



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 20.11.2007
KOM(2007) 725 lõplik

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE,**

mis on lisatud teatisele „21. sajandi Euroopa ühtne turg”

Euroopa uus kohustus – üldhuviteenuste pakkumine (sh sotsiaalvaldkonnas)

{KOM(2007) 724 lõplik}
{SEK(2007) 1514}
{SEK(2007) 1515}
{SEK(2007) 1516}

SISUKORD

1.	Sissejuhatus	3
2.	Euroopa Liidu roll on tagada ühtsed eeskirjad, võttes arvesse mitmekesisust	3
2.1.	ELi meetmete ulatus.....	4
2.2.	Avaliku huvi eesmärkide täitmine ühtsel turul	6
2.3.	Sotsiaalteenuste spetsiifiline iseloom.....	7
2.4.	Tervishoiuteenuste spetsiifiline iseloom	8
3.	Protokoll – ELi meetmete ühtne raamistik.....	9
4.	Edasised sammud	11
4.1.	Õiguslike selgituste andmine valdkondadevahelistes küsimustes	11
4.2.	Valdkondliku poliitika ajakohastamine ja arendamine	12
4.3.	Järelevalve ja hindamine	13
5.	Kokkuvõte	13

1. SISSEJUHATUS

Riigipeade ja valitsusjuhtide otsus kiita heaks Lissaboni lepingule lisatud üldhuviteenuste protokoll on otsustav samm läbipaistva ja usaldusväärse ELi raamistiku loomiseks. Euroopa Liidu toimimist käsitleva uue lepingu uues artiklis 14¹ rõhutatakse Euroopa Liidu ja liikmesriikide ühist vastutust uue õigusliku aluse loomisel, mis tagaks ELi toimimise.

Kõnealused uued sätted toetuvad kümne aasta jooksul toimunud aruteludele, milles käsitleti ELi vastutust ning küsimust, kas EL peaks üldhuviteenuste üldraamistiku vastu võtma või mitte. Arutelu aitas kujundada ühtset arvamust ELi rolli ja meetmete kohta ühisteenuste valdkonnas, eriti pärast komisjoni valge raamatu avaldamist² 2004. aastal ja Parlamendi arvamuse³ avaldamist 2006. aastal. Üldise toetuse taustal kerkis üles vajadus tagada ELi poliitikavaldkondades õiguskindlus ja ühtsus, võttes samas arvesse valdkondade ja olukordade mitmekesisust. Samuti tunnistati, et on vaja suurendada avalikkuse teadlikkust ja arusaamist ELi eeskirjadest. Euroopa Liidu rolli kirjeldamine protokollis toob ELi eeskirjadesse vajaliku selguse ja kindluse.

Käesolevas teatises esitatakse komisjoni arvamus arutelust, võttes arvesse parlamendi resolutsiooni ja Lissaboni lepingut. Samuti toetutakse selles 2006. aastal algatatud avalikule arutelule sotsiaalvaldkonna üldhuviteenuste kohta.

2. EUROOPA LIIDU ROLL ON TAGADA ÜHTSED EESKIRJAD, VÕTTES ARVESSE MITMEKESISUST

Üldhuviteenused hõlmavad paljusid valdkondi alates suurtest võrgutööstustest nagu energeetika, telekommunikatsiooniteenused, transport, ringhääling ja postiteenused, kuni hariduse, veevarustuse, jäätmehoolduse ning tervishoiu ja sotsiaalteenusteni. Kodanikud ja ettevõtjad vajavad kõnealuseid teenuseid iga päev, need iseloomustavad Euroopa ühiskonnamudelit. Loetletud teenustel on tähtis roll sotsiaalse, majandusliku ja territoriaalse ühtekuuluvuse tagamisel kogu ELis, samuti on need teenused olulised ELi säästava arengu tagamisel suurema tööhõive, sotsiaalse kaasatuse, majanduskasvu ja keskkonna kvaliteedi kaudu.

¹ EÜ asutamislepingu artikli 16 muudatus.

² 2004. aasta valge raamat - KOM(2004) 374, 12.5.2004 - toetus eelnevatele konsultatsioonidele ja teatistele, eriti komisjoni 2003. aasta rohelisele raamatule - KOM(2003) 270, 21.5.2003 -, kahele 2001. aasta teatisele - KOM(2001) 598, 17.10.2001 ja „Üldhuviteenused Euroopas” (EÜT C 17, 19.1.2001) - ning kõnealust valdkonda esmakordselt käsitlevale 1996. aasta teatisele - „Üldhuviteenused Euroopas” (EÜT C 281, 26.9.1996).

³ Euroopa Parlamendi resolutsioonis (A6-0275/2006, 26.9.2006) võeti kokku ELi institutsioonide ja sidusrühmade laialdased konsultatsioonid, mis algatati 2004. aasta valge raamatuga. Resolutsiooniga toetati valges raamatus esitatud aluspõhimõtteid ja esmatähtsaid meetmeid. Selles märgiti, et üldhuviteenuseid ei ole võimalik üheselt määratleda, ega kutsutud üles looma ühtset horisontaalset õigusraamistikku, vaid soovitati ELil ja eriti komisjonil jätkata tegevust erinevates valdkondades ja sektorites, et tagada ELi eeskirjade suurem selgus ja terviklikkus, järgides samal ajal igakülgset subsidiaarsuse põhimõtet. Oma arvamuse on esitanud ka Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Regioonide Komitee (CESE/2005/121, 9.2.2005; CESE/2006/223, 6.7.2006 ja CDR/2004/327, 23.2.2005).

Kuigi teenuste ulatus ja korraldus on riigi sekkumise ajaloolistest ja kultuurilistest tavadest tulenevalt väga erinev, hõlmab see mõiste majandushuvi pakkuvaid ja mittemajanduslikke teenuseid, mida ametiasutused käsitlevad üldist huvi pakkuvate teenustena ja mis on allutatud erilistele avaliku teenindamise kohustustele. See tähendab, et enamasti vastutab üldhuviteenuse laadi ja ulatuse eest asjakohase taseme ametiasutus. Ametiasutused võivad osutada teenust ise või teha selle ülesandeks teistele era- või avalik-õiguslikule, tulunduslikule või mittetulunduslikule üksustele.

Samas peavad kõnealuste teenuste osutajad järgima EÜ asutamislepingus ja kohaldatavates ELi teistes õigusaktides sätestatud eeskirju. Lisaks sellele on paljud üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid osutavad võrgutööstusettevõtjad omategevuse üleeuroopalise ulatuse tõttu allutatud konkreetseid sektoreid käsitlevatele ELi direktiividele. Koostöös riiklike, piirkondlike ja kohalike ametiasutustega on ELil seega tähtis roll erinevate teenuste osutamise põhimõtete ja tingimuste raamistiku kehtestamisel. Selline jagatud vastutus kajastub EÜ asutamislepingus ning seda on rõhutatud Lissaboni lepingule lisatud üldhuviteenuste protokollis.

2.1. ELi meetmete ulatus

Kooskõlas subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetega sekkub EL talle lepinguga antud pädevusala raames ja ainult vajalikul määral. Tagades demokraatliku valiku näiteks ka teenuste kvaliteedi osas, võetakse ELi meetmetes arvesse liikmesriikide erinevat olukorda ning riiklike, piirkondlike ja kohalike ametiasutuste rolli kodanike heaolu tagamisel ja sotsiaalse ühtekuuluvuse edendamisel.

Protokollis sätestatakse esmakordselt üldhuviteenuse mõiste ELi esmases õigusaktis, kehtivas EÜ asutamislepingus ainult viidatakse üldist *majandushuvi* pakkuvale teenusele. Praeguses etapis võib näitlikustamise eesmärgil, vastavalt sellele, kuidas need ELi eeskirjade kohaselt on reguleeritud, eristada kahte liiki üldhuviteenuseid:

- *Üldist majandushuvi pakkuvad teenused*: Kuna kõnealune tegevus on oma olemuselt majandustegevus, reguleeritakse selliste teenuste osutamist ja korraldust EÜ asutamislepingus sätestatud siseturu- ja konkurentsieeskirjade kohaselt. Kui tegemist on suurte võrgutööstustega, millel on selgelt üleeuroopaline ulatus (telekommunikatsiooniteenused, energeetika, gaasivarustus, transport ja postiteenused), reguleeritakse teenuste osutamist konkreetseid valdkondi käsitleva ELi õigusraamistikuga. Lisaks reguleeritakse konkreetseid valdkondi käsitlevate ELi õigusaktidega (näiteks piirideta televisiooni direktiiv) ka avalik-õigusliku ringhäälingu teatavaid aspekte. Muude üldist majandushuvi pakkuvate teenuste (näiteks jäätmehooldus, veevarustus või reoveepuhastus) osutamist ei reguleerita ELi tasandil eraldiseisvate õigusaktidega. Samas kohaldatakse kõnealuste teenuste teatavate aspektide suhtes konkreetseid valdkondi käsitlevaid ühenduse eeskirju, näiteks avalikke hankeid ning keskkonna- ja tarbijakaitset käsitlevaid õigusakte. Lisaks reguleeritakse mitmete üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamist teenusedirektiiviga⁴ kehtestatud raamistikuga.

⁴ Täpsema teabe saamiseks vt käesoleva teatisega koos avaldatud personali töödokument üldhuviteenuseid käsitleva 2004. aasta valge raamatu valdkonnas tehtud edusammude kohta SEK(2007) 1515.

- *Mittemajanduslikud teenused*: Teenuseid, mida traditsiooniliselt osutab riik (näiteks politsei, õiguskaitse ja kohustuslikud sotsiaalkindlustusskeemid), ei reguleerita konkreetseid valdkondi käsitlevate ELi eeskirjade ega ka EÜ asutamislepingus sätestatud siseturu- ja konkurentsieeskirjadega. Kõnealuste teenuste osutamise teatavad aspektid võivad olla reguleeritud muude asutamislepingus sätestatud eeskirjadega, näiteks mittediskrimineerimise põhimõttega.

Sageli tekib küsimus, kuidas üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid ja mittemajanduslikke teenuseid eristada. Seda ei saa eelnevalt kindlaks määrata, igat üksikut juhtumit tuleb eraldi analüüsida. Olukord on nende teenuste puhul sageli spetsiifiline ning erineb oluliselt liikmesriikide või isegi kohalike omavalitsuste lõikes; teenuste osutamise viis muutub pidevalt koos majandusliku, sotsiaalse ja institutsionaalse arenguga, seda mõjutab näiteks tarbijate nõudluse muutumine, tehnoloogia areng, avaliku halduse moderniseerimine ja vastutuse delegeerimine kohalikule tasandile.

Euroopa Kohtu seisukoht on, et konkurentsiseaduse reguleerimisalas ei määra seda, kas tegemist on majandustegevuse või mittemajandusliku tegevusega, ära mitte teenuse osutaja tegevusvaldkond, staatus (riigiettevõtte, eraettevõtja, ettevõtjate ühendus või ametiasutus) ega rahastamise viis, vaid teenuse osutaja tegevuse olemus. Teenuse liigi kindlaksmääramisel tugineb kohus asjakohase teenuse osutamise tingimustega seotud kriteeriumidele, nagu turu olemasolu, riigi eelisõigused ja solidaarsuskohustus. Praktikas tähendab see, et üksus võib osutada nii majandushuvi pakkuvaid kui ka mittemajanduslikke teenuseid ning konkurentsieeskirju kohaldatakse sel juhul vaid osale osutatavatest teenustest. Näiteks on kohus leidnud, et asjakohane üksus võib samaaegselt osutada nii avalikku haldusteenust (näiteks politseiteenus) kui ka majandushuvi pakkuvat teenust⁵. Näiteks heategevusfondi puhul võib üksuse tegevus olla ühelt poolt küll mittemajanduslik, kuid teiselt poolt on üksus samal ajal oma finants- ja kinnisvaratehingute tõttu konkurentsisisuhetes teiste ettevõtjatega, isegi kui kõnealuste tehingute eesmärk on mittetulunduslik⁶. Selline funktsionaalne lähenemisviis eeldab iga tegevuse eraldi analüüsimist⁷.

Tähtsaim kriteerium, mis võimaldab määratlada, et teenuse puhul on tegemist siseturu eeskirjadele (teenuste vaba liikumine ja asutamisevabadus) alluva majandustegevusega, on teenuse osutamine tasu eest. Tasu ei pea tingimata maksma teenuse saaja. Teenuse äriline iseloom ei sõltu teenuse osutaja õiguslikust staatusest (näiteks mittetulundusüksus) või teenuse olemusest, vaid pigem viisist, kuidas teenust tegelikult osutatakse, korraldatakse või rahastatakse. Võtmata arvesse avalik-õiguslike asutuste tegevusega seoses osutatavaid teenuseid, mille suhtes vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 45 siseturu eeskirjad ei kehti, selgub praktikas, et enamasti on teenuste osutamine majandustegevus EÜ asutamislepingus sätestatud siseturu eeskirjade tähenduses (artiklid 43 ja 49).

Seda kõike arvesse võttes on viimastel aastatel sotsiaalteenuste valdkonnas valitseva olukorra üle palju arutatud. Sõltuvalt konkreetsest tegevusest võivad sotsiaalteenused olla kas majanduslikku huvi pakkuvad või mittemajanduslikud. 2006. aasta teatises ei ole küll sotsiaalteenuseid defineeritud, kuid need on jaotatud kahte üldisemasse liiki: esiteks kohustuslikud ja täiendavad sotsiaalkindlustussüsteemid erisugustes korraldusvormides

⁵ Kohtuasi C-82/01 *Aéroports de Paris* [2002].

⁶ Kohtuasi C-222/04 *Cassa di Risparmio di Firenze* [2006].

⁷ Kohtuasi C-118/85 (*Komisjon versus Itaalia*) [1987]. Vt ka kohtuasju C-205/03 *P. Fenin* [2006] ja T-155/04- *Selex* [2006], kus erinevaid tegevusi ei olnud võimalik eraldi analüüsida.

(investeeringisfondidel või professionaalsel teenusel põhinevad), mis pakuvad kaitset põhiliste eluriskide puhul, näiteks haiguste, vanaduse, tööõnnetuste, töötuse, pensioni ja puuetega seotud riskid; ning teiseks muud teenused mida osutatakse otse inimestele, nagu sotsiaalabiteenused, tööturu ja koolitusteenused, sotsiaalmajutus või pikaajaline hooldus. Tavaliselt osutatakse kõnealuseid teenuseid kohalikul tasandil ning teenuste osutamine sõltub olulisel määral riigieelarvest.

2.2. Avaliku huvi eesmärkide täitmine ühtsel turul

Kui üldhuviteenuse osutamine on käsitletav majandustegevusena, peab see alluma siseturu ja konkurentsieskirjadele. Samas võib küsida, kas kõnealuste eeskirjade täieulatuslik kohaldamine on kooskõlas üldhuviteenustele seatud spetsiifiliste avaliku huvi eesmärkidega. Kõnealust olukorda on käsitletud asutamislepingu artikli 86 lõikes 2 ja Euroopa Kohtu kohtupraktikas⁸. Selle kohaselt kuuluvad üldist majandushuvi pakkuvad teenused enamasti asutamislepinguga sätestatud eeskirjade kohaldamisalasse. Kui aga kõnealuste eeskirjade kohaldamine takistab kas juriidiliselt või faktiliselt avalikkuse huvides olevate spetsiifiliste ülesannete täitmist, võib asutamislepingu sätetest teatavatel tingimustel teha erandeid. Peamine tingimus on see, et ettevõtjatele, kellele on antud volitused kõnealust teenust osutada, antav hüvitis oleks proportsionaalne.

Komisjon rõhutas 2004. aasta valges raamatus, et eesmärk edendada kvaliteetsete, kättesaadavate ja taskukohaste üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamist on kooskõlas avatud ja konkurentsivõimelise siseturu loomise eesmärgiga ning need eesmärgid peavad üksteist toetama. Telekommunikatsiooni- ja transpordituru valdkonnas ning kohalikul tasandil (avaliku teenindamise lepingute sõlmimise puhul) saadud kogemused osutavad, et konkurentsile avatud turul paraneb pakutavate teenuste tõhusus, odavneb nende hind ja laieneb teenuste valik. Samas võib tasakaalu tagamiseks säilitada eritingimused. Näiteks aktsepteerib Euroopa Kohus teatavate teenuste osutamiseks ainu- või erioiguste andmist ning turgu reguleerivate meetmete (näiteks loanõuded) kohaldamist määral, mis on õigustatud ja proportsionaalsed avaliku huvi eesmärkidega⁹. Teisestest õigusaktidest on üldist majandushuvi pakkuvate teenustega seotud avaliku huvi eesmäärke võetud arvesse teenuste direktiivis¹⁰.

Seda, et üldhuviteenuste osutamist on võimalik ühendada Euroopa ühtse turu arendamisega, iseloomustavad eriti hästi 90ndate aastate alguses väljatöötatud valdkondlikud tegevuspõhimõtted, mis olid suunatud võrgutööstustele (telekommunikatsiooniteenused, energeetika, transport ja postiteenused), mis moodustavad praegu rohkem kui 7 % SKTst ja hõlmavad 5 % töökohtadest ELis. Kõnealuste turgude järk-järgulisel avamisel konkurentsile määratleti igas valdkonnas mitmed avalike teenuste osutamisega seotud kohustused, mis hõlmasid selliseid aspekte nagu universaalteenused, tarbijate ja kasutajate õigused, tervisekaitse ja turvalisuse nõuded. Kõnealustes valdkondlikes raamistikutes on täpsustatud ka riiklikku sekkumise ulatus kõnealuste võrgustike reguleerimisel, eelkõige riigi reguleerivate asutuste roll. Raamistikke ajakohastatakse praegu, lähtudes tehnoloogia arengust ja

⁸ Kohtuasi C-320/91, Corbeau, [1993], EKL I-2533, kohtuasi C-393/92, Almelo [1994] EKL I-1477, liidetud kohtuasjad C-157/94 - C-160/94, komisjon *versus* Madalmaad, [1997], EKL I-5699, komisjon *versus* Itaalia [1997], EKL I-5789, komisjon *versus* Prantsusmaa [1997], EKL I-5815, komisjon *versus* Hispaania [1997], EKL I-5851.

⁹ Kohtuasi C-70/95, Sodemare [1997] EKL I-3395; liidetud kohtuasjad C-282/04 ja C-283/04, komisjon *versus* Madalmaad [2006].

¹⁰ Rohkem teavet on esitatud dokumendis SEK(2007)1515.

ülemaaailmsetest väljakutsetest (näiteks kliimamuutus) ning seoses järjestikuste laienemistega, mis muutsid liikmesriikide üldhuviteenustega seotud lähenemisviisid veelgi mitmekesisemaks.

2.3. Sotsiaalteenuste spetsiifiline iseloom

Komisjon algatas 2006. aasta aprillis laialdase arutelu liikmesriikidega ning teenuste osutajate ja tarbijatega, et mõista paremini, milline on ELis kõnealuste teenuste iseloom, ning hinnata sidusrühmade kogemusi ühenduse eeskirjade kohaldamisel¹¹.

Kuigi sotsiaalteenuste eesmärgid ja korraldus on paljuski erinevad, osutas arutelu kõnealuste teenuste tähtsusele ELi selliste põhieesmärkide täitmisel nagu sotsiaalse, majandusliku ja territoriaalse ühtekuuluvuse saavutamine ning kõrge tööhõive, sotsiaalse kaasatuse ja majanduskasvu tagamine, ning teenuste seotusega kohalike oludega.

Sotsiaalteenuste korralduse eesmärgid ja põhimõtted

Sotsiaalteenustel on sageli spetsiifilised eesmärgid:

- need on inimestele suunatud teenused, mille eesmärk on tagada eluliste vajaduste täitmine, eriti nõrgemas positsioonis olevate tarbijate puhul; tavaliselt pakutakse teenustega kaitset nii üldiste kui ka spetsiifiliste eluriskide puhul ja toetatakse eluraskuste või kriiside korral; sotsiaalteenuseid osutatakse ka perekondadele muutuvate peremudelite kontekstis, aidates neil täita oma kohustust hoolitseda noorte, eakate ja ka puuetega pereliikmete eest ning vähendada võimalikku puudust; sotsiaalteenused on olulise tähtsusega põhiliste inimõiguste ja inimväärikuse tagamisel;
- sotsiaalteenustel on ennetav roll ning nad peavad tagama kogu ühiskonna sotsiaalse ühtekuuluvuse, olenemata selle liikmete tervislikust või majanduslikust seisundist;
- sotsiaalteenused aitavad vältida diskrimineerimist, tagada soolise võrdsuslikkuse ja inimeste tervise kaitse, parandada elatustaset ja elukavaliteeti ning luua kõigile võrdsed võimalused, andes seega kodanikele parema võimaluse osaleda täies ulatuses ühiskondlikus elus.

Need eesmärgid peegelduvad teenuste korraldamise, osutamise ja rahastamise viisides:

- selleks et rahuldada iga üksikisiku mitmesuguseid vajadusi, peavad sotsiaalteenused olema kõikehõlmavad ja personaalsed ning kavandatud ja osutatud integreeritud moel; sageli eeldab teenuse osutamine teenuse saaja ja osutaja isiklikku suhet;
- vajalike teenuste kindlaksmääramisel ja osutamisel tuleb arvesse võtta tarbijate mitmekesisust;
- vastates nõrgemas positsioonis olevate tarbijate vajadustele, iseloomustab sotsiaalteenuseid sageli teenuse saaja ja osutaja asümmeetriline suhe, mis erineb pakkuja-tarbija ärilistest suhetest;
- sotsiaalteenuste osutamine on sageli seotud (kohalike) kultuuritraditsioonidega, seepärast on eelistatud individuaalsed lahendused, mis arvestavad kohaliku olukorra eripära ja tagavad teenuse osutaja ja saaja läheduse ning kindlustavad kogu territooriumil teenustele võrdse juurdepääsu;
- teenuse osutajad vajavad sageli laialdast autonoomiat, et tulla toime sotsiaalsete vajaduste mitmekesisuse ja muutuva iseloomuga;
- sotsiaalteenuste osutamisel lähtutakse üldiselt solidaarsuspõhimõttest ning teenuste osutamine sõltub suurel määral riiklikust rahastamisest, mis võimaldab tagada teenustele võrdse juurdepääsu olenemata isiku majanduslikust olukorrast või sissetulekust;

¹¹ KOM(2006) 177, 26.4.2006. Konsultatsiooni raames avaldati sotsiaalkaitsekomitee küsimustik, valmistati ette konsulteeriv uuring sotsiaalvaldkonna üldhuviteenuste kohta ning koostati õigusekspertide rühma aruanne.

– *mittemajanduslike teenuste osutajatel ja vabatahtlikel on sotsiaalsete teenuste osutamisel sageli tähtis roll, nende tegevus väljendab kodanikuaktiivsust, edendab sotsiaalset kaasatust, kohaliku kogukonna sotsiaalset ühtekuuluvust ja põlvkondadevahelist solidaarsust.*

Konsultatsioonide käigus osutati kõnealuste teenuste hoogsale moderniseerimisele, et need vastaksid paremini Euroopa kodanike muutuvatele vajadustele ning tuleksid toime elanikkonna vananemise ja teenuste rahastamisega seotud probleemidega. Moderniseerimisega kaasneb sageli teenuste korraldamise, osutamise ja rahastamise meetodite põhjalik muutmine, esile on kerkinud uued tegevusvaldkonnad, varem otse ametiasutuste osutatud teenuseid ostetakse sisse ning kohaliku tasandi pädevusala suureneb.

Kõnealuste muutuste koosmõjul suurendab nende igapäevaselt osutatavate sotsiaalteenuste hulk, mis selles ulatuses, mil need on oma laadilt käsitletavad majandustegevusena, kuuluvad EÜ õiguse kohaldamisalasse. Uue olukorraga kaasneb hulgaliselt praktilisi küsimusi. Konsultatsioonid osutasid, et mitmetel kõnealuse valdkonna sidusrühmadel on eeskirjadest, eriti riigiabi ja avalike hangete eeskirjadest, arusaamise ja nende kohaldamisega raskusi. Kohalikel ametiasutustel ja eriti väikestel teenuse osutajatel ei ole ELi eeskirjade kohaldamiseks piisavalt oskusi ja teavet, mistõttu võidakse eeskirju kohapeal vääriti mõista ja kohaldada. Sotsiaalsektori ametiasutused ja teenuse osutajad on mõnikord muude sektoritega võrreldes vähem teadlikud eespool viidatud artikli 86 lõike 2 erisätetest. Artikli 86 lõike 2 kohaldamine eeldab liikmesriikidelt teatavate põhitingimuste järgimist, mis on kujunenud välja Euroopa Kohtu pretsedendiõigusest lähtuvalt ja mida komisjon on kirjeldanud eriti nendes riigiabiga seotud dokumentides, mis on võetud vastu pärast Altmarki kohtuotsust, mis praktikas vabastab suurema osa kohalikul tasandil osutatavatest teenustest teavitamiskohustusest. Kõnealused tingimused eeldavad, et pädev ametiasutus annab teenuse osutajale selged volitused teenuste osutamiseks. Seepärast peavad liikmesriigid tagama, et kõnealuste volituste andmise aktid võetaks vastu kõigi üldist majandushuvi pakkuvate teenuste, sealhulgas sotsiaalteenuste kohta, et tagada kodanikele piisav õiguskindlus ja läbipaistvus.

Komisjon on võtnud kohustuse selgitada eeskirjade kohaldamist ja toetada sotsiaalteenuste moderniseerimist, võttes igakülgsest arvesse subsidiaarsuse põhimõtet ning riiklike, piirkondlike või kohalike ametiasutuste vastutust.

2.4. Tervishoiuteenuste spetsiifiline iseloom

Üldhuviteenuste laiem raamistik hõlmab ka tervishoiuteenuseid. Asutamislepingu artikliga 152 sätestatakse selgesõnaliselt, et ühenduse meetmed tervishoiuteenuste valdkonnas peavad võtma arvesse liikmesriikide vastutust tervishoiuteenuste ja arstiabi korraldamisel, rahastamisel ja osutamisel. Üheaegselt sotsiaalteenuste valdkonnas tehtava tööga korraldas komisjon hiljuti avaliku arutelu seoses ühenduse meetmete võtmisega ning EÜ õigusaktide kohaldamisel esinevate võimalike probleemidega¹². Komisjonil on kavas esitada ettepanek asjakohase raamistiku kehtestamiseks, mis tagaks piiriüleste tervishoiuteenuste turvalisuse, kvaliteedi ja tõhususe ning võtaks arvesse 2006. aasta juunis vastu võetud nõukogu järeldusi ELi tervishoiusüsteemide ühiste väärtuste ja põhimõtete kohta.

¹² SEK(2006) 1195, 26.9.2006.

3. PROTOKOLL – ELI MEETMETE ÜHTNE RAAMISTIK

Lissaboni lepingule lisatud protokolliga nähakse ette ELi meetmete ühtne raamistik, mis on aluseks kõikidel haldustasanditel. Kõnealuse protokolliga selgitatakse ELi poliitikavaldkondade aluseks olevaid põhimõtteid ja sätestatakse ühised väärtused, muutes seega ELi lähenemisviisi üldhuviteenustele nähtavamaks, läbipaistvamaks ja selgemaks.

Üldhuviteenuste protokoll

Lissabonis 2007. aasta oktoobris toimunud valitsustevahelisel konverentsil lepidi kokku, et järgnev protokoll lisatakse Lissaboni lepingule¹³.

„Kõrged lepinguosalised,

soovides rõhutada üldhuviteenuste tähtsust,

on kokku leppinud järgmistes tõlgendavates sätetes, mis lisatakse Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule.

Artikkel 1

Liidu edukaks toimimiseks olulised ühised väärtused üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 14 tähenduses on eelkõige järgmised:

- riiklike, piirkondlike ja kohalike ametiasutuste tähtis roll ning laialdased volitused üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamisel, delegeerimisel ja korraldamisel selliselt, et need vastaksid võimalikult hästi tarbijate vajadustele;

- üldist majandushuvi pakkuvate teenuste mitmekesisus ja diferentseeritus vastavalt tarbijate vajadustele ja eelistustele, mis võivad tuleneda erinevatest geograafilistest, sotsiaalsetest või kultuurilistest teguritest;

- teenuste kõrge kvaliteet, ohutus ja taskukohasus, võrdne kohtlemine ning teenustele üldise juurdepääsu tagamise ja tarbijaõiguste edendamine.

Artikkel 2

Asutamislepingute sätted ei mõjuta mingil viisil liikmesriikide pädevust osutada, delegeerida ja korraldada mittemajandusliku iseloomuga üldhuviteenuseid”.

Protokoll tugineb järgnevatele tegevuspõhimõtetele, millest ELi institutsioonid, eriti komisjon, oma tegevuses juhinduvad, ja sellega kinnitatakse neid taas:

- *Riiklike, piirkondlike ja kohalike ametiasutuste roll ning laialdased volitused üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamisel ja korraldamisel selliselt, et need vastaksid võimalikult hästi tarbijate vajadustele: kõnealuste teenuste osutamisel peab arvesse võtma tarbijate vajadusi ning neid tuleb osutada kodanikele ja ettevõtjatele võimalikult lähedal. ELi meetmed peavad vastama subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetele. Liikmesriikide pädevatel ametiasutustel on õigus määratleda, mida nad käsitlevad üldist majandushuvi pakkuvate teenustena, ning neil on laialdased volitused otsustada, kuidas neid teenuseid korraldada, reguleerida ja rahastada ELi õigusaktidega kooskõlas ja selliselt, et teenuse osutamine ei läheks õigusaktidega ilmsesse vastuollu. Eelkõige tuleb meeles pidada, et konkurentsi- ja siseturu eeskirju ei kohaldata mittemajandusliku iseloomuga üldhuviteenuste suhtes.*

¹³ Järgnev tsitaat ei piira lepingu lõpliku versiooni alla kirjutamist ega selle tõlkimist ELi ametlikes keeltesse.

- *teenuste ja olukordade mitmekesisuse ning tarbijate vajaduste ja eelistustega arvestamine:* Arvestada tuleb erinevate üldist majandushuvi pakkuvate teenuste mitmekesisuse ja diferentseeritusega ning kodanike, kasutajate ja tarbijate erinevate vajaduste ja eelistustega, mis võivad tuleneda erinevatest majanduslikest, sotsiaalsetest, geograafilistest, kultuurilistest või füüsilistest teguritest. Arvesse tuleks võtta kõnealuseid teenuseid iseloomustavate tegurite mitmekesisust, olukorda, milles teenuseid osutatakse ning teenuse osutaja olemust ja paindlikkust, et kohandada teenuseid vastavalt erinevatele vajadustele. Kõik need tegurid on eriti olulised sotsiaalteenuste puhul. Asjakohaseid eeskirju peab korrapäraselt ajakohastama, et need kajastaksid uusi arengusuundi (näiteks tehnoloogilisi uuendusi).
- *Teenuste kõrge kvaliteedi, ohutuse ja taskukohasuse tagamine:* ELi meetmete peamine eesmärk on edendada kõrge kvaliteediga, ohutute ja taskukohaste üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamist. Eesmärgi täitmiseks on vaja tagada juurdepääs teenustele (sh piiriülesed teenused); kulutustele vastav tulu ja teenuste hinna vastuvõetavus (sh erikorra kehtestamine väikese sissetuleku ja erivajadustega isikute jaoks, mis on eriti oluline just sotsiaalteenuste puhul); turvalisus, usaldusvärsus ja järjepidevus; kõrge kvaliteet ja valikuvõimalused; läbipaistvus ning juurdepääs teenuse osutajate ja reguleerijate avaldatud teabele. Kui ELi sekkumine on õigustatud, tuleb ELi meetmetega sätestada vajalikud eeskirjad, et tagada tarbijatele (ka kasutajatele üldiselt) ning tootjatele toodete ja teenuste kvaliteet, turvalisus ja ohutus.
- *Võrdne kohtlemine ning üldise juurdepääsu tagamine:* Õigus juurdepääsule üldist majandushuvi pakkuvatele teenustele on sätestatud ELi põhiõiguste hartas. Juurdepääsu loomisel kõnealustele teenustele tuleb tagada meeste ja naiste võrdne kohtlemine ning võidelda igasuguse diskrimineerimise vastu. ELi valdkondlike eeskirjadega, mis lähtuvad universaalteenuse põhimõttest, tuleb kehtestada kõikidele kodanikele juurdepääs esmatähtsaks peetavatele teenustele ning kohustada teenuse osutajaid osutama nimetatud teenuseid vastavalt kindlaksmääratud tingimustele, sh vastuvõetava hinnaga ja kogu asjaomasel territooriumil. Universaalteenuste osutamise kohta on kehtestatud minimaalsed õigused ja kohustused, mida tavaliselt võib riigi tasandil edasi arendada. See on dunaamiline mõiste, mida tuleb valdkondade kaupa korrapäraselt ajakohastada. Nagu sotsiaalteenuste puhul, on ka universaalteenustele juurdepääsu tagamisel kogu ELi territooriumil oluline tähtsus ELi territoriaalse ühtsuse edendamise jaoks. Ebasoodsate geograafiliste või looduslike tingimuste korral (näiteks äärepoolseimad piirkonnad, saared, mägipiirkonnad, hõredalt asustatud alad, välispiirid) on juurdepääsu üldhuviteenustele sageli raske tagada, sest piirkond võib asuda olulistest turgudest kaugel või on ühendusega seonduvad kulud liiga suured. Kõnealuste erivajadustega on vaja arvestada.
- *Tarbijate õiguste tagamine:* Kodanike, tarbijate ja kasutajate õigused tuleb selgelt piiritleda, tagada ja neid tuleb edendada. Tarbijate ja kasutajate (sh eriti kaitsetud või puuetega isikud) võimalus oma õigusi, eriti teenustele juurdepääsu õigusi kasutada, eeldab sageli sõltumatu reguleeriva asutuse olemasolu, kellel on asjatundlik personal ning selgelt määratletud volitused ja ülesanded. Need peaksid hõlmama õigust rakendada sanktsioone ning teha järelevalvet universaalteenuseid käsitlevate sätete ülevõtmise ja kohaldamise üle. See eeldab selliste sätete vastuvõtmist, mis tagaks tarbijate ja kasutajate esindatuse ja aktiivse osavõtu teenuste määratlemisel ja hindamisel, asjakohaste hüvitamis- ja kompenseerimismehhanismide loomist ning läbivaatamisklausli olemasolu, mis võimaldaks nõudeid aja jooksul kohandada, et need vastaksid sotsiaalsele, tehnoloogilisele

ja majanduslikule arengule. Reguleeriv asutus peab ka jälgima turu arengut ja koguma hindamiseks vajalikke andmeid.

- *Mittemajanduslikud teenused*: Nagu eespool mainitud, ei kohaldata kõnealuste teenuste suhtes ELi valdkondlikke õigusakte ega ka asutamislepingu kohaseid siseturu ja konkurentsieeskirju.

Kuni uue asutamislepingu jõustumiseni, millega antakse uutele sätetele õiguslik toime, on komisjonil kavas ELi poliitika ja algatuste järjepidevuse ja proportsionaalsuse kontrollimisel toetuda protokollile ja selles sätestatud põhimõtetele.

4. EDASISED SAMMUD

Protokollile toetudes ja kooskõlas parlamendi lähenemisviisiga, jätkab komisjon üldhuviteenuste (sh sotsiaal- ja tervishoiuteenuste) suhtes kohaldatava ELi raamistiku konsolideerimist, pakkudes konkreetsetele probleemidele konkreetseid lahendusi. Tehtud edusammude kõrval tuleb üha enam tähelepanu pöörata ELi eeskirjade korrektsele ülevõtmisele ja kohaldamisele, pannes suuremat rõhku järelevalve tulemuste mõjule kasutajate ja tarbijate jaoks ning teabe levitamisele, kogemuste vahetamisele, jõustamise järelevalvele ja tulemuste hindamisele. Komisjonil on kavas võtta mitmeid konkreetseid valdkondlikke ja teemapõhiseid meetmeid, koondades need järgneva kolme telje ümber:

4.1. Õiguslike selgituste andmine valdkondadevahelistes küsimustes

Komisjon on teadlik, et üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid käsitlevate ühenduse õigusaktide kohaldamisel võib tekkida küsimusi, ning erinevates valdkondades küsitakse ELi eeskirjade kohta korrapäraselt juriidilisi selgitusi ja täpsustusi. Sellest lähtudes on komisjon võtnud kohustuse vastata kiiresti kasutajate ja ettevõtjate praktilistele küsimustele ning anda neile selgitusi ja tõlgendusi. Esitatud küsimused ja komisjoni asjakohased ajakohastatud seisukohad avaldatakse korrapäraselt spetsiaalsel veebilehel. Käesolevale teatisele on lisatud komisjoni näidisvastused küsimustele, mis on esitatud avalike hangete ja riigiabi eeskirjade kohaldamise kohta, eriti sotsiaalvaldkonna üldhuviteenuste kohta¹⁴.

Interaktiivne teabetalitus

Peagi avatakse kodanike, teenuse osutajate, riigiasutuste ja sidusrühmade jaoks interaktiivne veebileht, kus jagatakse teavet ja on võimalik esitada ELi õigusaktide kohaldamisega seotud küsimusi. Vastused sagedasti esitatud küsimustele, alustades sotsiaalteenuste osutamisega seotud küsimustest, avaldatakse komisjoni veebilehel. Komisjon loodab, et kõlealune veebileht aitab kohaliku ja piirkondliku tasandi osalejate jaoks, eriti sotsiaalteenuste valdkonnas, selgitada komisjoni seisukohti asjaomaste ELi sätete osas ning et aja jooksul lahendatakse kõik tekkivad küsimused praktilisel ja kasutajasõbralikul moel.

2005. aastal vastu võetud otsus ja raamistik riigiabi jaoks, mida antakse avalike teenuste eest makstava hüvitisena (nn Altmarki paket¹⁵) on juba aidanud märkimisväärselt lihtsustada kehtivaid eeskirju kooskõlas parema õigusloome põhimõtetega. Kõnealuste dokumentidega tagatakse liikmesriikidele laialdane vabadus määratlada, millised on üldist majandushuvi

¹⁴ Vt SEK(2007) 1514 ja SEK(2007) 1516.

¹⁵ Rohkem teavet Altmarki paketi kohta on esitatud dokumendis SEK(2007) 1515.

pakkuvate teenuste ülesanded ning võimaldatakse neil tagada kõnealuste ülesannete täitmine volituste andmise akti kaudu ja hüvitada kõnealuseid teenuseid osutavate ettevõtjate kõik netokulud. Eraldi raamatupidamisarvestus võimaldab siin tagada läbipaistvuse ja vältida ülemäära hüvitamist. Kõnealustele tingimustele vastavate teenuste hüvitamine on täielikult vabastatud teatamiskohustusest, kui hüvitatav summa on väiksem kui 30 miljonit eurot aastas, ning sotsiaalmajade ja haiglate puhul ei ole hüvitatavale summale piiranguid seatud. Praktiliselt vabastatakse seega teatamiskohustusest suur osa kohalikul tasandil osutatavatest teenustest. Komisjon annab hinnangu ja esitab aruande riigiabipaketi kohaldamise kohta 2009. aasta lõpuks ning otsustab seejärel, kas paketti on vaja ajakohastada.

Avaliku ja erasektori partnerluse ning kontsessioonide osas on mitmed küsimused lahitud ja/või esile kerkinud. Komisjon esitab peatselt tõlgendava teatise institutsionaliseeritud avaliku ja erasektori partnerluse kohta, et selgitada kehtivaid eeskirju. Lähtudes mõjuhinna tulemustest kaalub komisjon ka edasiste sammude astumist selleks, et selgitada kontsessioonide suhtes kehtivaid eeskirju. Lisaks on palutud selgitada paremini ka avalike hangete suhtes pärast uute direktiivide jõustumist 2006. aasta jaanuaris kehtivaid eeskirju. Eespool kirjeldatud veebileht peaks aitama tagada suurema selguse.

Nimetatud sammud täiendaksid laiemaid pooleliolevaid algatusi (näiteks ELi ühtse turu abiteenistuse loomine), mille eesmärk on parandada teabele juurdepääsu ja arendada välja teabevahendid ühtse turu läbivaatamise järel.

4.2. Valdkondliku poliitika ajakohastamine ja arendamine

Komisjon on võtnud kohustuse jätkata ja edendada valdkondlikku lähenemist, tehes vajadusel ettepanekuid sellisteks valdkondlikeks algatusteks, mis võtaksid arvesse iga valdkonna erinõudeid ja olukorda ning vastaksid protokollis sätestatud põhimõtetele. ELi tasandil on juba kehtestatud mitmed võrgutööstuste suhtes kohaldatavad valdkondlikud raamistikud. Seoses ühtse turu dünaamikaga ja pideva arenguga võib aga tekkida vajadus neid raamistikke lähiaastatel ajakohastada.

Eelkõige on komisjonil kavas:

- *energeetika valdkonnas*: võtta järelmeetmeid 2007. aasta septembris tehtud ettepanekule energia siseturu väljakujundamise kohta ning energiatarbijate õiguste Euroopa harta kavandile;
- *transpordi valdkonnas*: võtta järelmeetmeid 2006. aasta juulis tehtud komisjoni ettepanekule ajakohastada lennundust käsitlevaid ühisturu õigusakte; kontrollida kolmanda raudteepaketi ja läbivaadatud avaliku reisijateveoteenuse osutamise määruse kohaldamist, mille suhtes on nüüd kokkulepe saavutatud;
- *elektroonilise side valdkonnas*: võtta järelmeetmeid komisjoni ettepanekule kõnealuse valdkonna (sh kaabelside, mobiilside, lairibaühenduse kättesaadavus ja ringhäälingu sisuteenuste edastamine) õigusliku raamistiku läbivaatamiseks ning avaldada teatis universaalteenuste tuleviku kohta elektroonilise side valdkonnas;
- *postiteenuste valdkonnas*: toetada liikmesriike direktiivi ülevõtmisel, et viia lõpule ELi postiteenuste siseturu väljakujundamine;

- *tervishoiuteenuste valdkonnas*: komisjonil on kavas teha ettepanekud asjakohase raamistiku kehtestamiseks, et tagada tervishoiuteenuste turvalisus, kõrge kvaliteet ja tõhusus;
- *sotsiaalteenuste valdkonnas*: edendada järgnevalt kirjeldatud meetmeid.

ELi sotsiaalteenuste kvaliteedi tagamise strateegia

Sotsiaalteenuste valdkonna konsultatsioon osutas vajadusele toetada süstemaatilisemalt sotsiaalteenuste kvaliteedi edendamist. Euroopa Sotsiaalfondist ja ERDFist rahastatakse otsetoetustega juba mitmete teenuste osutamist. Sotsiaalkaitse ja sotsiaalse kaasatuse avatud koordineerimismeetod moodustab poliitilise raamistiku reformide läbiviimiseks ja heade tavade vahetamiseks. Tuginedes saadud kogemustele, hakkab komisjon sotsiaalkaitsekomitee kaudu toetama ELi vabatahtliku kvaliteediraamistiku arendamist, milles antakse juhiseid kvaliteedistandardite koostamise, järelevalve ja hindamise metoodika kohta. Lisaks hakkab komisjon programmi PROGRESS kaudu toetama üleeuroopalisi alt poolt tulevaid algatusi, mille eesmärk on vabatahtlike kvaliteedistandardite edendamine ja kogemuste vahetamine, ning edendama riigiabi käsitlevate koolituste korraldamist riigiasutuste ametnikele.

4.3. Järelevalve ja hindamine

Komisjon on arvamusel, et otsustamisprotsessi kvaliteedi ja läbipaistvuse tagamiseks on vaja korrapäraselt koostada põhjalik hinnang ning avalikustada selle meetodid ja tulemused, et neid oleks võimalik igati kontrollida. Tavaliselt koostatakse hinnang valdkondade kaupa.

Ühtse turu läbivaatamist käsitlevas lõpparuandes tutvustatud uued turujärelevalve vahendid (näiteks tarbijate tulemustabel) on samm edasi saavutatu hindamisel. Pärast valge raamatu avaldamist 2004. aastal on võrgutööstuste valdkondadevahelist hindamist ELi tasandil jõudsalt arendatud. Hindamise metoodikat vaadatakse praegu läbi ja 2008. aastal esitab komisjon uue ettepaneku selle täiustamiseks.

Komisjonile on esitatud taotlus esitada parlamendile terviklik analüüs turu liberaliseerimise mõju kohta. Komisjon võtab oma metoodika läbivaatamisel seda taotlust arvesse ja koostab nimetatud analüüsi võrguteenuste kohta korrapäraselt koostatava hindamisaruande raames.

Pärast uue asutamislepingu jõustumist vaatab komisjon üle ka protokoli kohaldamisel tehtud edusammud. Lisaks koostab komisjon iga kahe aasta tagant sotsiaalteenuste kohta asjakohase aruande, mis võimaldab teabevahetust sidusrühmadega.

5. KOKKUVÕTE

ELi praeguses olulises arenguetapis enne Lissaboni lepingu jõustumist, on eurooplaste jaoks konkreetsete tulemuste saavutamiseks äärmiselt oluline tagada ühine nägemus järgitavatest algatustest. Sellele lähenemisviisile tuginetakse komisjoni esitatud kodanikekeskses tegevuskavas¹⁶.

ELi lähenemisviis üldhuviteenustele (sh sotsiaal- ja tervishoiuteenustele) on üldiselt pragmaatiline. See kajastab pädevuse jagamist erinevate ELi haldustasandite vahel ning

¹⁶ KOM(2006) 211, 10.5.2006.

arvestab kõnealuste teenuste mitmekesisuse ja eripäradega. Valdkondlikud raamistikud on kehtestatud, seal kus neil on Euroopa jaoks selge lisaväärtus. Kõnealuseid raamistikke vaadatakse korrapäraselt läbi, et need vastaksid majanduslikule, sotsiaalsele ja tehnoloogilisele arengule. ELi õigusaktide kohaldamise järelevalvet tehakse vastavalt EÜ asutamislepingule ning õigusakte vaadatakse korrapäraselt läbi, et võtta arvesse toimunud muutusi. Probleemsetes valdkondades korraldatakse aktiivseid konsultatsioone, et määratleda lahtised või tekkinud küsimused ning leida neile lahendusi.

2004. aastal valge raamatu avaldamisega algatatud aruteludest on olnud eriti palju abi, et selgitada ELi rolli ja lähenemisviisi üldhuviteenuste valdkonnas. Järgnenud arutelu ja teiste ELi institutsioonide arvamused osutasid, et vaatamata eriarvamustele valitseb laialdane üksmeel mitmete põhimõtete osas, millest EL oma tegevuses juhindub. Valdkondlike raamistikega seoses saadud kogemus on andnud praktilise aluse oluliste põhimõtete määratlemiseks, mida saab kohaldada üldhuviteenuste puhul kogu Euroopas.

Uue asutamislepingu protokoll ja läbivaadatud sätted toetuvad toimunud arutelule ja omandatud kogemusele ning kajastavad Euroopa uut kohustust. Kümme aastat pärast esimese ELi tasandi teatise ja kolm aastat pärast valge raamatu avaldamist, kajastavad nimetatud protokoll ja sätted ELis valitsevat laialdast konsensust ELi rolli ja vastutuse suhtes. Nüüd, kui ELi raamistik on protokolliga konsolideeritud, on aeg keskenduda selle rakendamisele. Sellele tuginedes on komisjon koos riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil võetavate meetmetega kindlalt otsustanud aidata tagada ELi eeskirjade selgus, järjepidevus ja avalikkuse teavitamine, et üldhuviteenused saaksid täita oma ülesande ja anda oma panuse Euroopa kodanike elukvaliteedi parandamisse.