



Fünf Gründe, warum wir jetzt mit aktiven Maßnahmen qualitativ hochwertige öffentliche Dienste in Europa fördern müssen

1. Europa muss für seine BürgerInnen mehr bedeuten als die Freizügigkeit von Waren, Kapital, Dienstleistungen und Menschen – Europa bedeutet eine von allen geteilte Vision gemeinsamen Wohlstands und Wohlergehens;
2. Qualitativ hochwertige öffentliche Dienste sind eine wichtige Voraussetzung, um die grundlegenden Bedürfnisse der BürgerInnen zu erfüllen und die EU-Zielsetzungen Zusammenhalt, nachhaltige Entwicklung, Gleichstellung, Gleichbehandlung von Beschäftigten, Vollbeschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen;
3. Die Grundlagen öffentlicher Dienste wie Universalität, Kontinuität, sozial verträgliche Preise, demokratische Kontrolle und Benutzerschutz gelten für ganz Europa und sind fester Bestandteil unseres gemeinsamen Wertekatalogs;
4. Europa muss seine Wettbewerbsvorschriften abgleichen, damit auch zukünftige Generationen Zugang zu qualitativ hochwertigen öffentlichen Diensten auf Grundlage des Solidaritätsprinzips haben;
5. Wir brauchen ein europäisches Rahmengesetz als Gegengewicht zur Liberalisierung, um die Bedeutung hochwertiger öffentlicher Dienste als Teil des europäischen Sozialmodells zu unterstreichen und um die Rechte staatlicher, regionaler und kommunaler Behörden zu sichern, die Bedürfnisse ihrer BürgerInnen zu erfüllen.

Der **EGÖD** ist ein europäischer Gewerkschaftsverband und vertritt 216 Gewerkschaften im öffentlichen Dienst, die ca. 8 Millionen ArbeitnehmerInnen in 36 Ländern (EU, Kandidatenländer und Europäischer Wirtschaftsraum) organisieren. Der EGÖD ist Mitglied des EGB. Zu den wichtigsten Tätigkeitsbereichen des EGÖD gehören staatliche und europäische Verwaltung, Kommunalverwaltung, öffentliche Versorgungsbetriebe (Strom, Gas, Wasser, Entsorgung) und Gesundheits- und Sozialdienste. EGÖD * Rue Royale, 45 * B-1000 Brüssel, Belgien * Tel: +32 2 2501080 * Fax: +32 2501099 * Email: epsu@epsu.org *Website: www.epsu.org



EGÖD-Konferenz für den öffentlichen Dienst, Brüssel, 9. + 10. Mai EGÖD-Diskussionspapier

Das vorliegende Papier fasst die Argumente zur Unterstützung eines EU-Rechtsrahmens für öffentliche Dienste zusammen und geht darauf ein, wie wir durch eine Kampagne diesen Rechtsrahmen unterstützen können und welche Grundsätze ihn unterlegen sollten. Das Papier hat zwei Anlagen, die erste enthält Fragen für die Arbeitsgruppen der Konferenz für den 10. Mai, die zweite beschreibt einige der EU-Politiken, die öffentliche Dienste betreffen.

Warum öffentliche Dienste für Europas Zukunft wichtig sind

1. Öffentliche Dienste – im EU-Jargon¹ auch oft bezeichnet als Dienstleistungen von allgemeinem Interesse – sind Bestandteil der Wirtschafts- und Sozialsysteme der Mitgliedstaaten und insgesamt eine Komponente des europäischen Sozialmodells. Öffentliche Dienste sorgen dafür, dass kollektive Bedürfnisse und Interessen bedient werden können. Die Rechte, die die europäischen BürgerInnen in diesem Bereich in Anspruch nehmen können, sind auf EU-Ebene anerkannt. Artikel II-96 des Verfassungsentwurfs „*anerkennt und achtet den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse*“ entsprechend der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.
2. Öffentliche Dienste sind eines der wichtigsten Instrumente bei der Umsetzung der Lissabonner Strategie im Hinblick auf Schaffung von Arbeitsplätzen, nachhaltige Entwicklung und Aufbau einer wissensbasierten Gesellschaft. Artikel 1-3 des Verfassungsentwurfs macht dies klar durch die Aussage, dass die EU „*eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft ist, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt*“ und ebenfalls „*ein Binnenmarkt mit freiem und unverfälschtem Wettbewerb*“. Der Vertrag ist auch eindeutig in seiner Aussage, dass die Union den „*wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten*“ fördert.
3. In der Praxis hat die Europäische Union jedoch ihre Kompetenzen bei der Durchsetzung des Wettbewerbsprinzips überzogen, während die Kompetenzen im Hinblick auf die Solidarität begrenzt bleiben. Um die Überwindung dieses Dilemmas geht es vorrangig bei den aktuellen Debatten über öffentliche Dienste. Die Europäische Kommission hat einen ersten Schritt getan und festgestellt, dass „*die tatsächliche Erfüllung einer Gemeinwohlaufgabe im Spannungsfall Vorrang vor der Anwendung der Regeln des Vertrags hat*“², im Prinzip bedeutet das Vorfahrt für die Solidarität. Die Rechtsvorschriften der EU gehen aber nicht in diese Richtung, sondern untergraben vielmehr öffentliche Dienste und die von ihnen repräsentierten Werte.

Die Dominanz des EU-Wettbewerbsrechts

4. Konflikte zwischen den Binnenmarktregeln und den öffentlichen Diensten haben bisher signifikante Auswirkungen auf die Strukturen öffentlicher Dienste in den Mitgliedstaaten. Dabei kommen in der Hauptsache vier Mechanismen zum Tragen³.
 - Liberalisierungsrichtlinien, die einen integrierten öffentlichen Sektor verbieten⁴

¹ Die Kommission verwendet den Begriff „allgemeines Interesse“, da „öffentliche Dienste“ ihrer Auffassung nach „zu ungenau“ ist.

² Absatz 3.2, Weißbuch über Dienstleistungen von allgemeinem Interesse 2004 (374)

³ Kritik des Grünbuchs der Kommission über Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, von David Hall, PSIRU, University of Greenwich d.j.hall@gre.ac.uk, September 2003

Fünf Gründe, warum wir jetzt mit aktiven Maßnahmen qualitativ hochwertige öffentliche Dienste in Europa fördern müssen

- Gesetzliche Anfechtung der Finanzierung öffentlicher Dienste auf Grundlage der Einschränkungen staatlicher Hilfen im Vertrag;
 - Gesetzliche Anfechtung der direkten Bereitstellung von Dienstleistungen durch die Behörden oder der Beschränkung der Bereitstellung von Dienstleistungen innerhalb eines Landes (z. B. Gesundheitsfürsorge) auf Basis der Wettbewerbsgesetze;
 - Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen (GATS) durch die WTO – die Europäische Kommission kann Verhandlungen beginnen, die dazu führen, dass Dienstleistungen wie z. B. die Wasserversorgung für den privaten Wettbewerb geöffnet werden.
5. Innerhalb der Europäischen Kommission ist die Generaldirektion Binnenmarkt für öffentliche Dienstleistungen zuständig, das ist auch die GD, die Wettbewerbshindernisse beseitigt. Nur „*nichtmarktbestimmte*“ Dienstleistungen ohne Auswirkungen auf den Handel sind außerhalb der Reichweite der Gemeinschaftsvorschriften über Wettbewerb und staatliche Hilfen. Allerdings hat der Begriff „*nichtmarktbestimmt*“ außerhalb des juristischen EU-Kontextes der Wettbewerbspolitik⁵ keine Bedeutung, und es ist der Europäische Gerichtshof (EGH), der nach Einzelfall darüber entscheidet, ob eine Dienstleistung marktbestimmt ist oder nicht. Sobald es private Anbieter in einem speziellen Bereich des öffentlichen Dienstes gibt, kann argumentiert werden, dass die Dienstleistung „*marktbestimmt*“ ist. Das ist immer öfter der Fall.
6. Der EGÖD hat gefordert, dass Bildung, Gesundheitswesen, Wasserversorgung, Entsorgung und soziale Dienstleistungen aus der Wettbewerbspolitik völlig herausgehalten werden, das ist jedoch deshalb problematisch, weil das Wettbewerbsrecht vorherrschend ist und die Mitgliedstaaten untereinander nicht einig über diesen Punkt sind. Diskussionen über die Ausnahme bestimmter Sektoren und/oder Aktivitäten unterhalb bestimmter Schwellen von den EU-Vorschriften über staatliche Beihilfen sind schwierig. Die Vereinbarung (auf nationaler Ebene) von „No-Go“-Bereichen für private (gewinnorientierte) Unternehmen wie z. B. die holländischen Gesetze, die eine Privatisierung der Wasserwirtschaft verbieten, können die weitere Ausbreitung der Wettbewerbsvorschriften nur verlangsamen, aber nicht aufhalten.

Der Status Quo ist keine Option!

7. So oder so ist der Status Quo keine wirkliche Option. Jüngste Entwicklungen und besonders der Vorschlag der Kommission über eine Dienstleistungsrichtlinie und das „Monti-Paket“ über staatliche Beihilfen zeigen, dass die aktuelle Situation nicht haltbar ist: Sind keine besonderen EU-Rechtsvorschriften für den Schutz öffentlicher Dienste vorhanden, wird die EU weiterhin öffentliche Dienstleistungen für den Wettbewerb „öffnen“ und danach die gemeinwirtschaftliche Verpflichtung der privaten Anbieter strikt begrenzen. Es wird eine auf Eigeninitiative beruhende Strategie im Sinne einer EU-Aktion zur Unterstützung solidarischer öffentlicher Dienste gebraucht. Das erfordert aber Druck von der Basis aus, nicht zuletzt deshalb, weil es oft lokale und regionale Akteure sind, die den Status und die Funktion öffentlicher Dienste bestimmen, z. B. Auftragsvergabe, Bereitstellung von Dienstleistungen, Sicherung von Beschäftigung, demokratische Partizipation usw. Diese Akteure müssen davon überzeugt werden, dass EU-Aktionen in diesem Bereich ihre Freiheiten stärken werden.

⁴ Die Liberalisierungsrichtlinien (Post, Telekom, Elektrizität, Gas, Verkehr) enthalten auch einige gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen wie universelle Dienstleistungen, Verbraucher – und Nutzerrechte, Arbeits- und Umweltschutz.

⁵ Als „*nichtmarktbestimmt*“ gelten Grundausbildung, das gesetzliche Sozialsystem, die Justiz, die Polizei usw.

8. Jetzt ist eine gute Zeit zu handeln, denn einige VertreterInnen im Europäischen Parlament und vor kurzem die Fraktion der sozialdemokratischen Partei Europas bewerten die Notwendigkeit eines Rechtsrahmens für öffentliche Dienste als Gegengewicht zum beschleunigten Liberalisierungsprogramm der Kommission neu. Wie kann der EGÖD diese neue Möglichkeit zur Mobilisierung zugunsten eines Rechtsrahmens für öffentliche Dienste maximal für sich nutzen?

Wir müssen im Hinblick auf Ziele und Inhalt eines Rechtsrahmens spezifischere Vorschläge machen.

9. In seiner im November 2003 vom EGÖD-Exekutivausschuss angenommenen Entschließung hat der EGÖD seine Unterstützung eines Rechtsrahmens für öffentliche Dienste nach dem Verfahren der Mitentscheidung (d. h. das Europäische Parlament und der Rat entscheiden gemeinsam) bestätigt. Wir haben gesagt, dass ein solcher Rechtsrahmen folgende Punkte festhält:
- gemeinsame Grundsätze für öffentliche Dienste
 - Rechtssicherheit im Hinblick auf den Vorrang des allgemeinen Interesses vor den Wettbewerbsvorschriften einschließlich der Ausnahme von Sozialdiensten, Gesundheitsfürsorge, Wasserversorgung und Bildung von diesen Wettbewerbsvorschriften⁶
 - Recht der Kommunalbehörden, wichtige Dienstleistungen selbst zu erbringen, ohne mit weiteren Beeinträchtigungen der Kommission oder des Europäischen Gerichtshofs rechnen zu müssen;
 - Beobachtungsstelle für öffentliche Dienste unter Beteiligung der Gewerkschaften, um öffentliche Dienste sowie die Auswirkungen der Liberalisierung zu überwachen und zu bewerten, die Zusammenarbeit zu fördern, Normen zu verbessern, Änderungen der Bedarfslage der BürgerInnen zu verfolgen usw.
 - Finanzierungsmodelle für öffentliche Dienste, die die Notwendigkeit und die positiven Aspekte der Risikoteilung berücksichtigen⁷
10. Der EGÖD hat zahlreiche andere Texte angenommen, die die oben genannten Punkte erklären und die Argumente für einen notwendigen Rechtsrahmen auf EU-Ebene beschreiben, auch mit anderen Organisationen⁸. Wir sind uns auch darüber einig, dass eine sektorale Strategie nicht ausreichen würde, da für die Erfüllung wichtiger Ziele des öffentlichen Dienstes mehr als nur ein Dienst gefragt sein dürfte (z. B. Heizung durch Strom oder Gas).⁹
11. Ein Rechtsrahmen würde zunächst einmal diese „gemeinsamen Grundsätze für öffentliche Dienste“ und die Ziele dieser öffentlichen Dienste unterstreichen. Das sind in erster Linie universelle Dienstleistungen, Kontinuität, Qualität der Dienstleistungen, soziale Preise und Verbraucher- und Kundenschutz. Auf andere Grundsätze wie z. B. Schutz und Sicherheit, Versorgungssicherheit, Netzzugang und Interkonnektivität und

⁶ Es gibt eine explizite Ausklammerung von Herstellung und Handel mit Waffen

⁷ Für öffentliche Dienste sind Grundsätze wie Solidarität, Gleichstellung und Risikoteilung von primärer Bedeutung. Für die Märkte sind dies aber öffentliche Subvention, die den Wettbewerb verzerren können. Das Grünbuch über DAG hat festgestellt, dass Kriterien für die Auswahl eines Finanzierungsmodells (z. B. seine Effizienz oder seine Umverteilungswirkungen) vom Gemeinschaftsrecht zurzeit nicht berücksichtigt werden).

⁸ Der EGB und seine zuständigen Gewerkschaftsverbände einschließlich des EGÖD haben zusammen mit CEEP das Konzept für einen europäischen Rechtsrahmens für DAG und die Notwendigkeit einer klaren EU-vertraglichen Basis vorgetragen.

⁹ Bewertung der Auswirkungen der Liberalisierung auf die öffentlichen Dienste – eine Kritik des Berichts der Europäischen Kommission von 2004 „Horizontale Bewertung der Performance netzgebundener Wirtschaftszweige, die Leistungen der Daseinsvorsorge erbringen“, EC SEC(2004) 866, von David Hall d.j.hall@gre.ac.uk

Fünf Gründe, warum wir jetzt mit aktiven Maßnahmen qualitativ hochwertige öffentliche Dienste in Europa fördern müssen

Medienpluralismus ist – neben der Notwendigkeit der Evaluierung und der adäquaten Finanzierung - ebenfalls von der Europäischen Kommission verwiesen worden.

12. Der EGÖD hat ebenfalls auf die Bedeutung der „Konzertierung“ mit ArbeitnehmerInnen und Gewerkschaften, mit BenutzerInnen und BürgerInnen und auf die Bedeutung demokratischer Kontrolle, Transparenz und öffentlicher Verantwortung hingewiesen. Wir ergänzen diese Liste durch Solidarität, denn öffentliche Dienste sind eine konkrete Manifestation der Solidarität¹⁰ zwischen den Generationen – durch Risikoteilung, den Schutz benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen und den Ausgleich zwischen Standorten und Regionen (gleiche Preise).
13. Auf EU-Ebene hat es beim EGÖD oder auch an anderen Stellen kaum Diskussionen darüber gegeben, was diese Grundsätze in der Praxis in den einzelnen Mitgliedstaaten eigentlich bedeuten – nicht zuletzt deshalb, weil eine Rahmenrichtlinie sich nicht detailliert dazu äußern würde, denn dies wäre den Mitgliedstaaten überlassen. In der Tat erkennt Artikel III-122 des Verfassungsentwurfs an, dass die EU Gesetzen zu öffentlichen Diensten zustimmen kann, aber die zuständigen Behörden auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene sind zuständig für deren Definition, Organisation, Finanzierung und Überwachung.¹¹
14. Wenn aber ein Rechtsrahmen festlegt, dass die Mitgliedstaaten für Verfügbarkeit, Qualität, Regulierung und Finanzierung öffentlicher Dienste nach Vorgabe entsprechender Kriterien zuständig sind, sollten wir gemeinsam überlegen, was das in der Praxis bedeutet. Es dürfte unserer Auffassung nach nützlich sein zu prüfen, ob diese oben erwähnten Grundsätze auch heute noch ihre Gültigkeit haben, und wir sollten Beispiele dafür geben, was diese Grundsätze bereits in den unterschiedlichen Mitgliedstaaten für eine Bedeutung haben. Die nachfolgende Tabelle ist als ein solcher Versuch zu sehen. Es gibt Überschneidungen zwischen den einzelnen Überschriften.

Beispiele für Prinzipien und Praktiken öffentlicher Dienste		
Prinzipien/Ziele	Bedeutung	Beispiele existierender Normen/Instrumente
Gleichberechtigter Zugang	Verbot der Diskriminierung aufgrund des sozialen oder persönlichen Status oder der geographischen Lage oder zwischen unterschiedlichen Benutzerkategorien	BE: Recht auf Mindeststromversorgung
Universalität	Bereitstellung der Dienstleistung muss universell erfolgen, auch wenn dies kommerziellen oder profitbestimmten Überlegungen zuwiderläuft	
Kontinuität, Dienstleistungsqualität	Pflicht zur Aufrechterhaltung der Versorgung; langfristige Instandhaltung, Investitionen	NL. Verbot der Privatisierung der Wasserversorgung
Soziale Preise	Preiskontrolle/Subventionen Gewinnbegrenzung?	BE: Auflagen für gewinnorientierte Unternehmen, die Subventionen für die Kinderbetreuung erhalten
Nutzer-/Verbraucher-schutz	Informationen, Schadenersatz	Patientenchartas
Konzertierung	Unterrichtungs-, Anhörungs- und Partizipationsrechte der ArbeitnehmerInnen Benutzergruppen	
Demokratische	Transparenz, Rechenschaftspflicht	Staatliche Regulierungsstellen für

¹⁰ EGB/CEEP-Charta für DAG, 2000

¹¹ Viele dieser Grundsätze finden sich bis zu einem gewissen Maß bereits in den sektoralen Richtlinien (Post, Telekom usw.) als „gemeinwirtschaftliche Verpflichtung“

Fünf Gründe, warum wir jetzt mit aktiven Maßnahmen qualitativ hochwertige öffentliche Dienste in Europa fördern müssen

Kontrolle		liberalisierte Sektoren EU-Beobachtungsstelle?
Solidarität	Solidarität zwischen den Generationen (Bildung für Kinder, Betreuung der Älteren); Risikoteilung (z. B. Gesundheitsfürsorge); Solidarität mit sozial schwachen Gruppen (gesicherter Zugang zu essenziellen Dienstleistungen, Förderung der Integration und Beschäftigung), Solidarität zwischen Standorten und Regionen (gleiche Preise).	Kollektives System der Altersversorgung „Kinderlose“ Familien, Gesunde und Kranke, Zugang für Behinderte, Beschäftigungsquoten DE: Grundgesetz „gleiche Lebensbedingungen für alle“ EU-Strukturfonds

15. Ein Rechtsrahmen würde ebenfalls eine Reihe anderer Bestimmungen über Evaluierung, Finanzierung usw. enthalten. Er könnte ebenfalls einige Kriterien für die Entwicklung gesamteuropäischer Dienstleistungen enthalten (z. B. Internetzugang), unterstützt durch den Europäischen Strukturfonds. Dies wäre ein konkreter Ausdruck der Nichtdiskriminierung und der Solidarität zwischen den EU-BürgerInnen und könnte den Grundstock für einen zukünftigen europäischen Pakt für sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt liefern.

Aktuelle Positionen zu einem Rechtsrahmen für öffentliche Dienste

16. Es gibt ständige Diskussionen über die gesetzliche Grundlage für einen derartigen Rahmen. Die Kommission hat erklärt, dass kein Text vorgelegt wird, bis der Verfassungsentwurf ratifiziert wurde, und das wird nicht vor 2006 geschehen. Werner Langen, MEP und einer der wichtigsten Akteure im Parlament zum Thema öffentliche Dienste, stellt die Kompetenz der EU zur Regulierung öffentlicher Dienste nach wie vor in Frage und auch den Nutzen eines allgemeinen Rechtsrahmens. Zahlreiche Mitglieder des Europäischen Parlaments und viele nationale Politiker sind aber von der Notwendigkeit eines solchen Rechtsrahmens überzeugt – nicht zuletzt als Gegengewicht zum Dienstleistungsrichtlinienentwurf. Wir müssen sie davon überzeugen, dass sie handeln müssen, und wir brauchen dazu die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen.

Anhang 1

Fragen zur Debatte in den Arbeitsgruppen, 10. Mai

1. Wir erörtert man öffentliche Dienste in deinem Land/Sektor? Werden die Grundsätze Universalität, soziale Preise und Kontinuität, wie sie in der Tabelle auf Seite 5 beschrieben werden, verstanden und von den ArbeitnehmerInnen und BürgerInnen unterstützt? Gib bitte sowohl positive als auch negative Beispiele, wie diese Grundsätze in der Praxis gehandhabt werden.
2. Nimmt deine Gewerkschaft gerade an einer Kampagne für öffentliche Dienste teil? Gib bitte Einzelheiten zu den Dienstleistungen, um die es dabei geht, und über die durchgeführten Aktivitäten.
3. Wie kann der EGÖD die Unterstützung für einen EU-Rechtsrahmen für öffentliche Dienste maximieren? Was können wir auf den einzelnen Ebenen EU, national und lokal unternehmen? Wie können wir Berührungspunkte mit der IÖD-Kampagne für qualitativ hochwertige öffentliche Dienste schaffen?

Annex 2

Overview of current EU issues affecting public services

Draft Services directive¹²

The proposal for an EU Directive on Services in the Single Market, was published on January 13, 2004. The draft directive covers all services in Member States that are provided on a “*remunerated basis*”. Given this broad definition, this includes virtually all public services as these are generally paid for one way or another. All basic services (e.g. water, electricity, waste disposal) and even healthcare and social services come under the Directive. The impact of the Directive on public services and on social and labour law is a real concern. The directive introduces a “country of origin principle” under which service companies in each of the 25 EU member states can provide services solely in accordance with the law of their country of origin – not the country where the service is provided. There are only a limited number of exceptions to this principle.

The Directive is currently with the European Parliament. The Parliament must decide what to do now with the text.

State Aids package

On 18 February 2004 the Commission adopted a new regulatory framework for undertakings that provide services of general economic interest -SGEI. These proposals are still at a drafting stage and should be finalised in June 2005, possibly taking into account the views of Council and Parliament. The aim is to provide legal certainty regarding the funding of SGEI and the rules on state aids at EU level. This set of proposals include:

- **A Decision** exempting “small local services” e.g. social housing and hospitals (as well as maritime island transport) from the obligation of notification to the Commission;
- A revision of the **Directive on the transparency** of financial relations between member states and SGEI undertakings;
- A **Communication** interpreting the Altmark case. It will aim at clarifying the key notions of an “economic activity” and “impact on trade”, as well as the two elements of the fourth Altmark criterion, i.e. definitions of “competitive procedure” and “a well-run company”. This is likely to be the most important aspect of the package. A first draft was withdrawn following criticisms in Parliament that the Communication would pre-empt the consultation process launched in the SGI Green Paper.

In February 2005 the Parliament adopted a regressive opinion on the draft Decision. The opinion, drawn up by Dutch Liberal MEP In't Veld, challenges the exemptions of social housing and hospitals arguing these would lead to market distortions. It proposes instead to exempt services that do not exceed a certain amount of state aids. EPSU, Eurocities and other NGOs lobbied Parliament to maintain explicit exemptions for social housing and hospitals as well as for all local social services, to no avail. The final decision on this dossier rests with the Commission.

This package is separate from the wider revision of State aids rules aiming at refocusing subsidies to the most needy regions of the EU

¹² See also EPSU's emergency resolution on the services and EPSU's *10 points why we say NO to the directive*

Public Procurement directives¹³

The European Directives on Public Procurement are another influence on public services. The European Commission has used these Directives to limited the influence of public enterprises. The Directives specify the procedures that need to be followed if a public contract is brought on the market. Contracts must be awarded on a non-discriminatory basis and in a transparent manner. This means that all companies in the EU should be able to bid for such contracts.

The public procurement rules mean that a municipality will find it difficult to use its locally generated public funds to stimulate local business, employ long-term unemployed, or that public authorities can have a hard time to justify public procurement policy to achieve national policy objectives. And there are similar questions as regards the respect for relevant collective agreements by those who win the contract, or the use of social and environmental criteria.

A number of rulings of the European Court of Justice have reduced the space for public enterprises further. While the European Court of Justice has settled some cases concerning social and environmental criteria positively, allowing the use of these criteria, it has had a very restrictive interpretation of what it concerns in-house contracts or contracts under the authority of a public authority. The European Commission has relied on the European Court of Justice to limit the space for public authorities to give contracts to public companies. There are three cases in this regard of importance: Teckal, Altmark and Halle.

The rulings of the Court of Justice are interpreted by the Commission to mean that even if a local authority gives a contract/ concession to a 100% owned municipal company, but which is distinct from the municipality, this contract should be put on the market. Similarly, if two or more municipalities join together in an inter-municipal company, the Commission (Internal Market) argues that such a contract should be brought on the market.

The Commission also seeks to narrow what can come under a concession. The argument is that concessions remove certain services from the market (as they can no longer be bid for or be contested) hence the duration of concessions should be limited. Also, as some concessions include not only the primary activities, like the distribution of drinking water, but also other services such as meter-reading, invoicing etc. the scope of the concessions should be more limited. This discussion is in some respects similar to the one in the electricity and gas sector. The Commission has argued that generation, transmission and distribution activities should be unbundled and run by companies with distinct legal personalities rather than in an (vertically) integrated manner. The Commission has gone a step further in internal notes arguing that services like meter-reading could also be unbundled from the core activities.

Upcoming Communication on “social” SGI

The White Paper on Services of general interest did announce a Communication to recognise the specificity of "social" public services and further clarify the impact of Community rules on the functioning and modernisation of these services. The Communication may cover a broad range of activities: Statutory social protection schemes,

¹³ There are several directives. The most important are: Directive [2004/18/EC](#) of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts; Directive [2004/17/EC](#) of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors. These directives do not regulate concessions.

supplementary social protection schemes, income protection, health and social care services, access to employment services, support for families including child care, services to promote social integration and to support people in difficulties (e.g. homelessness, drug dependence, disability, mental or physical illness), education and training, and social housing. It is understood that the publication of the Communication is being delayed in view of the discussion on the implications of the services directive for health and social services.

Green Paper on PPPs and Community law on public contracts and concessions and public procurement

PPPs are now found in most areas of public services. In EPSU's response¹⁴ we said that the Green Paper was not the right starting point to develop EU policy on PPPs. The main question that needs to be addressed, namely not whether a PPP should be done this way or that, but whether it should be done at all. While the Green Paper acknowledges that *"recourse to PPPs cannot be presented as a miracle solution for a public sector facing budget constraints. Experience shows that, for each project, it is necessary to assess whether the partnership option offers real value added compared with other options..."* (para 5), it fails to discuss these other options, and does not elaborate at any point on how this assessment should be carried out, or on what principles such an evaluation should be made.

The Green paper looks at PPPs exclusively from the perspective of competition policy and the interest of private economic operators. It ignores issues linked to the broader, long-term public interest and to social and employment concerns. It does not evaluate PPPs or show that they provide "value for money". It assumes that the private sector is better than the public sector and so it can ignore all evidence to the contrary.

In EPSU's view, the Commission should produce a report which addresses:

- The risks and problems experienced with PPPs;
- The dangers for public authorities in entering into long-term deals with the private sector;
- The need to protect public services, their workers, and citizens from erosion of quality by commercial opportunism;
- The economic and social case for public sector investment and provision of services.

The Commission has indicated that it will publish a "technical" summary of responses received to the Green Paper in April/May 2005 and political follow-up is expected in the autumn.

GATS

The pressure to make the EU more competitive is mirrored at international level. The European Commission, in its role as negotiating partner for the EU has formulated a pro-liberalisation agenda regarding world trade. The Green Paper on SGI stated that in the GATS negotiations the *"European Community has freely decided to undertake binding commitments in respect of certain services of general interest already open to competition within the internal market."* It does not specify which these services are, but it claims that the commitments *"have so far had no impact on the way in which services of general interest are regulated in Community law. They have had no impact on the way in which they are financed."* EPSU has called on the European Commission to recognise the limits of its negotiating mandate and demanded a coherent EU policy to be applied to both internal and external trade. The exclusion of health, education, research, culture, social services and water from any trade obligations must be made unequivocal.

¹⁴ This was adopted by EPSU's Steering Committee in 2004