

Comité Européen de Liaison sur les Services d'Intérêt Général European Liaison Committee on Services of General Interest

Livre blanc SIG / avis du PE : il faut un droit positif

Le Parlement européen (PE) a, enfin, engagé le débat en vue de donner son avis sur le Livre blanc sur les services d'intérêt général présenté par la Commission le 12 mai 2004 (voir bulletin 178/179). Il a adopté une procédure, dite "renforcée", entre sa commission des affaires économiques et monétaires (ECON) compétente au fond, rapporteur Bernhard Rapkay (PSE, Allemagne), et sa commission pour avis marché intérieur et protection des consommateurs (IMCO), rapporteur Jozsef Szajer (PPE, Hongrie). De son côté, la commission industrie, recherche et énergie (ITRE) a engagé un débat sur un projet d'avis à l'intention de la commission ECON, rapporteur Werner Langen (PPE, Allemagne).

Le premier document de travail de B. Rapkay, prend position en faveur d'une directive cadre consacrée aux services d'intérêt économique général (SIEG), rendue nécessaire par la directive cadre services. Après avoir rappelé les précédentes prises de position du PE (rapports Langen en 2000, Herzog en 2004) et souligné la nécessité de dégager une majorité forte, pose une série de questions de fond : le niveau de réglementation adéquat selon le type de service et le type de consommateur (individuel, entreprise), l'imbrication de l'intérêt général et des règles de la concurrence dans la marché intérieur, le caractère évolutif des services dans le temps et la nécessité d'établir une liste de critères plutôt qu'un catalogue de services, l'articulation entre approche sectorielle et approche horizontale avec une prédominance accordée à la première, l'instrument juridique pertinent pour les services non couverts par les directives sectorielles existantes.

Le projet d'avis de J. Szajer suit le raisonnement suivant : le traité ne couvrant pas les services d'intérêt général (SIG – non économiques), il n'y a pas matière à légiférer dans un domaine qui est de la compétence des Etats membres, qui par ailleurs ont des traditions différentes. En revanche, le Parlement doit se concentrer sur les services d'intérêt économique général (SIEG) afin de d'assurer la promotion de services efficaces et de qualité au service des consommateurs. Ce résultat peut être atteint par le renforcement de la coopération entre le Etats membres et de la compétitivité, et il cite l'exemple de "l'expérience positive" des nouveaux Etats membres qui ont ouvert de nombreux SIEG à la concurrence.

Dans son projet d'avis, W. Langen fait des suggestions relatives, notamment, à la liberté de choix de "l'échelon compétent", au développement du partenariat public-privé, au risque d'empiètement sur les compétences des Etats membres, et invite la Commission à "définir dans les meilleurs délais la réglementation nécessaire au titre de l'article III-122 du traité établissant une Constitution".

Pour sa part, le service juridique du PE devrait avoir rendu son avis sur la distinction entre SIG et SIEG à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne de justice et sur la question de la base juridique dans les traités CE pour une directive cadre, pour les débats en commission IMCO, les 29 et 30 mai prochains.

.../..

SGI White Paper/ the opinion of the EP: substantive law needed

The European Parliament (EP) has, finally, raised a debate in view of submitting its opinion concerning the White Paper on services of general interest, presented by the Commission on 12th May 2004 (see bulletin 178/179). It adopted a so called "reinforced" procedure, between its committee on economic and monetary affairs (ECON.), fundamentally competent, rapporteur Bernhard Rapkay (PSE, Germany), and its advisory committee, Internal Market and Consumer Protection (IMCO), rapporteur Jozsef Szajer (EPP, Hungary). On its part, the committee on Industry, Research and Energy (ITRE) has raised a debate on a draft opinion in the direction of the ECON committee, rapporteur Werner Langen (EPP, Germany).

The first working paper by B. Rapkay stands in favour of a framework directive dedicated to the services of general economic interest (SGEI), which has been made necessary by the services framework directive. After reviewing the previous opinions of the EP on the matter (reports by Langen in 2000 and Herzog in 2004) and having underlined the need for obtaining a strong majority, it poses a series of fundamental problems: the adequate level of regulation according to the type of service and the type of consumer (individual or firm), the overlapping between the general interest and rules of competition in the internal market, the evolutionary character of services over time and the need to draw up a list of criteria rather than a catalogue of services, the link between sectoral approach and horizontal approach with a predominance in favour of the former, the relevant legal instrument for the services not covered in the current sectoral directives.

The draft opinion by J. Szajer is based on the following argument: since the treaty does not cover services of general interest (SGI – non-economic), there is no argument for legislation in a field which falls under the competence of Member States which, in addition, have different practices. On the contrary, the Parliament should concentrate on services of general economic interest (SGEI) in order to ensure the promotion of efficient and quality services to the service of consumers. This outcome can be achieved by the reinforcement of the co-operation between Member States and of competitiveness and, it quotes the example of "the positive experience" of the new Member States which have opened many SGEI to competition.

In his draft opinion, W. Langen puts forward suggestions concerning, in particular, the freedom to choose "the competent level", the development of the public-private partnership, the risk of overlapping Member States' competences and, calls on the Commission "to define, as soon as possible, the necessary regulation as regards article III-122 of the treaty establishing a Constitution".

On its part, the judicial service of the EP should submit its opinion on the distinction between SGI and SGEI in the light of the case law of the European Court of Justice and on the question of the legal base in EC treaties for a framework directive, for the debates in the IMCO committee, on the 29th and 30th May.

.../...

Par ailleurs, José Albino Silva Peneda (PPE, Portugal) et Proinsias De Rossa (PSE, Irlande) sont en train de préparer pour la commission de l'emploi et des affaires sociales (EMPL) un rapport d'initiative sur un modèle social pour l'avenir qui "invite la Commission à présenter d'urgence une proposition de directive cadre" sur les SIG/SIEG.

Les débats au sein du PE portent essentiellement sur quatre questions : la distinction entre SIG et SIEG, le financement des SIEG, les critères d'évaluation de la qualité des services, la nécessité d'un instrument législatif transversal. Ces dernières années, les débats nous ont appris que la recherche d'une démarcation stricte entre SIG et SIEG est vaine car la logique de construction du marché intérieur et les jugements de la Cour (voir ci-dessous) poussent à ~~tout~~ considérer que la plupart des services ont une dimension économique. Plutôt que de rechercher des critères d'exclusion de cette dimension économique, il s'agit de préciser, en application du principe de subsidiarité, le rôle des autorités publiques et des différents niveaux de régulation, les principes communs de fonctionnement des SIEG, ainsi que leur financement. Par ailleurs, les débats sur le projet de directive-cadre services ont montré que cette dernière ne pouvait pas être la directive transversale sur les SIEG, car elle ne règle aucune des questions posées ci-dessus ; les problèmes que rencontrent les SIG/SIEG n'ont été résolus que par leur exclusion totale ou partielle de son champ d'application.

Les projets d'avis en cours de discussion au PE et les débats qui s'y sont engagés montrent que subsistent de réelles divergences entre les parlementaires et les différents groupes politiques. Il est pourtant nécessaire de trouver une solution positive répondant aux interrogations des usagers/consommateurs aussi bien que des autorités publiques, des opérateurs et des travailleurs de ces secteurs. Nous espérons que le PE saura, comme il l'a fait pour la directive services, surmonter ces divergences pour aboutir à un projet d'avis très majoritaire et donc à un message politique fort, afin que la Commission soit conduite à établir un (ou plusieurs) projet(s) de directive ou de texte transversal, permettant d'établir enfin un droit positif pour les SIEG.

Le CELSIG, pour sa part, examinera, un projet de "proposition de loi sur les services d'intérêt économique général", le 23 mai prochain. Ce projet sera ensuite mis en débat. D'autres projets sont également en cours d'élaboration : le Comité des Régions, après une étude très complète, a établi un schéma de directive cadre, le groupe PSE du Parlement européen a élaboré son propre projet, le CEEP rédige son propre projet, EPSU vient de lancer une campagne pour un cadre légal européen (voir ci-dessous). Cette mobilisation de la société civile, de certains parlementaires et de certaines institutions communautaires, démontre l'intérêt et l'urgence de déboucher sur un droit positif transversal des SIEG. Elle démontre aussi que ce droit est non seulement indispensable, mais possible. Il revient au PE de jouer pleinement son rôle politique d'impulsion, afin d'engager la Commission à faire une proposition de texte(s) législatif(s), ou de directive cadre transversale, sur les SIEG dans les meilleurs délais.

J-C Boual, K. Varin, P. Bauby

Directive services

Le Conseil a entamé les discussions de fond sur la directive services, le 12 mai dernier, au niveau des représentants permanents des Etats membres (COREPER). La discussion a porté sur le champ d'application de la directive (articles 1 à 3) et les dispositions relatives aux prestations transfrontalières (article 16 et 17). Les points sensibles semblent être l'exclusion des services sociaux et la prestation transfrontalière pour laquelle une bonne majorité d'Etats membres ne seraient pas satisfaite du compromis parlementaire, repris par la Commission. L'objectif de la présidence autrichienne est d'aboutir à un accord politique lors du Conseil compétitivité du 29 mai prochain

Further, Jose Albino Silva Peneda (EPP, Portugal) and Proinsias De Rossa (PSE, Ireland) are preparing, for the employment and social affairs committee (EMPL), an initiative report on a social model for the future which "calls on the Commission to, urgently, present a proposal for a framework directive" on SGI/SGEI.

Debates within the EP cover, primarily, four questions: distinction between SGI and SGEI, the financing of the SGEI, services quality evaluation criteria, the need for a transversal legislative instrument. Over the past years, several debates have taught us that the search for a strict demarcation between SGI and SGEI is unavailing because the logic of the construction of the internal market and the decisions of the Court (see below) lead to considering that the majority of services have an economic dimension. Rather than seeking exclusion criteria in this economic dimension, the accent should be on the question of specifying, pursuant to the principle of subsidiarity, the role of the public authorities and the various levels of regulation, the common principles of the operation of SGEI, as well as their financing. Further, debates on the draft of framework services directive have shown that such a directive could not be the transversal directive on the SIEG, because it addresses none of the questions raised here above; problems encountered by SGI/SGEI have only been resolved by their total or partial exclusion from the scope of its application.

Draft opinions currently under discussion at the EP and the undergoing debates show that there exist real divergences between members of Parliament and the various political groups. Nevertheless, it is necessary to come up with a positive solution to the interrogations of the users/consumers as well as to concerns of the public authorities, operators and workers in these sectors. We hope that the EP will manage, as it did for the services directive, to overcome these divergences and come up with a very wide majority draft opinion, bearer of a very strong political message, so that the Commission will be led to establish one (or several) drafts of the directive or of a transversal text, making it possible to, at last, establish a substantive law for the SIEG.

The CELSIG, on its part, will examine, a draft for "a bill on services of general economic interest" on 23rd May. This draft will then be submitted in for a debate. Other drafts are also under preparation: the Committee of the Regions, following a comprehensive study, drew up a scheme for a framework directive, the PSE group in the European Parliament has worked out its own draft, the CEEP is writing its own draft, the EPSU has launched a campaign for a European legal framework (see below). This mobilisation of the civil society, some members of the Parliament and some Community institutions, illustrates the interest and the urgency to come up with a transversal substantive law for SGEI. It also shows that such a law is not only essential, but also possible. It is up to the EP to fully play its political role of providing the impulse, in order to lead the Commission into making a proposal for legislative text(s), or for transversal framework directive, on SGEI, as soon as possible.

J-C Boual, K. Varin, P. Bauby

Services directive

On 12th May, the Council opened fundamental discussions on the services directive, involving permanent representatives of Member States (COREPER). The discussion concerns the scope of the directive (articles 1 to 3) and measures concerning cross-border service provisions (article 16 and 17). The sensitive issues seem to be the exclusion of social services and the cross-border service provision, on which a good majority of Member States have expressed dissatisfaction with the parliamentary compromise, taken up by the Commission. The objective of the Austrian presidency is to reach a political agreement during the competitiveness Council on 29th May

Premier paquet ferroviaire

La Commission a adopté, le 3 mai dernier, son rapport sur la mise en oeuvre du premier paquet ferroviaire, dont l'objectif était la libéralisation du marché international du fret le 15 mars 2003, au plus tard. Si tous les Etats membres ont transposé le paquet législatif au 1er janvier 2006, sauf le Luxembourg qui s'est engagé à le faire au premier semestre 2006, la Commission estime que la mise en oeuvre "doit encore être approfondie sur plusieurs aspects pour en assurer tous les effets". Elle relève les différents manquements aux dispositions du paquet législatif et fait des recommandations pour y remédier, aux Etats membres comme aux gestionnaires d'infrastructures. Elle indique qu'elle "mènera toutes les actions nécessaires pour corriger les situations non souhaitables" et rappelle qu'elle travaille à l'élaboration de lignes directrices sur les aides d'Etat dans le secteur ferroviaire.

Marchés publics

La Commission a adopté le 4 mai dernier, une proposition de directive (COM(2006) 195 final) visant à modifier la législation existante sur les possibilités de recours offertes aux entreprises s'estimant lésées lors de la passation d'un marché public. Il est proposé d'introduire un délai suspensif minimal de dix jours entre la notification de l'attribution d'un marché par une autorité publique et la signature de ce marché. La proposition s'attaque à la question de la transparence des marchés de gré à gré et vise à encourager les marchés transfrontaliers (voir également ci-dessous "Cour de justice").

Charte européenne du logement

Au Parlement européen, l'intergroupe urban-logement a adopté le 26 avril dernier, à l'initiative d'Alain Hutchinson (PSE, Belgique), une charte européenne du logement qui invite l'Union à agir face aux difficultés que rencontrent nombre de citoyens. Cette charte, élaborée en collaboration avec le secteur européen du logement, établit un lien étroit entre les droits liés au logement et à la politique européenne de cohésion. Elle souligne l'importance de la mise en oeuvre des droits sociaux fondamentaux, comme le droit d'accéder à un logement sain, décent et à un prix abordable. La charte rappelle également que dans le cadre de la réforme des fonds structurels, la position du Parlement européen est que certaines dépenses liées à la rénovation de logements à vocation sociale pourraient être prise en charge par le budget européen.

Desserte des petites îles

Une communication de la Commission, adoptée le 11 mai dernier, (COM(2006)196), modifie les règles d'adjudication de la desserte des petites îles : désormais, les entreprises pourront être sélectionnées par procédure simplifiée dès lors que les liaisons ne dépassent pas 300 000 passagers par an (contre 100 000 auparavant). Ce seuil est celui retenu par la décision de la Commission sur le financement des SIEG pour bénéficier de l'exemption de notification des compensations d'obligation de service public (voir bulletin 178/179).

Consultation publique

La Commission européenne a adopté, le 3 mai dernier un Livre vert destiné à servir de base à une consultation publique sur trois aspects de la transparence dans l'Union européenne : les pratiques des groupes de pressions (lobbies), les bénéficiaires des fonds communautaires dont la gestion est partagée avec les Etats membres, les normes minimales de la Commission applicables aux consultations.

First railway package

On 3rd May, the Commission adopted its report on the implementation of the first railway package, whose objective was the liberalisation of the international freight market on 15th March 2003, at the latest. Though all Member States had transposed the legislative package by 1st January 2006, except Luxembourg which has promised to do it in the first half of 2006, the Commission deems that the implementation "must be taken further still, in several aspects, to ensure the realisation of all its effects". It raises a number of shortcomings in the provisions of the legislative package and makes recommendations on ways of addressing them to both, Member States as well as managers of infrastructures. The Commission states that it "will take all the necessary actions in order to correct the undesirable situations" and recalls that it is working on the preparation of guidelines on State aid in the railway sector.

Public procurements

On 4th May, the Commission adopted a proposal for a Directive (COM (2006) 195 final) aiming at modifying the existing legislation on the possibilities of recourse given to the companies which feel unfairly left out in a public procurement contract. It proposes to introduce a minimal period of ten days between the notification of the awarding of a contract by a public authority and the signing of the contract. The proposal addresses the question of the transparency in the directly awarded contracts, without tendering, and aims at encouraging cross-border contracts (see also below "the Court of Justice").

European charter for housing

On 26th April, at the European Parliament, the urban-housing inter-group adopted, at the initiative of Alain Hutchinson (PSE, Belgium), a European charter for housing which calls on the Union to address difficulties encountered by a number of citizens. This charter, prepared in collaboration with the European housing sector, establishes a close link between rights in connection to housing and the European policy of cohesion. It stresses the importance of the implementation of fundamental social rights, such as the right of access to clean, decent housing and at an affordable cost. The charter also recalls that within the framework of the reform of the structural funds, the position of the European Parliament is such that certain expenditures involving the refurbishment of social housing residences could be covered by the European budget.

Links to small islands

A communication of the Commission, adopted on 11th May (COM (2006) 196), modifies the rules of awarding link services to the small islands: from now on, service providers could be selected by a simplified procedure as long as the link in question does not exceed 300.000 passengers per year (against 100.000 before). This threshold is in line with the Commission's decision on the financing of SGEI which exempts from State aid notification compensations for public service obligation (see bulletin 178/179).

Public consultation

The European Commission adopted, on 3rd May, a Green Paper to be used as a basis for a public consultation on three aspects of transparency in the European Union: practices of the special interest groups (lobbies), recipients of the Community funds which are being managed in partnership with Member States, the Commission's minimum standards for consultations.

Selon le commissaire en charge des affaires administratives et de la lutte antifraude, Siim Kallas, il s'agit de rétablir la confiance des citoyens avec leurs institutions après le rejet de la constitution en France et aux Pays-Bas. Plusieurs propositions sont faites, notamment : l'enregistrement volontaire des groupes de pression, avec publication des organismes les appuyant, ainsi que leurs moyens financiers ; un code de déontologie commun ou des normes minimales communes ; un système de suivi et les sanctions à appliquer. La consultation est ouverte jusqu'au 31 août 2006, les résultats en seront analysés dans un rapport.
http://europa.eu.int/comm/eti/index_fr.htm

Cour de justice

Après les arrêts Teckal (C-107/98 du 18 novembre 1999), Stadt Halle (C-26/03 du 11 janvier 2005) et Parking Brixen (C- 458/03 du 13 octobre 2005), la Cour étoffe à nouveau, à travers deux arrêts, la jurisprudence relative à l'attribution sans appel d'offres de contrats de service public par des collectivités territoriales :

- ♦ L'arrêt C-410/04 (ANAV) rendu le 6 avril 2006, confirme que l'attribution directe d'un contrat de service public, sans mise en concurrence, par une autorité publique, n'est pas contraire au droit communautaire si certaines conditions spécifiques sont strictement remplies, à savoir : contrôle sur le concessionnaire identique à celui que l'autorité publique exerce sur ses propres services ; essentiel de l'activité du concessionnaire réalisé pour l'autorité publique ; ces deux critères devant être remplis pendant toute la durée de la concession.
- ♦ L'arrêt C-340/04 (Carbotermo) rendu le 11 mai 2006 dit que le droit communautaire s'oppose à l'attribution directe d'un marché de fournitures et de services, dans lequel la valeur des fournitures est prépondérante, à une société par actions dont le conseil d'administration possède des pouvoirs de gestion autonomes, même si le capital en est détenu par une autre société par actions dont l'actionnaire majoritaire est le pouvoir adjudicateur lui-même. L'arrêt dit également que "pour apprécier si une entreprise réalise l'essentiel de son activité avec la collectivité qui le détient, il convient de tenir compte de toutes les activités que cette entreprise réalise sur la base d'une attribution faite par le pouvoir adjudicateur et ce, indépendamment de savoir qui rémunère cette activité, qu'il s'agisse du pouvoir adjudicateur lui-même ou de l'utilisateur des prestations fournies, le territoire sur lequel l'activité étant sans pertinence."

Initiatives

- ♦ **EPSU** (Fédération syndicale européenne des services publics) a lancé, les 20 et 21 avril derniers à Vienne, une "Campagne pour un cadre légal européen sur les services publics. Donner du coeur à l'Europe". EPSU part du postulat que "l'influence du marché ne va cesser de gagner du terrain au niveau de l'Union européenne" et que par conséquent "il vaut mieux réclamer ensemble un changement positif à l'échelon européen". La campagne est prévue pour s'achever en juin 2007. Les lignes directrices de la campagne se trouvent sur http://www.epsu.org/IMG/pdf/programme_FR_April_20-21.pdf
- ♦ Le **Forum social européen**, qui s'est tenu à Athènes du 4 au 6 mai, a été l'occasion de 7 séminaires de travail sur les services d'intérêt général. Il y a été décidé de développer et de renforcer les réseaux et coordinations, afin de davantage peser sur les orientations au niveau communautaire. Une nouvelle rencontre est prévue à cet effet le 27 octobre prochain.

According to the commissioner responsible for Administrative affairs Audit and Anti-fraud, Siim Kallas, the aim is to restore the confidence of citizens in their institutions, after the rejection of the constitution in France and the Netherlands. Several proposals have been made, in particular: the voluntary registration of the special interest groups, with the publication of the organisations supporting them, as well as their financial resources; a common code of ethics or common minimal standards; a follow-up system and applicable penalties. The consultation is open until August 31st, 2006, the results will be analysed in a report.
http://europa.eu.int/comm/eti/index_en.htm

The Court of Justice

After the following judgements, Teckal (C-107/98 of November 18th, 1999), Stadt Market (C-26/03 of January 11th, 2005) and Carpark Brixen (C 458/03 of October 13th, 2005), the Court has beefed up the case law on the direct awarding, by local authorities, of public service contracts without invitation to tender, with two further judgements:

- ♦ Judgement C-410/04 (ANAV) passed on 6th April 2006, confirms that the direct awarding of a public service contract, without competition, by a public authority, is not contrary to the Community legislation if certain specific conditions are strictly fulfilled, namely: the awarding public authority exercises the same control over the provider to that it exerts on its own services; the essential part of provider's activities are carried out with the controlling authority; these two criteria should be fulfilled throughout the concession period.
- ♦ Judgement C-340/04 (Carbotermo) passed on May 11, 2006 says that the Community legislation is opposed to the direct attribution of a supply and services contract, in which the value of supplies is predominant, to a joint stock company whose board of directors has autonomous management powers, even if the its capital is held by another joint stock company whose majority shareholder is the awarding authority itself. The ruling also says that in order "to verify whether a company carries out the essential part of its activity with the community authority which holds it, account must be taken of all the activities which that undertaking carries out on the basis of an award made by the authority, regardless of who pays for those activities, whether it be the authority itself or the user of the services provided, the territory where the activities are carried out is irrelevant in this context."

Initiatives.

- ♦ On 20th April, the **EPSU** (European Federation of Public Service Unions) launched, in Vienna, a "Campaign for a European legal framework on the public services. To put the heart into Europe". EPSU' initiative starts from the observation that "market influence will continue to gain ground at the level of the European Union" and consequently, "that it is better to call for a positive change, collectively, at the European level ". The campaign is planned to run until June 2007. Guidelines for the campaign are available at: http://www.epsu.org/IMG/pdf/programme_EN_April_20-21.pdf
- ♦ The **European social Forum**, held in Athens from 4th to 6th May, provided the occasion for 7 working seminars on services of general interest. It was decided to develop and reinforce coordination networks in order to have more weight on policy choices at the community level. Another meeting on the matter is scheduled for 27th October 27.