale ydelser er omfattet af direktivet. Men hvad sociale tjenesteydelser og sundhedsområdet angår, er det under alle omstændigheder ikke servicedirektivet, der er den store udfordring. På disse områder har Kommissionen nemlig bebudet særskilte initiativer. Derfor lader vi de spørgsmål ligge, og koncentrerer os om de områder med et offentligt engagement, der med sikkerhed er omfattet; Uddannelse, energi (såvel elektricitet som gas), vandforsyning, affaldshåndtering, og postvæsen.

Kommissionen som overdommer

De to andre modifikationer af teksten, som "kompromisgruppen" af konservative og socialdemokrater fik vedtaget om offentlige ydelser, var at offentlige ydelser skal være undtaget for to af de skrappe artikler i direktivet, nemlig artikel 16 (om oprindelseslandsprincippet) og artikel 15 om etablering. Mens offentlige ydelser også i Ministerrådets direktiv er undtaget, satte Ministerrådet hælene i ved reglerne om etablering. Kun hvis det kan give alvorlige problemer, kan offentlige ydelser undtages for artikel 15. Mere præcist har gruppen fået indføjet et citat fra traktaten, hvor der står, at offentlige ydelser kan undtages, hvis direktivets regler "retligt eller faktisk hindrer opfyldelsen af de særlige opgaver, som er betroet dem" (artikel 86 stk. 2 (EF)). Det er ikke en imponerende undtagelse. Ifølge eksperter er den nærmest betydningsløs⁴⁴, så vi går ikke galt i byen, når vi går ud fra, at offentlige ydelser er underlagt artikel 15 om etablering. Det er et sundt "forsigtighedsprincip".

Den artikel er ret speciel. Den hører til de artikler, hvis præcise konsekvenser ingen kender før flere år efter vedtagelsen af direktivet. Processen under artikel 15⁴⁵ er som følger:

Først skal medlemslandene selv undersøge krav i deres regelsæt (administrative eller lovgivningsmæssige) af følgende typer:

- kvantitative eller territoriale restriktioner, d.v.s. et "loft" over antal eller størrelse af leverandører, og begrænsninger efter befolkningsgrundlag, eller krav om en minimumsafstand mellem leverandører,
- forpligtelse til leverandøren om at antage en specifik juridisk form,
- krav, der relaterer sig til et selskabs aktier,

- krav om anerkendelse af kvalifikationer, der har at gøre med en ydelse, der reserverer visse tjenesteydelser til bestemte leverandører (bortset fra anliggender under direktiv 2005/36/EF og andre relevante direktiver)
- forbud mod at have mere end én etablering på en medlemsstats territorium,
- krav der fastsætter et minimum for antal ansatte,
- krav om overholdelse af mindstepriser eller maksimumspriser,
- en forpligtelse til at en leverandør skal levere andre ydelser sammen med sin ydelse.

Hvis medlemslandene har krav af denne type, skal de "evalueres" for at finde frem til om de overholder tre betingelser (artikel 15 stk. 3):

- a. Kravet skal være "ikke-diskriminerende" hvad angår leverandørens nationalitet. Kravet må heller ikke være indirekte "diskriminerende", d.v.s. en givet regel er også forbudt, hvis den stiller en udenlandsk leverandør i en sværere stilling end en national leverandør, selvom reglen ikke eksplicit diskriminerer på baggrund af nationalitet.
- b. Kravet skal være "nødvendigt", og begrundet i et "alment tvingende hensyn".
- c. Det skal være "proportionalt", d.v.s. ikke have en større rækkevidde end nødvendigt for at opnå det mål, kravet er indført for at opfylde.

I første omgang er det medlemslandene selv, der vurderer om disse retningslinjer er overholdt. Er det ikke tilfældet, skal reglerne lempes eller fjernes. Når medlemslandene har gennemført denne evaluering af deres egne regler, skal resultaterne nedfældes i en rapport, der sendes til Kommissionen og de øvrige medlemslande. Det sker efter en procedure, som er beskrevet i artikel 41 om "gensidig evaluering". Den gensidige evaluering giver medlemslandene mulighed for at kommentere hinandens måde at gribe pålæggene i artikel 15 an.

Skulle Kommissionen, efter diskussionen i Ministerrådet om evalueringsrapporterne, finde det nødvendigt at få et eller flere medlemslande til at gå videre end det pågældende medlemsland er indstillet på af egen drift, har Kommissionen to muligheder. Den ene er at fremlægge nye forslag, f.eks. til skærpelse af direktivet eller til et separat direktiv. Den anden er at pålægge medlemslandet at gennemføre Kommissionens anbefaling gennem "komitéproceduren"⁴⁶.

Med andre ord har Kommissionen stor indflydelse på, hvordan artikel 15 vil blive brugt på offentlige ydelser. Kommissionen har store muligheder for at få underkendt medlemslandenes regelsæt på de områder, artiklen dækker, herunder områder, der kan få betydning for det spillerum medlemslandene har til at indrette leveringen af offentlige ydelser. Hvad Kommissionen vil bruge denne mulighed til, kan ikke afdækkes helt på forhånd. Men der er en risiko for, at Kommissionen benytter direktivet til at presse på for deregulering af offentlige ydelser.

Det følgende skal give eksempler på, hvad teksten kan bruges til.

Mulige konsekvenser af servicedirektivet

Vandforsyning

Den danske vandforsyningssektor er under forandring. Regeringen har længe presset på for at

skabe mere konkurrence i sektoren, og har i den forbindelse argumenteret for at sløjfe "hvile-i-sig-selv-princippet". I sammentrukket form betyder dette princip, at penge som er tjent på vandforsyning ikke må trækkes ud og bruges andetsteds. De skal investeres i samme sektor samme sted. Mens regeringen ikke har det store held med sin plan i Folketinget, kan regeringen få en hjælpende hånd i EU.

Det er to dele af direktivets artikel 15, der er relevante i denne sammenhæng.

Den første og vigtigste handler om krav til "virksomhedens juridiske form", og det vil de fleste tolke sådan, at bestemte selskabsformer, f.eks. aktieselskab, en selvejende institution m.m., ikke må forbydes. Men spørgsmålet er om artikel 15 kan bruges til at gøre op med det centrale kendetegn ved hele sektoren, der adskiller disse forskellige selskabsformer på dansk grund fra kommerciel drift, nemlig "hvile-i-sig-selv-princippet". For dette princip betyder, at virksomheden uanset dens øvrige indretning, skal være en ikke-profitgivende virksomhed. Princippet er tilsyneladende snarere et særligt public service-krav, mere end en slags selskabsdannelse, men sådan ser direktivets forfattere i Kommissionen, Europa-Parlamentet og Ministerrådet, ikke nødvendigvis på sagen. Det fremgår af en forbemærkning til direktivet, hvor der står, at "hvad angår forpligtelsen til at antage en bestemt juridisk form for at kunne udføre visse tjenester på det sociale område, har EF-domstolen allerede anerkendt, at det kan være tilladt (it may be justified, red.) at pålægge leverandørerne et krav om at være ikke-profit skabende". Det kan altså være tilladt at pålægge virksomhederne at tage form af "non-profit selskab". Og omvendt, så kan det også være forbudt.

Med andre ord kan "hvile-i-selv-princippet" blive genstand for evaluering under gennemførelsen af servicedirektivet, og kan blive underkendt.

Det andet element i artikel 15, der kan komme på tale er forbuddet mod prislofter, der formentlig vil blive anvendt i Danmark i fremtiden i et forsøg på at effektivisere driften. Det kan diskuteres om prislofterne egentlig er et nødvendigt redskab i dansk sammenhæng. Om priserne på vand nu er så høje, at det betyder noget, og om ikke prislofter også vil lægge et loft over vandværkernes indtjening, og derfor hæmme investeringerne i infrastruktur. I sig selv vil det nok ikke være dramatisk, hvis denne prisstyring underkendes under den gensidige evaluering, eller af Kommissionen. Men hvis det sker i forbindelse med underkendelse af "hvile-i-sig-selv-princippet" er vejen banet for kommercialisering, der kan koste forbrugerne dyrt. Sporene fra udviklingen i Storbritannien siden privatiseringen af vandforsyningen i 1989 skræmmer. Her førte kommercialisering til prisstigninger, dårlig ressourceudnyttelse, ringe investeringer i infrastruktur, og til sidst til flere selskabers bankerot -og derfor noget nær renationalisering⁴⁷.

Elektricitet

I modsætning til vandforsyning er elektricitet omfattet af et EU-direktiv, der pålægger medlemslandene vidtgående liberaliseringer. Direktivet om liberalisering af handlen med elektricitet (2003/54/EF) stiller store krav til medlemslandene for at sikre et integreret indre marked med absolut lige vilkår for private producenter. Direktivet levner dog samtidig medlemslandene visse muligheder for at pålægge leverandørerne forpligtelser over for forbrugerne, herunder forsyningssikkerhed og "rimelige" priser⁴⁸.

Direktivet giver med andre ord visse muligheder for priskontrol. Og denne mulighed kan i stigende grad blive nødvendig at anvende. For el-liberaliseringerne har ikke givet det lovede pris-

fald for forbrugerne. Elregningen for en dansk husstand med et årligt forbrug på 5.000 kWh er omkring 1.200 kr. højere end i 1998. For store virksomheder har prisstigningen været en hel del mindre. På forbrugernes bekostning⁴⁹. Modtrækket til denne omfordeling fra små forbrugere til virksomheder, kunne være mere effektiv prisstyring, men det kan hindres af servicedirektivet.

Hvis det forholdt sig sådan, at direktivet om el-liberaliseringer, eller mere præcist public-service klausulen i direktivet, havde forrang for servicedirektivet, ville der ikke være fare på færde, men sådan forholder det sig ikke. Kommissionen har mulighed for at underkende forsøg på prisstyring på el-området fra et eller flere medlemslandes side ved at bruge servicedirektivet.

Uddannelse

Direktivets virkning på uddannelsesområdet har været genstand for en del debat. Herhjemme har uddannelsesorganisationerne stort set med én røst krævet uddannelsesområdet taget helt ud af direktivet. Argumentet er bl.a., at uddannelsesområdet ikke må behandles som tjenesteydelser af kommerciel karakter, hvis det offentlige også på sigt skal være i stand til at sikre velfærdspolitiske mål og kvalitet. Det er en markant undtagelse af uddannelsesområdet, uddannelsesorganisationerne har krævet - også på europæisk plan. Anledningen er blevet brugt af organisationerne som anledning til ikke bare at kræve uddannelse undtaget for direktivet, men også til at hævde artikel 149, stk. 1 (EF), der klart tildeler medlemslandene kompetencen på uddannelsesområdet, og alene giver EU kompetence til at gennemføre supplerende og støttende foranstaltninger. Men i modsætning til de europæiske organisationer på det sundhedspolitiske område, der formåede at sikre en klar undtagelse for sundhed i direktivet, så har uddannelsesorganisationerne ikke haft held med sig.

Blandt argumenterne for en fuldstændig undtagelse af uddannelsesområdet har været, at liberaliseringer på det private område, ikke kan ses helt isoleret fra den offentlige uddannelsessektor. Det gælder i høj grad de steder, hvor private institutioner varetager offentlige opgaver. I Danmark er det f.eks. friskoler. De udgør det private alternativ til folkeskolen, de får statsstøtte, men under kontrollerede former, der er skrevet ind i loven om "friskoler og private grundskoler". Disse regler kræver bl.a. at skolerne skal være selvejende institutioner, og at alle skolens midler skal bruges til skolevæsen⁵⁰. Hvis servicedirektivet vedtages uden en friholdelse af uddannelsesområdet, kan det få konsekvenser for reguleringen af friskoleområdet i Danmark. F.eks. kan koncernstrukturer blandt friskoler næppe forbydes, ligesom det kan være svært at pålægge skolerne en række forpligtelser om f.eks. specialundervisning.⁵¹

Den sidste problemstilling, handler om uddannelsesinstitutioner, der normalt regnes for at være offentlige institutioner, men som ikke nødvendigvis er det i EU-retlig forstand. F.eks. er de højere læreanstalter i stigende grad ved at antage juridiske former, der minder om private institutioner. Også på dette område foregår en slags "selskabsliggørelse". Universiteterne får i hovedreglen tilskud efter den såkaldte "taxameterordning", der betyder at statsstøtten følger den studerende, og ikke institutionen. Denne ordning skaber en så klar økonomisk adskillelse mellem institutionerne og staten, at det er et åbent spørgsmål om så ikke enhver leverandør eller institution kunne rykke ind på det danske uddannelsesmarked og kræve tilskud efter samme model som Roskilde Universitetscenter og Copenhagen Business School. Igen - som med tilfældet friskoler - er det svært at forestille sig, at det kan ske uden, at det offentliges muligheder for at sikre kvalitet og styre indholdet i uddannelserne forringes.

En del af ovenstående eksempler fra uddannelsessektoren er næppe noget, der står lige for døren. Men scenarierne er - i betragtning af den globale udvikling på uddannelsesområdet - ikke urealistiske på længere sigt.

Resumé: Mere marked og mindre samfund

Der står et væsentligt slag i de kommende år om offentlige ydelsers relation til reglerne for det indre marked. Hvis servicedirektivet vedtages i sin nuværende form, har de dele af Kommissionen, der målrettet arbejder efter en "effektivisering" og "modernisering" af offentlige ydelser gennem liberaliseringer, d.v.s. øget kommercialisering, fået et solidt fundament til de næste skridt. Servicedirektivet er f.eks. et gennembrud på uddannelsesområdet og vandforsyningsområdet, der ikke er omfattet af sektor-liberaliseringsdirektiver i dag. Servicedirektivet vil især underlægge en række offentlige ydelser en "screeningsprocedure", der vil indskrænke medlemslandenes spillerum, når de indretter leveringen af offentlige ydelser. Måske går det ikke så galt som beskrevet oven for. Problemet er, at det har offentligheden og politikerne ikke meget indflydelse på.

Kapitel 5

Fra betonklodser til slyngeladvokater

Virkingen på kommercielle tjenesteydelser fuld af kedelige overraskelser

“Hvis denne skitse bliver til lov, vil den fjerne al den protektionisme, vi sommetider møder, når vi ansøger om tilladelse til at bygge nye butikker.”

Lars Braberg, IKEA's direktør for europæiske anliggender

Da Europa-Parlamentet havde afsluttet sin første behandling af servicedirektivet den 17. februar, var der delte meninger i mange lejre om resultatet, også i erhvervslivet. Parlamentet havde krævet flere sektorer undtaget for direktivet, og havde blødt det op hist og pist. Blandt de tilfredse var IKEA's direktør for europæiske anliggender, Lars Braberg. Til Wall Street Journal Europe udtalte han samme dag, at hvis “.. denne skitse bliver til lov, vil den fjerne al den protektionisme, vi sommetider møder, når vi ansøger om tilladelse til at bygge nye butikker.”

For nogle var det en bekræftelse på en bange anelse om, at dele af direktivet kan bruges til at reformere medlemslandenes love om planlægning. En åbning af sluserne for store supermarkeder, storcentre og gigantbutikkers fremmarch var i vente.

Men kun få havde fokus på dette problem. De store emner i debatten om servicedirektivet, og i kritikken af direktivet, har været oprindelseslandsprincippet, den offentlige sektor og arbejdsmarkedet. Hver især rummer de emner så store knaster, at der ikke har været meget plads til de “almindelige” kommercielle tjenesteydelser. De færreste har en fornemmelse af, hvad direktivet overhovedet kommer til at betyde på dette store område, og mange synes at mene, at for den brede befolknings vedkommende, er det i grunden også ret ligegyldigt. Mere konkurrence - billigere ydelser. Punktum.

Der er da også dele af direktivet, der ikke bare er ufarlige, men såmænd også fornuftige. F.eks. oprettelsen af “kviksranker”, der bl.a. skal sikre, at udenlandske virksomheder kan få alle nødvendige oplysninger på ét sted, inden de begynder at arbejde i et andet medlemsland.

Men selv hvad kommercielle tjenesteydelser angår, rummer servicedirektivet en del kedelige overraskelser, der også kan få betydning i Danmark. Ikke fordi de danske regler har til hensigt at opstille protektionistiske barrierer over for udenlandske virksomheder, men fordi “diskrimination” og “protektionisme” for længst har fået en helt anden betydning i EU end bevidst favorisering af nationale virksomheder.

Byplanlægning

Lad os begynde med IKEA og “protektionismen”.

Som også en række store supermarkeds kæder, er IKEA irriterede over planlovene i en række

medlemslande, herunder Danmark. I juni prydedes Nybrogade over for Folketinget således af en gigantisk reklame fra IKEA, der jamrede over den danske planlov.

Hvad er problemet?

At planloven sætter begrænsninger på opførelsen af store butikker. Skrækscenariet og en del af motivet bag loven, er situationer som den i Sverige, hvor storcentre i byernes udkanter mange steder har kvalt butikslivet i bykerne. Samme udvikling er på vej i Danmark, hvor fokus ofte er på butiksdød i de mellemstore byer. IKEA er i den sammenhæng ikke problemet. Det er snarere store supermarkeds kæder. Og de er godt på vej i offensiven overalt.

Det fik i sommeren 2005 Økonomi- og Erhvervsminister Bendt Bendtsens til at udbrude:

“Jeg vil ikke bare give los. Det Konservative Folkeparti vil ikke have landet klistret til med flere betonklodser og kunstige plasticbyer langt fra bymidten. Jeg vil være garant for, at vi ikke får en ny bølge af disse gigantcentre, der kvæler alt liv i lokalsamfundene.”⁵²

Service direktivet kan bruges mod den danske planlovgivning på detailhandelsområdet på hele fire måder:

1. Varieret butiksudbud

Den første måde handler om de formål, loven er begrundet i. Hvis der er tale om legitime “tvingende almene hensyn”, kan denne del af loven måske overleve direktivet. Men det vil der være delte meninger om i EU.

Tvingende almene hensyn kan være mange forskellige hensyn, og direktivets tekst nævner i en forbemærkning hele 18 (bemærkning 20a i direktivet), herunder “beskyttelse af miljøet og bymiljøet, herunder gennem planlægning i byer og på landet”. Men blandt planlovens formål er at sikre “et varieret butiksudbud i mindre og mellemstore byer, samt i de enkelte bydele i større byer”. “Varieret butiksudbud” er ikke defineret i loven⁵³, men opfattes ofte som både det forhold, at der findes butikker med et varieret udbud, men også, at der er en blanding af små og store butikker.

Problemet i denne sammenhæng er, at det ikke er givet, at det er et legitimt mål i EU, særligt hvis servicedirektivet vedtages, at søge at sikre små butikkers overlevelse.

2. Økonomiske behovstests

Planlægning nævnes eksplicit i direktivet, og i dansk sammenhæng er det to redskaber i planlægningen, der kan blive påvirket.

Artikel 14, stk. 5 skal hindre medlemsstaterne i at gøre servicevirksomhed betinget af “anvendelse i hvert enkelt tilfælde af en økonomisk test”, d.v.s. vurdering af om der er et “økonomisk behov”.

Kan dette komme i konflikt med den danske planlov? Det er der en risiko for. For under planloven (§11 e, stk. 1) skal kommunerne vurdere behovet for nye butikker, når de laver lokalplaner. Det kan forbydes med servicedirektivet i hånden.

3. Kvantitative og territoriale begrænsninger

Den tredje risiko findes i direktivforslagets artikel 15 (se evt. foregående kapitel).

I denne sammenhæng er det artikel 15, stk. 2, litra a, som er interessant. Af den fremgår det, at “kvantitative eller territoriale begrænsninger, navnlig i form af begrænsninger fastsat på grundlag af befolkningstallet eller af hensyn til en geografisk minimumsafstand”, hører til den

slags krav, der skal evalueres. Og blandt kandidaterne til "kvantitative eller territoriale begrænsninger" er de maksimumsgrænser på butiksstørrelser, der i dag er sat på opførelsen af dagligvarebutikker og udvalgvarebutikker (hhv. 3.000 m² og 1.500 m² - fra §5e i planloven). De kan underkendes, hvis Kommissionen eller et stort antal medlemslande vender sig mod den slags regler.

4. Styring af loven

I dag administreres disse grænser for butiksstørrelser bl.a. ved, at der skal gives "særlige planmæssige begrundelser", hvis der skal opføres f.eks. store supermarkeder, og er begrundelsen ikke god nok i Miljøministerens øjne, kan lokalplanen underkendes. "Særlige planmæssige begrundelser" er ikke defineret nøje, hvilket betyder, at det er helt afgørende, hvad ministeren vurderer. Og det er ikke kun lovgivningens bogstav, men også myndighedernes vurderinger og skøn, der er omfattet af direktivet.

I enhver analyse af direktivets konsekvenser i Danmark, er det vigtigt at holde sig for øje, at direktivet ikke bare handler om lovgivningen, men også om måden lovgivningen udmøntes i cirkulærer og bekendtgørelser, og hvordan den administreres.⁵⁴

Og den slags vilkårlighed, der ligger i den danske planlov, som tillader en høj grad af skøn fra ministerens side, er i strid med servicedirektivet. I fremtiden kan det betyde, at ministeren skal underlægges regler, der vil gøre det sværere at sige nej til udenlandske supermarkedskæder.

Tilladelser

Eksemplet fra planlægningsområdet er ikke det eneste sted, hvor liberalisering af kommercielle ydelser kan blive drevet så langt på grund af servicedirektivet, at almene hensyn kommer i klemme.

Blandt de områder, hvor resultatet er meget usikkert, men hvor der er risiko for tilbageslag, er tilladelsesordninger, også kaldet autorisationer. Dette område er omfattet af "den gensidige evaluering", der er beskrevet i artikel 41 i direktivet. Som udgangspunkt kan tilladelsesordninger for virksomheder, der vil etablere sig i et andet medlemsland, ikke opretholdes medmindre de opfylder syv betingelser; de skal være ikke-diskriminerende, retfærdiggjort af et "alment tvingende hensyn", proportional, klar og utvetydig, objektiv, offentliggjort på forhånd, gennemskuelig og let tilgængelig⁵⁵. Og hvad dette kommer til at betyde afgøres i en forhandlingsproces efter vedtagelsen af direktivet. Situationen skærpes, hvis virksomheden kun vil levere ydelser midlertidigt, d.v.s. ikke vil etablere sig. I den situation rummer direktivet et lodret forbud mod at kræve autorisation. Det kan betyde, at almindelige borgere og forbrugere mister det sikkerhedsnet, en national autorisationsordning kan medføre.

Det kan illustreres med et eksempel fra det private, kommercielle uddannelsesområde.

Kravet fra uddannelsesorganisationerne om en fuldstændig undtagelse af uddannelse fra direktivet, skyldes bl.a., at organisationerne ikke bare er bekymrede over den direkte virkning på den offentlige uddannelsessektor, men også over virkningen af liberaliseringer på det private, kommercielle område. I denne sammenhæng betyder det, at hvad angår sociale, kulturelle, sproglige og uddannelsesmæssige hensyn, vil det være oprindelseslandets regler, der gælder, når en institution eller virksomhed leverer uddannelsesydelser "over grænserne", f.eks. gennem un-

dervisning på internettet. F.eks. har OECD i en rapport om handel med uddannelse over grænserne (postordre såvel som via internettet) skrevet følgende:

“Den høje sandsynlighed for, at grænseoverskridende og profitorienteret levering ikke er dækket af nationale systemer for kvalitetssikring, akkreditering og anerkendelse af kvalifikationer, øger risikoen for at studerende/undervisere bliver ofre for slyngel-leverandører (“eksamensmøller”), der giver uddannelseserfaringer af lav kvalitet og kvalifikationer af begrænset gyldighed”⁵⁶.

Et modtræk til denne jungle af useriøse uddannelsesstilbud, kan være en autorisationsordning. Men sådan én forbydes af servicedirektivet.

Forretningsetik, brancheforeninger og klageret

En autorisationsordning kan være det afgørende retlige instrument til at holde snor i erhvervslevets forretningsetik. Det gælder f.eks. i ejendomsmæglerbranchen, hvor den mest effektive trussel over for tvivlsomme operatører, er inddragelse af deres autorisation. Under servicedirektivet er det ikke bare vanskeligt at bevare en autorisationsordning. Særligt - igen - hvis der er tale om en virksomhed, der ikke vil etablere sig i et medlemsland, men udføre tjenesterne fra et andet medlemsland. I den situation er en autorisationsordning forbudt.

Når virksomheden er etableret i et andet land, er det også forbudt at kræve medlemskab af en brancheforening, og det kan få betydning for forbrugerne. Forbuddet vil bl.a. omfatte ejendomsmæglere, hvor brancheforeningen i dag gennemfører overvågning af medlemmernes forretningsetik, og idømmer bøder, hvis reglerne overtrædes.

Forbuddet mod at kræve optagelse i en brancheforening og forbuddet mod registrering, kan også begrænse forbrugers mulighed for selv at klage. Det har vakt bekymring hos en faglig sammenslutning på byggeområdet. Af BAT Kartellets høringssvar om direktivet fremgår følgende historie:

“Desuden ville det set fra et byggeperspektiv være ønskeligt om udenlandske virksomheder, som udfører et dårligt eller ikke aftalt arbejde, kunne indklages for et ankenævn, ligesom det kendes fra de danske bygge- og anlægsvirksomheder, der er medlem af en arbejdsgiverorganisation.

Byggeriets kunder kan hurtigt finde sig selv i en situation, hvor et udenlandsk firma har udført en opgave med fejl og mangler, men hvor et erstatningskrav bliver vanskeligt at gøre gældende. Andre brancher må have samme problem.

Det skal naturligvis medgives, at ikke alle danske virksomheder er omfattet af et gratis klagesystem som for eksempel Byggeriets Ankenævn. De virksomheder, der står udenfor en arbejdsgiverorganisation er typisk ikke omfattet af et klagesystem.

Her er der kun civilretten at gå til for forbrugeren, med alt hvad det indebærer af omkostninger og lang sagsbehandling. Og det er ikke civilretten i en dansk købstad, det er for eksempel civilretten til Galway eller Gdansk, som man skal henvende sig til.”⁵⁷

Også på advokatområdet er der grimme knaster i servicedirektivet. Heller ikke på dette område vil det være muligt at kræve medlemskab af en brancheforening, nemlig Det Danske Advokatsamfund. Og så er der en anden pikant detalje. Den handler om de danske regler om, at advokatselskaber kun må drive advokatvirksomhed, og ikke f.eks. indgå i samarbejde med reviso-

rer, også kaldet MDP-samarbejde. Denne regel, der står i retsplejeloven, sætter Advokatrådet stor pris på, fordi den sikrer en vis fagetik. I sit første høringssvar til Økonomi- og Erhvervsministeriet fra 2004 skriver Advokatrådet:

“Da kravet er indsat for at sikre selskabets uafhængighed af uvedkommende interesser ved udøvelse af advokatvirksomheden af hensyn til klienten, går Advokatrådet ud fra, at §124, stk. 1, 2. pkt. vil kunne opretholdes.”⁵⁸

Det kan Advokatrådet håbe på, men ikke gå ud fra.

Dette er en problemstilling, der har været diskuteret meget i de senere år. Det handler ikke mindst om de konsulentvirksomheder, der gerne vil dække alle tre vigtige former for konsulentvirksomhed for private virksomheder; virksomhedskonsulentbistand, revision og juridisk bistand.

Mange troede, at Enron-skandalen i USA, og en dom ved EF-domstolen havde sat et punktum for den historie, men nu genoplives den af servicedirektivet.

Den 2. december 2001 meldte det store amerikanske energiselskab Enron ud, at firmaet var gået konkurs. Set ude fra havde Enron ellers længe været et kernesundt og profitabelt foretagende. I 2000 meldte selskabet om salg for over 100 milliarder dollars, det ene regnskab efter det andet havde vist store fortjenester, og selskabet havde længe ekspanderet til både andre brancher og andre verdensdele. Men i december 2001 viste regnskaberne sig at være fulde af manipulation. De havde længe skjult en astronomisk gæld.

Revisionen af regnskaberne stod MDP-selskabet Arthur Andersen for. Og det blev kendt, at da konkursen var under opsejling, begyndte firmaet at makulere dokumenter om Enrons økonomi. Firmaet fik tildelt et banesår, og røg helt ud af den store liga. I dag taler man derfor ikke om “de fem store”, men kun om “de fire store” (Price Waterhouse Coopers, Ernst & Young, KPMG, og Deloitte og Touche). Arthur Andersen tabte ikke mindst på troværdigheden. For hvad kunne få selskabets revisorer til at godkende det ene regnskab for Enron efter det andet? Kunne det hænde, at Arthur Andersens revisorer var påvirket af, at Enron betalte store beløb til firmaet for andre former for rådgivning? Enron-skandalen ændrede præmisserne for debatten om MDP-firmaet, og en større kritisk bevågenhed om farerne ved at blande også advokatbistand sammen med andre former for rådgivning satte sine spor. For hvordan vil advokater fra et MDP-firma begynde at arbejde, hvis deres indtjening bliver afhængig af at reglerne bøjes? Eller vil revisorer blive påvirket af, at deres kunder betaler deres selskab for f.eks. juridisk bistand?

Der er gode grunde til at opretholde et forbud mod MDP-virksomhed. Men det er ikke sikkert, det kan lade sig gøre. I en opgørelse fra Økonomi- og Erhvervsministeriet over direktivets konsekvenser for dansk lovgivning fra 2004, står der bl.a:

“Medmindre det gældende forbud imod MDP i advokatbranchen kan retfærdiggøres...vil direktivforslaget kunne indebære, at MDP-forbuddet ikke vil kunne opretholdes.”⁵⁹

Kriminelle overraskelser

Som det fremgår er de “hindringer” for det indre marked for tjenesteydelser, som servicedirektivet skal fjerne, af meget forskellig art. Og der synes nærmest ingen grænser for, hvor reglerne

for det indre marked kan få betydning, også når det er almindelige kommercielle tjenesteydelser der er i fokus. Selv når vi ser på ydelser, der direkte er forbudt i et medlemsland og derfor omfattet af straffeloven, kan direktivet bane vejen. Af artikel 1, stk. 5 fremgår det, at medlemslandene "...ikke må begrænse friheden til at levere tjenesteydelser ved at opretholde lovgivningsmæssige bestemmelser, der specifikt regulerer eller påvirker adgangen til eller udførelsen af en serviceaktivitet i strid med reglerne i dette direktiv."

Blandt de mere farverige spørgsmål, der er rejst om denne bestemmelse er fra svensk hold, hvor repræsentanter for fagbevægelsen har spurgt om dette kunne føre til, at forbuddet mod prostitution og aktiv dødshjælp i Sverige vil være i strid med direktivet. I begge tilfælde vil der nu nok kunne findes en undtagelse, der dækker. Men der kan opstå andre problemer. Og principielt burde denne del af direktivet få det til at løbe koldt ned ad ryggen på Folketinget. I årevis har skiftende regeringer været overbeviste om, at EU ikke har kompetence på det strafferetlige område. Derfor blev en dom fra EF-domstolen om visse strafferetlige regler på miljøområdet, der blev afsagt den 13. september 2005, modtaget med vantro og gru blandt partierne i Folketinget. For dommen fastslog, at hvis strafferetlige regler på miljøområdet lægger hindringer i vejen for det indre marked, skal de væk.

Nu har et flertal i Folketinget givet sit foreløbige blå stempel på et dokument, der bekræfter logikken fra samme dom. Det går stærkt med EU-politikken i Danmark.

Resumé: Det private er også vigtigt

I løbet af debatten om servicedirektivet har en del politikere argumenteret prisværdigt for, at offentlige ydelser måtte undtages for direktivet. Desværre flere samtidig udtrykt håb om, at direktivet til gengæld ville sikre omfattende liberaliseringer på det private, kommercielle område. Det har ofte lydt som om liberaliseringer på dette område ikke skulle berøre den brede befolkning på anden måde end ved at levere lavere priser. Som det fremgår af ovenstående, er det et misvisende billede. Liberaliseringer på det private område rejser problemer på områder som byplanlægning, forbrugerbeskyttelse og ikke mindst; demokrati. Mens de spørgsmål, der er behandlet i dette kapitel til en vis grad er genstand for demokratisk debat på en måde, der også har politisk betydning, så vil det ændres, hvis servicedirektivet vedtages i sin nuværende form. Den offentlige mening og debat vil blive degraderet og miste indflydelse, og omvendt vil samfundsmæssige interesser på dette felt i højere grad få afgjort deres skæbne i politiske og juridiske forhandlinger, hvor markedsadgang og handelsrestriktioner - og ikke f.eks. forbrugerbeskyttelse og sociale hensyn - er de afgørende begreber.

Efterskrift

“Det sociale Europa” til grin

Service direktivet er en indbydelse til et langstrakt politisk slagsmål

Direktivet er ikke vedtaget i skrivende stund. Det er det ikke før Ministerrådet og Europa-Parlamentet er enige. Og Europa-Parlamentets tidligere forslag viste sig at være blevet underkendt på flere områder, da det nuværende forslag, som er gennemgået i dette hæfte, blev lagt på bordet af Ministerrådet. Ministerrådet afviste at undtage advokater for direktivet, de slækkede på garantiene på det arbejdsmarkedspolitiske område, og de underlagde offentlige ydelser en “screeningsproces”, der kan føre til slækkelse af forpligtelserne over for borgerne.

Men når Europa-Parlamentet indleder sin andenbehandling af direktivet i efteråret 2006 er det alligevel sandsynligt, at det vil være en formsag, og at behandlingen vil være overfladisk og hurtig. Mange tidligere kritikere af direktivet blandt socialdemokraterne har taget den politiske aftale, de indgik med de konservative, og som i grundtræk blev videreført i Ministerrådets forslag, så meget til sig, at det kan være svært at se, hvor de skulle finde fornyet politisk klar-syn. Særligt når vi ser, hvordan de solgte “kompromiset” til offentligheden. Da den centrale person i den socialdemokratiske gruppe, tyske Evelyn Gebhardt, så at den aftale, hun selv havde indgået, ikke ville blive ændret grundlæggende, udbrød hun, at det var en “sejr for det sociale Europa”⁶⁰.

Enten er Gebhardt og de europæiske socialdemokrater blevet meget nøjsomme, eller også har “det sociale Europa” bare mistet sin betydning for socialdemokraterne. Et begreb, som skulle være et omdrejningspunkt for skabelsen af et alternativ til den nyliberalistiske trend i europæisk politik, er reduceret til billig reklame for den omvendte vare.

For der er intet som helst socialt ved service direktivet.

Som Kommissionens oprindelige forslag, er Gebhardt og Ministerrådets direktiv et angreb på sociale rettigheder, på den offentlige sektor, og på demokratisk regulering af serviceområdet for at varetage almene hensyn. Der er bestemt forskel på de to versioner af direktivet. Parlamentet pillede f.eks. sundhedssektoren ud af direktivet, og slækkede på oprindelseslandsprincippet. Men direktivets grundlæggende metode og retning blev bibeholdt. Pilen peger i begge tilfælde på en nyliberalistisk samfundsorden med en udemokratisk overbygning.

Selvom Europa-Parlamentet måske lader direktivet glide glat igennem, vil det ikke skorte på potentielle politiske slagsmål i de kommende år. De første vil handle om den specielle gennemførelsesprocedure, kaldet “gensidig evaluering”, d.v.s. den procedure, som sikrer, at mange politiske beslutninger først tages reelt længe efter selve direktivet er vedtaget. Denne proces handler om oprindelseslandsprincippet, om autorisationer, om “tværfaglige aktiviteter”, og om krav til virksomheder, der vil etablere sig i et andet medlemsland. Det er ikke ligegyldigt, hvordan de enkelte medlemslande spiller ud, d.v.s. hvilke regler, de på forhånd går med til at sløjfe, og

hvilke de vil opretholde. Ligesom det ikke er ligegyldigt, hvilke regler, de vil kræve, at andre sløjfer.

Det er ikke meningen, at andre end Kommissionen og regeringernes embedsmænd skal blande sig i denne del af beslutningsprocessen, men det er der ingen grund til at respektere. Mange af direktivets problemer kan i teorien hindres, hvis kritikerne af direktivet gør den gensidige evaluering til en kamplads.

De næste slagsmål kan også handle om de dele af direktivet, som blev fjernet. For Kommissionen er en meget dårlig taber, og tog det fortrydeligt op, da Europa-Parlamentet pillede i teksten. Svarene faldt prompte:

Da parlamentet fjernede sundhedsområdet fra direktivet, varslede Kommissionen et initiativ på sundhedsområdet.

Da parlamentet fjernede (de fleste) sociale tjenesteydelser fra direktivet, varslede Kommissionen en debat om initiativer til "modernisering" af sociale tjenesteydelser i EU⁶¹.

Da parlamentet fjernede forbuddene mod kontrol af udstationerede arbejdstagere, triumferede Kommissionen i en meddelelse: De fleste af disse forbud vil alligevel gælde, p.g.a. EF-domstolens retspraksis, og hvad resten angår, så er det noget, der må "afklares"⁶².

Derfor fører parlamentets ændringsforslag ikke til, at vi kan ånde lettet op på ét eneste af de berørte områder. Kun til, at Kommissionen forsøger at videreføre de samme forslag i andet regi - gennem andre direktiver, eller ved at tage EF-domstolen i brug.

Oven i købet er servicedirektivet udstyret med en revisionsklausul, der hvert tredje år giver Kommissionen mulighed for at vinde det tabte terræn tilbage, både hvad angår oprindelseslandsprincippet og sektorer, der er undtaget for direktivet.

Det kan Kommissionen selvfølgelig ikke gøre uden opbakning i medlemslandenes regeringer. Og medlemslandenes regeringer kan heller ikke gøre hvad som helst uden opbakning i befolkningen. Uanset hvor udemokratiske, lukkede og centralistiske beslutningsprocesserne i EU måtte være, så er det ikke ligegyldigt, hvad befolkningen mener og gør. Æren for ændringerne af servicedirektivet må tilskrives en fagbevægelse, der ikke bare har skrevet papirer til Kommissionen, men som har samlet titusinder af demonstranter i Strasbourg og Bruxelles ved flere lejligheder -og andre bevægelser (som ATTAC-Europa), der har gjort en kæmpeindsats for at gøre servicedirektivet til et politisk kampspørgsmål i medlemslandene.

Den kamp har ikke en særk bastion i Danmark. Med nogle få vigtige undtagelser ligger den danske fagbevægelses bidrag til kampen om servicedirektivet et sted på skalaen mellem pinlig og skandaløs. I Dansk Metals tilfælde kan det indimellem være svært at skelne deres position fra de mest rabiate dele af erhvervslivet.

Men set med europæiske briller giver den energi, den viden, de netværk, og de debatter om alternativer, der er blevet udfoldet eller skabt under kampen mod servicedirektivet hidtil, grund til en vis optimisme og tro på, at det kan lade sig gøre at skabe et langt sejt træk for et alternativ til det nyliberalistiske indre marked. Et langt sejt træk, der kan præstere mere end defensive småpillerier og midlertidige undtagelser for reglen om markedets forrang.

Europæiske kommentarer til servicedirektivet

Ordføreren for venstrefløjsgruppen i Europa-Parlamentet, Sabra Wagenknecht (GUE/NGL):

Nøjagtig de samme farer

“Medierne var fulde af udmeldinger om servicedirektivet på den tid, hvor de store demonstrationer i Berlin og Strasbourg mod direktivet, og Europa-Parlamentets afstemninger fandt sted. Blandt de udbredte og sælsomme budskaber var f.eks. at dette projekt nu er mere eller mindre besejret. Alle gifttænder er trukket ud. Der findes faktisk ikke noget Bolkestein-direktiv mere. Kun et servicedirektiv, som vil fjerne nogle bureaukratiske byrder.

Men ser man nøje på begivenhederne i Europa-Parlamentet, stiller sagerne sig helt anderledes. De ændringer, som er foretaget, er slet ikke så vidtgående som det er blevet fremstillet offentligt. Der er ikke mange gifttænder, som er trukket ud. De virkelig alvorlige gifttænder, nemlig den nyliberalistiske stødretning, presset i retning af privatiseringer, deregulering og liberalisering, er uforandrede.”

Fra konferencen “Für ein soziales Europa!”, Berlin den 21. marts 2006

Kommentar fra sammenslutningen af europæiske fagforeninger i den offentlige sektor (EPSU):

Den offentlige sektor i fare

“I lyset af afstemningen om servicedirektivet i Ministerrådet den 29. maj, vil EPSU presse hårdt på for at få Europa-Parlamentet til at løse de udestående problemer i direktivet, når parlamentet gennemfører sin anden behandling af direktivet i september.

“Servicedirektivet rummer stadig mange problemer for ansatte i den offentlige sektor i Europa, og ser vi direktivet i sammenhæng med, hvad der ellers sker på det lovgivningsmæssige område i EU er der nogle store modsætninger i teksten”, sagde EPSU’s generalsekretær Carola Fischbach-Pyttel.

De tre store problemer, som EPSU ser, er de følgende:

- Tjenesteydelser af almen interesse, herunder sociale tjenesteydelser, er stadig omfattet af direktivet.
- Afsnittene om arbejdsretlige spørgsmål rummer ikke en henvisning til EU’s Charter om grundlæggende rettigheder.
- Mulighederne for, at medlemslandene kan opretholde nødvendige krav er yderligere begrænset.”

Pressemeddelelse fra EPSU den 30. maj 2006, dagen efter Ministerrådets beslutning om servicedirektivet

Dårlig lovgivning

“- I aftalen om servicedirektivet, der blev indgået i går, gør Rådet ikke meget mere end at tilslutte sig det utilfredsstillende kompromis, der blev indgået i Europa-Parlamentet i februar. Ved at støtte aftalen i Europa-Parlamentet, har Rådet understreget den centrale rolle parlamentet kan spille i den europæiske lovgivningsproces. Men det er stadig et dårligt stykke lovgivning.

- De vigtigste forbedringer i forhold til det oprindelige forslag, er bevaret, men Rådet har ikke løst de udestående problemer, såsom at direktivet kan underminere offentlige ydelser i Europa. Tjenesteydelser af almen økonomisk interesse er stadig omfattet af direktivet, der dermed kan underminere offentlige ydelser, og står i modsætning til kravet om et rammedirektiv for tjenesteydelser af almen økonomisk interesse. Det vækker særligt bekymring, at sociale tjenesteydelser ikke er helt undtaget for direktivet.

- Direktivet skaber ikke klarhed over, hvilke betingelser offentlige myndigheder kan stille, hvad angår levering af tjenesteydelser, og viger uden om at foreslå en harmonisering opad, hvilket ellers burde være en betingelse for sådan et horisontalt forslag.”

Pressemeddelelse den 30. maj 2006, dagen efter Ministerrådets beslutning om servicedirektivet

Frank Schmidt-Hullmann, IG BAU (fagforbund for byggeri og det grønne område), Tyskland:

Den europæiske sociale model er nødlandet

“Allerede før servicedirektivet kom frem var den europæiske sociale model en “gammel rasleklasse”. Hvis man skal sammenligne denne model med en flyvemaskine, kunne man sige, at det drejer sig om en DC 3 - byggeår omkring 1950. Med de nye brud i karosseriet, har dette fly nu igen måttet nødlande. Det har fået nogle gevaldige skrammer, og det ser tvivlsomt ud om det overhovedet kommer i luften igen. Sådan ville vi beskrive kompromisset i Europa-Parlamentet -som en nødlanding. Med Bolkestein-direktivet (i oprindelig udgave, red.) ville vi have oplevet et styrt. Men resultatet af Europa-Parlamentets førstebehandling er ikke rigtig tilfredsstillende.

Selv efter dette kompromis, vil det f.eks. være forbudt for medlemslandene at anvende effektive regler, der kan sikre en skillelinje mellem dem, der er “selvstændige”, og dem der er “ikke-selvstændige”. Det kan få alvorlige konsekvenser på arbejdsmarkedet.

“Arbejdsret” blev ganske vist undtaget for direktivet, men undtagelsen er ikke hundrede procent klar. Man ved f.eks. ikke om regler om medbestemmelse eller reglerne i selskabsretten er omfattet.

Udstationeringsdirektivet blev ganske vist givet en forrang for servicedirektivet af Europa-Parlamentet. Men det er alligevel ikke en fuldstændig friholdelse. “

Fra konferencen “Für ein soziales Europa!”, Berlin den 21. marts 2006

Links

www.nyagenda.dk/servicedirektivet

Neden for har vi skrevet links til de centrale dokumenter, der er anvendt i teksten. En anden måde at finde dem på, er ved at gå ind på vores hjemmesides liste over links til servicedirektivet (<http://www.nyagenda.dk/ee/index.php/servicedirektiv/artikler/C21/>). Her finder du også links til en række kampagnehjemmesider mod direktivet, samt til andre organisationers udtalelser og udgivelser. Se ikke mindst vores temaside om servicedirektivet, www.nyagenda.dk/servicedirektivet

Ministerrådets forslag til servicedirektiv (“Amended proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on services in the Internal Market”, 29. maj 2006) kan ses her; [http://test.attac.dk/Portals/0/Materialer/Counci%20Compromisel%20Consolidated%20Text%20-29%205%2006%20\(2\).doc](http://test.attac.dk/Portals/0/Materialer/Counci%20Compromisel%20Consolidated%20Text%20-29%205%2006%20(2).doc)

Kommissionens første forslag til servicedirektiv (KOM (2004) 2 endelig, 13. januar 2004) kan ses her; www.euo.dk/upload/application/pdf/7ee44513/20040002.pdf

Økonomi og Erhvervsministeriets vurdering af direktivets konsekvenser for dansk lovgivning (“Grundnotat til Folketingets Europaudvalg”, 15. maj 2006) kan ses her; www.euo.dk/upload/application/pdf/07ba91f8/0160_2.pdf

Domme fra EF-domstolen kan ses her; curia.europa.eu/da/content/juris/index.htm

Udstationeringsdirektivet (Direktiv 96/71 EF) kan ses her; eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0071:DA:HTML

Noter

1 Sahra Wagenknecht er ordfører for venstrefløjsgruppen i Europa-Parlamentet, GUE/NGL. Citatet er fra en konference i Tyskland, "Für ein soziales Europa".

2 "Amended proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on services in the Internal Market", 29. maj 2006. Hvor intet andet er anført, er det denne version, der henvises til i teksten. Link på side 46.

3 KOM (2004) 2 endelig. Link på side 46.

4 Økonomi og Erhvervsministeriet; "Grundnotat til Folketingets Europaudvalg", 15. maj 2006. Link på side 46.

5 NyAgendas temahjemmeside; www.nyagenda.dk/sericedirektivet

6 Fra Kommissionens første forslag til servicedirektiv; KOM (2004) 2 endelig, s. 15. Link på side 46.

7 Det Europæiske Råd i Lissabon, marts 2000, Formandskabets konklusioner.

8 KOM (2002) 441 endelig.

9 Copenhagen Economics; "Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services", januar 2005.

10 Se f.eks. artikel af Ole Kristensen (MEP for Socialdemokraterne); "Service-direktiv i nye klæder", BAT-nyt nr. 2, 2006.

11 Hall, David; "Critique of Copenhagen Economics "Market Opening in Network Industries" (2005) and the Use Made of it in the HEPNI", PSIRU, 2005, s.9. Det er særligt Copenhagen Economics rapport om "netværksindustrier", David Hall kritiserer.

12 TUC; "Beside the Point? The Economics of the Services Directive", december 2005.

13 Ibid. s. 17-18, der refererer PriceWaterhouse Coopers; "Impact of the proposed EU Directive on Services in the Internal Market", august 2005.

14 "International Trade in Services: EU 25 Surplus in Trade in Services Increased to 42.8 bn Euro in 2004", Eurostat, 13. februar 2006.

15 Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber; "Global Shares of Trade in Services 1997-2003" i "EU International Trade in Services", 2005.

16 Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber; "En strategi for tjenester i det indre marked", Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet, KOM

(2000) 888 endelig, 29. december 2000.

17 Læs mere om samspillet mellem servicedirektivet og GATS-forhandlingerne på NyAgendas temahjemmeside om servicedirektivet under "kronikker". "EU vil give WTO flere tænder", december 2005, samt "Kampen fløjet i gang i Hong Kong", januar 2006. Begge af Kenneth Haar.

18KOM (2004) 2 endelig, s. 15.

19 Copenhagen Economics; "Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services", januar 2005. Rapporten anslår en beskæftigelsesforøgelse i Danmark på 0,3 %.

20 Henrik Dam Kristensen; "Markant forbedring af servicedirektivet, fredag den 17/2, <http://www.euhenrik.dk>

21 Malcolm Harbour i en pressemeddelelse den 14. februar 2006.

22 "Amended proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Services in the Internal Market", 29. maj 2006. Link på side 46.

23 KOM (2004) 2 endelig, artikel 16 stk.1. Link på side 46.

24 Egen oversættelse. Teksten foreligger ikke på dansk.

25 Dansk Industris høringssvar om servicedirektivet til Økonomi- og Erhvervsministeriet, 21. april 2006. Link på side 46.

26 De enkelte domme fra domstolen kan findes via et link, der kan ses bagerst i hæftet. I det følgende er Kommissionens opgørelse over retspraksis om handel med tjenesteydelser anvendt: European Commission; "Guide to the Case Law of the European Court of Justice on Articles 49 et seq. EC Treaty", 1. januar 2001

27 . F.eks. C-355/98 og C-348/96.

28 Hhv. C-348/96 og C-266/96.

29 C-158/96.

30 Ændringsforslaget med nummeret 293 blev ændret hele tre gange, og i den sidste version af forslaget, der blev fremsat af den konservative og den socialdemokratiske gruppe i fællesskab, var "socialpolitik" og "beskyttelse af forbrugere" fjernet.

31 European Commission; "Guide to the Case Law of the European Court of Justice on Articles 49 et seq. EC Treaty", 1. januar 2001, s. 76-107.

32 Økonomi- og Erhvervsministeriet; "Grundnotat til Folketingets Europaudvalg", om servicedirektivet, 15. maj 2006, s. 22. Link på side 46.

- 33 I direktivets artikel 42 bestemmes, hvilken komitéprocedure, der skal anvendes, nemlig proceduren efter artikel 5, 7 og 8 i beslutning 1999/468/EF. Komitéprocedurerne er fint beskrevet i en publikation fra Folketingets EU-oplysning, "Kommissionens beføjelser til at gennemføre EU-lovgivning", småtryk nr. 1, juli 2001.
- 34 "The Local - News from Sweden in English", 5. oktober 2005.
- 35 Ibid. artikel 1, stk. 7.
- 36 Europa-Parlamentet og Rådets Direktiv 96/71 af 16. december 1996. Link på side 46.
- 37 Se udstationeringsdirektivet via link bagerst i hæftet.
- 38 BAT Kartellets høringssvar til Økonomi- og Erhvervsministeriet (EBST) om servicedirektivet, april 2006.
- 39 Grundnotat til Folketingets Europaudvalg, 17/5 2006, s. 23. Link på side 46.
- 40 Commission of the European Communities; "Communication from the Commission, Guidance on the Posting of Workers in the Framework of the Provision of Services", SEC (2006) 439, 4. april 2006.
- 41 Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Lissabon den 23-24. marts 2000.
- 42 Det skete i udvalget for sociale anliggender, hvor den belgiske socialdemokrat Anne van Lancker gjorde sig til talskvinde for den holdning, at direktivet ikke måtte berøre noget område, der kunne defineres som offentlig ydelse.
- 43 Ældrepleje og plejehjem er sandsynligvis dækket af den undtagelse Ministerrådet udformede i sit forslag, selvom det ikke står lysende klart. Se direktivets artikel 2, stk. 2cg.
- 44 Se f.eks. artikel af professor i EU-ret Martin Nettesheim; "The EU Regulatory Framework Pertaining to the Provision of Services of General Interest", Journal For European Environmental and Planning Law, nr. 2, 2004, s. 97.
- 45 Det efterfølgende fremgår delvist af artikel 15, delvist af artikel 41 om "den gensidige evaluering".
- 46 Proceduren er beskrevet i afgørelse 1999/468/EF, artikel 5. En udgivelse fra Folketingets EU-oplysning giver et godt overblik over komitéproceduren: "Kommissionens beføjelser til at gennemføre EU-lovgivning - Hvordan arbejder komitéerne i EU?", Småtryk nr. 1, juli 2001.
- 47 Se Emanuelle Lobina & David Hall; "UK Water Privatisation - A Briefing", Public Services International Research Unit, februar 2001.
- 48 Direktiv 2003/54/EF, artikel 3, stk.3.
- 49 Jyllandsposten, 23. marts 2006., samt følgende paragraf 20-spørgsmål fra Enhedslisten til Transport og Energiministerien; S3506 og S3727, begge fra folketingssamlingen 2005-2006.
- 50 Bekendtgørelse af lov om friskoler og private grundskoler m.v., paragraf 5.
- 51 Undervisningsministeren har kompetence til at indsætte "sociale klausuler" i kravene til friskoler, der modtager tilskud. Klausuler, som skal fremme formålet i loven om en aktiv beskæftigelsesindsats (paragraf 22a). Og lovens paragraf 3 kræver, at skolerne sikrer supplerende undervisning, f.eks. til svage elever. Begge dele kan komme i skudlinjen, hvis servicedirektivet vedtages.
- 52 Morgenavisen Jyllandsposten, 25. juni 2005.
- 53 Fra formålsparagraffen. De følgende henvisninger til paragraffer er fra planlovens kapitel om planlægning til butikksformål.
- 54 Artikel 4 i direktivet om "definitioner".
- 55 Artikel 10, stk. 2.
- 56 OECD; "Quality and Recognition in Higher Education: The Cross-border Challenge", august 2004, s. 23.
- 57 Høringssvar fra BAT Kartellet til Økonomi- og Erhvervsministeriet (EBST), april 2006.
- 58 Advokatrådets høringssvar til Økonomi- og Erhvervsministeriet (EBST), marts 2004.
- 59 Økonomi- og Erhvervsministeriets vurdering fra 2004 af direktivets konsekvenser for dansk lovgivning.
- 60 "MEPs welcome "McCreevy directive" on services", EU Observer, 4. april 2006.
- 61 Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber; "Implementing the Community Lisbon Programme: Social Services of General Interest", Meddelelse fra Kommissionen, KOM (2006) 177 endelig, 26. april 2006.
- 62 Commission of the European Communities; "Communication from the Commission, Guidance on the Posting of Workers in the Framework of the Provision of Services", SEC (2006) 439, 4. april 2006.