



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 17.10.2001
KOM(2001) 598 endelig

RAPPORT TIL DET EUROPÆISKE RÅD I LÆKEN

Forsyningspligtydelser

(Forelagt af Kommissionen)

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	Økonomisk rentable forsyningspligtydelser i det indre marked	5
2.1.	Kompensation for offentlige tjenestydelsesforpligtelser i henhold til statsstøttere reglerne	6
2.1.1.	Fællesskabsbestemmelserne	6
2.1.1.1.	Kompensation karakteriseret som støtte	6
2.1.1.2.	Betingelser, der skal være opfyldt for at støtten er traktatmedholdelig	7
2.1.1.3.	Anmeldelse	9
2.1.2.	Foranstaltninger til forbedring af retssikkerheden	10
2.1.2.1.	En toleddet fremgangsmåde	10
2.1.2.2.	Andre foranstaltninger, der skal skabe større gennemsikuelighed	11
2.2.	Fællesskabsreglernes anvendelse til udvælgelse af udbyderen	11
3.	Forsyningspligtydelser på et højt niveau til EU's borgere og erhvervsdrivende	13
3.1.	En effektiv evaluering af udførelsen af forsyningspligtydelser	14
3.1.1.	Sektorrapportering	14
3.1.2.	En årlig evaluering inden for rammerne af Cardiff-processen	15
3.1.3.	Benchmarking for andre forsyningspligtydelser	17
3.2.	Udvikling af principperne i artikel 16	18
4.	Konklusion	21
	BILAG	23

1. INDLEDNING

Et vigtigt fundament for de europæiske samfund

1. Vi befinder os i en verden, der hele tiden forandres, men forsyningspligtigheder er fortsat et bærende element i den europæiske samfundsmodel. Borgerne og de erhvervsdrivende i Europa forventer at have adgang til en lang række forsyningspligtigheder af høj kvalitet og til overkommelige priser. Disse ydelser bidrager til borgernes livskvalitet og er en forudsætning for, at de kan få det fulde udbytte af mange af deres grundlæggende rettigheder. Det forhold, at alle samfundsborgere har adgang til forsyningspligtigheder, er en af de fælles værdier, som findes i alle de europæiske samfund. Forsyningspligtigheder er med til at fremme den europæiske industris konkurrenceevne og at styrke den sociale og territoriale samhørighed i EU. De indtager en betydningsfuld rolle i Fællesskabets forbrugerbeskyttelsespolitik. For tiltrædelseslandene er velfungerende forsyningspligtigheder af afgørende betydning for en problemfri integration i EU.

Betydningen anerkendt i traktaten og chartret om grundlæggende rettigheder

2. EU tager i sin politik hensyn til, at det for borgere og erhvervsdrivende i EU er af stor betydning, at sådanne ydelser vedligeholdes og udvikles. På EU-plan er betydningen af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse udtrykkeligt anerkendt i EF-traktatens artikel 16, der blev indsat ved Amsterdam-traktaten. Senest er adgangen til tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse medtaget som én af Den Europæiske Unions grundlæggende rettigheder. I artikel 36 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder¹, som blev proklameret højtideligt af Det Europæiske Råd i Nice, hedder det:

“Unionen anerkender og respekterer adgangen til tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, som fastsat i medlemstaternes lovgivning og praksis, i overensstemmelse med traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab med det formål at fremme social og territorial samhørighed i Unionen.”

Det offentlige griber ind, hvis markedet svigter

3. Markedet er i sig selv - også uden indgriben - godt til at sikre et udbud af mange forsyningspligtigheder til mange mennesker. Sommetider formår markedet dog ikke at opfylde de ønskede samfundsmæssige målsætninger, hvilket betyder, at der på markedet opstår et underskud af tjenesteydelser. Det kan for eksempel skyldes, i) at den enkelte eller markedet ikke foretager en reel værdisættelse af alle fremtidige fordele, eller af ydelsens værdi for samfundet som helhed (f.eks. med hensyn til uddannelse), ii) at samfundet ønsker at fremme, at der ydes og anvendes "optjente goder" og "klubgoder", såsom museer, eller iii) at samfundet stræber efter at sikre, at alle borgere - også de fattigste - kan få adgang til visse ydelser af en tilstrækkelig høj kvalitet. I sådanne tilfælde kan der være behov for, at den offentlige sektor griber ind.

I to meddelelser fastsættes principperne og målsætningerne for Kommissionens politik

4. Kommissionen har fastsat principperne for sin politik og målsætning på dette område i to meddelelser om forsyningspligtigheder i Europa fra henholdsvis 1996 og 2000, der supplerer hinanden². I meddelelsen fra 1996 præciserede Kommissionen navnlig, at ydelsen og udviklingen af forsyningspligtigheder af høj kvalitet er fuldt ud forenelig med traktatens bestemmelser, og at traktaten

¹ EFT C 364 af 18.12.2000, s. 1.

² EFT C 281 af 26.9.1996, s. 3 og EFT C 17 af 19.1.2001, s. 4.

gør det muligt fuldt ud at tage højde for de særlige forhold, der gør sig gældende for sådanne ydelser. I meddelelsen fra 2000 anerkendes, at det er nødvendigt at øge retssikkerheden for medlemsstaterne og tjenesteudbydere, og derfor præciseres anvendelsesområdet for traktatens konkurrenceregler og reglerne om det indre marked samt kriterierne for deres anvendelse.

Tilkendegivelser fra Det Europæiske Råd i Nice

5. Det Europæiske Råd bemærkede på mødet i Nice den 7., 8. og 9. december 2000, "at Kommissionen i tæt samarbejde med medlemsstaterne agter at overveje, hvordan der kan sikres større forudsigelighed og retssikkerhed ved anvendelsen af konkurrenceretten i forbindelse med tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse" og godkendte en udtalelse fremsat af Rådet (det indre marked) den 28. september 2000, hvori man pegede på to områder af særlig interesse:

- "Det indre markeds regler og konkurrencereglerne bør gennemføres på en sådan måde, at opgaver i forbindelse med tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse kan udføres under forhold, som gør dem juridisk sikre og økonomisk levedygtige, og opretholder bl.a. princippet om ligebehandling og om kvaliteten og kontinuiteten af disse tjenester. Derfor bør forbindelsen mellem finansieringsformerne for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse og anvendelsen af reglerne om statsstøtte præciseres nærmere. Navnlig må det erkendes, at det er legitimt at yde støtte som kompensation for ekstraudgifterne ved udførelsen af opgaver af almindelig økonomisk interesse i fuld overensstemmelse med artikel 86, stk. 2.
- Tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse bidrager til den økonomiske vækst og den sociale velfærd, hvilket fuldt ud berettiger, at der – under overholdelse af subsidiaritetsprincippet – regelmæssigt foretages en evaluering af den måde, opgaverne udføres på, navnlig for så vidt angår tjenesteydelsernes kvalitet, tilgængelighed og sikkerhed samt pris, rimelighed og gennemskuelighed. Denne evaluering kan udføres på grundlag af en udveksling af god praksis eller ved peer-evaluering, bidrag fra medlemsstaterne og rapporter fra Kommissionen, på det relevante niveau, f.eks. inden for rammerne af Cardiff-processen. Borgerne og forbrugerne kan også høres, bl.a. via et forum som "Det indre marked i borgernes og SMV'ernes tjeneste".

Rapport som opfølgning på disse tilkendegivelser

6. Det Europæiske Råd opfordrede Kommissionen til at give en tilbagemelding om forsyningspligtydelser til Det Europæiske Råds møde i Laeken i december 2001. Med denne rapport imødekommes denne anmodning. Hensigten med rapporten er ikke at give et samlet overblik over politikken vedrørende forsyningspligtydelser på fællesskabsplan og den erstatter ikke meddelelserne fra 1996 og 2000. De pågældende meddelelser og navnlig de definitioner, principper og målsætninger, der er fastsat deri, er stadig gældende³. Formålet med denne rapport er begrænset til at supplere de tidligere meddelelser ved at tage fat på de særlige problemer, der er rejst af Rådet (det indre marked) og ved

³ For at lette opslag, er de definitioner, der anvendes i meddelelserne fra 1996 og 2000, anført i bilaget.

at tage hensyn til de yderligere kommentarer til meddelelsen fra september 2000, som er modtaget fra medlemsstaterne og interesserede parter.

2. ØKONOMISK RENTABLE FORSYNINGSPLIGTYDELSER I DET INDRE MARKED

Medlemsstaterne kan som regel organisere ydelserne, som de vil

7. Ifølge EF-retten er det som hovedregel medlemsstaterne, der afgør, om de selv vil forestå leveringen af offentlige tjenesteydelser - enten direkte eller indirekte (gennem offentlige organer) - eller om de lader en tredjemand forestå leveringen⁴. Når der udøves en økonomisk aktivitet med en fællesskabsdimension, skal overholdelsen af traktatens bestemmelser og principper til sikring af ligebehandling og konkurrence mellem (offentlige og private) tjenesteudbydere, der opfylder de fastsatte krav, sikre, at de pågældende ydelser leveres på de økonomisk mest favorable vilkår, der findes på markedet.

Forsyningspligtydelser skal være i økonomisk balance

8. Forsyningspligtydelser bør kunne opfylde deres funktion, hvis de balancerer økonomisk. En række forsyningspligtydelser kan i dag med fordel udbydes på markedsvilkår og kræver ikke yderligere støtte. Til andre forsyningspligtydelser er det nødvendigt at yde en vis form for støtte, hvis de skal være økonomisk bæredygtige. Grænsen mellem disse to kategorier af ydelser ligger ikke fast, men kan flytte sig afhængigt af den teknologiske og økonomiske udvikling.

Traktaten er tilstrækkelig fleksibel til at tillade finansiering

9. Fællesskabsfinansiering, f.eks. fra strukturfondene eller fra TEN-programmer, kan ganske vist bidrage til finansieringen af ydelserne, men det påhviler medlemsstaterne at sikre forsyningspligtydelsernes finansielle stabilitet. Medlemsstaterne er i henhold til traktatens bestemmelser berettigede til at yde den fornødne støtte til forsyningspligtydelser, der ellers ikke ville være økonomisk bæredygtige. Hertil kommer, at sektordirektiver, der omhandler tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, gør det muligt at etablere fonde eller andre kompensationsmekanismer til finansiering af sådanne ydelser. Medlemsstaternes mulighed for at yde økonomisk støtte til leveringen af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse kan i princippet begrænses af Fællesskabets statsstøtteregler. I praksis har traktatens rammer hidtil vist sig at være tilstrækkelig fleksible til, at medlemsstaterne har kunnet finansiere forsyningspligtydelser, når det har vist sig nødvendigt.

Kommissionen har allerede taget skridt til at øge retssikkerheden

10. Da der er forskel på disse ydelser og forskel på, hvordan de organiseres og finansieres, giver anvendelsen af reglerne om det indre marked og konkurrencereglerne af og til anledning til nogle komplicerede problemstillinger. I meddelelsen fra september 2000, har Kommissionen derfor forpligtet sig til fortsat at overveje, hvorledes man bedst øger retssikkerheden med de instrumenter, der står til rådighed. Kommissionen har siden da truffet en række foranstaltninger i så henseende, som også er af relevans for forsyningspligtydelser⁵.

⁴ For så vidt ikke andet er fastsat i fællesskabslovgivningen på det pågældende område, som f.eks. i transportsektoren.

⁵ Den 12. januar 2001, vedtog Kommissionen tre gruppefritagelsesforordninger, der finder anvendelse på uddannelsesstøtte, de minimis-støtte og på statsstøtte til små og mellemstore virksomheder (EFT L 10 af 13.1.2001, s. 20, 30, 33). Kommissionen har endvidere vedtaget

Særskilt
behandling af
to emner:
udvælgelse af
udbydere og
finansiell
kompensation

11. Den diskussion, der har været ført efter vedtagelsen af meddelelsen fra september 2000, har imidlertid vist, at der fortsat især er behov for at tage fat på de situationer, hvor fællesskabsreglerne anvendes til udvælgelse af en eller flere udbydere af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, og hvor der i henhold til statsstøttereglerne ydes økonomisk kompensation for opfyldelsen af offentlige forpligtelser.

2.1. **Kompensation for offentlige tjenesteydelsesforpligtelser i henhold til statsstøttereglerne**

Mange udbydere
modtager
finansiell
kompensation

12. Mange af de udbydere, der leverer forsyningspligtydelser, modtager en eller anden form for offentlig støtte som kompensation for forpligtelser, de pålægges i forbindelse med overdragelsen af offentlige tjenester. De offentlige myndigheder i medlemsstaterne, udbydere af forsyningspligtydelser samt interesserede tredjemænd har derfor et behov for at få afklaret, hvordan statsstøttereglerne finder anvendelse på sådanne kompensationer.

2.1.1. *Fællesskabsbestemmelserne*

Fokus på de
grundlæggende
principper

13. De generelle rammer, som traktatens regler om det indre marked og konkurrencereglerne udstikker, er allerede blevet grundigt gennemgået i meddelelsen fra september 2000. Dette afsnit vil derfor udelukkende indeholde en oversigt over nogle af de grundlæggende principper, der ifølge Fællesskabets statsstøtteregler gælder for kompensationer, der ydes i forbindelse med opfyldelsen af offentlige opgaver⁶.

2.1.1.1. Kompensation karakteriseret som støtte

Ydelse af
kompensation
kan være
statsstøtte

14. En finansiell kompensation, som en stat yder til en udbyder af en forsyningspligtydelse, er en økonomisk fordel i den i artikel 87, stk. 1, anvendte betydning. Retten i Første Instans har under henvisning til, at sondringen i artikel 87, stk. 1, ikke lægger vægt på baggrunden for eller hensigten med de omhandlede interventioner, men derimod på deres virkninger, fastslået, at de økonomiske fordele, som de offentlige myndigheder yder en virksomhed for at kompensere for omkostningerne ved opfyldelsen af offentligretlige forpligtelser må karakteriseres som statsstøtte i henhold til artikel 87, stk. 1⁷. Medmindre Domstolen ændrer retspraksis, er

rammebestemmelser for statsstøtte til miljøbeskyttelse (EFT C 37 af 3.2.2001, s. 3), en meddelelse om analysemetoden for statsstøtte i forbindelse med strandede omkostninger (http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/legislation/aid3.html#electricity) og en meddelelse om anvendelsen af statsstøttereglerne på public service-radio- og -tv-virksomhed (K(2001)3063 af 17.10.2001). I meddelelsen om visse juridiske aspekter vedrørende biografier og andre audiovisuelle værker (KOM(2001) 534 af 26.9.2001) har Kommissionen givet generelle retningslinjer for statsstøtte til biografsektoren. Kommissionen har siden da vedtaget statsstøtteresultattavlen for 2001 (KOM(2001) 412 af 18.7.2001) og offentliggjort sit statsstøtteregister.

⁶ Kommissionens tjenestegrene har udarbejdet et arbejdsdokument, hvori der gives en detaljeret beskrivelse af statsstøttereglernes anvendelse på kompensationer.

⁷ Dom afsagt af Retten i Første Instans den 27.2.1997, sag T-106/95 *Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA) m.fl.*, Sml. 1997 II, s. 229; stadfæstet af EF-Domstolen ved kendelse af 25. marts 1998, sag C-174/97 P, Sml. 1998 I, s. 1303; Dom afsagt af Retten i Første Instans den 10.5.2000, sag T-46/97 *SIC - Sociedade Independente de Comunicação SA mod Kommissionen*, Sml. 2000 II, s. 2125.

kompensationer derfor omfattet af statsstøttereglerne, hvis de øvrige betingelser i artikel 87, stk. 1, er opfyldt⁸.

2.1.1.2. Betingelser, der skal være opfyldt for at støtten er traktatmedholdelig

Støtte i form af
kompensation
kan være traktat-
medholdelig

15. Selv om en kompensation er omfattet af det generelle forbud mod statsstøtte i artikel 87, stk. 1, kan den godt være forenelig med fællesskabsretten. En sådan kompensation kan enten høre ind under en af de særlige undtagelser i artikel 87, stk. 2 og 3, eller i artikel 73 for så vidt angår landtransport, eller den undtages i henhold til traktatens artikel 86, stk. 2. Anvendelsen af artikel 87, stk. 2 og 3, har ikke givet anledning til særlige problemer i relation til forsyningspligttydelser og anvendelsen af artikel 73 er præciseret i sekundære retsakter⁹. Anvendelsen af artikel 86, stk. 2, kræver derimod en nærmere præcisering¹⁰. Det hedder i artikel 86, stk. 2:

"Virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, eller som har karakter af fiskale monopoler, er underkastet denne traktats bestemmelser, navnlig konkurrencereglerne, i det omfang anvendelsen af disse bestemmelser ikke retligt eller faktisk hindrer opfyldelsen af de særlige opgaver, som er betroet dem. Udviklingen af samhandelen må ikke påvirkes i et sådant omfang, at det strider mod Fællesskabets interesse."

Hvornår kom-
pensationen
er forenelig
med artikel
86, stk. 2

16. Det følger af denne bestemmelse, at støtte, der ydes til en udbyder af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse i princippet er forenelig med traktaten, hvis den er nødvendig for opfyldelsen af offentlige forpligtelser. I FFSA-dommen fastslog Retten i Første Instans, at: *"statsstøtte [...] i medfør af traktatens artikel 90, stk. 2, kan undtages fra forbuddet i traktatens artikel 92, forudsat at støtten alene har til formål at kompensere for de meromkostninger, der er forbundet med udførelsen af de særlige opgaver, som påhviler den pågældende virksomhed, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, og at støtten må anses for nødvendig for, at virksomheden kan opfylde sine offentligretlige forpligtelser på rimelige økonomiske vilkår (ovennævnte dom i Corbeau-sagen, præmis 17, 18 og 19). Den nærmere afgørelse af, om støtten må anses for nødvendig, forudsætter en samlet vurdering af de økonomiske vilkår, hvorunder den pågældende virksomhed udøver sine aktiviteter inden for det område, der er forbeholdt den, hvorved der ses bort fra eventuelle fordele, som virksomheden kan opnå inden for de områder, der er åbne for konkurrence."* (præmis 178)¹¹.

⁸ Disse betingelser er beskrevet i Kommissionens meddelelse fra september 2000, EFT C 17 af 19.1.2001, s. 4.

⁹ Forordning 1191/69 og forordning 1107/70, som for øjeblikket foreslås ajourført, jf. KOM(2000) 5 og KOM(2000) 7 af 26.7.2000.

¹⁰ Ved evalueringen af om kompensationer ydet til offentlige radio- og tv-selskaber er forenelige med traktatens bestemmelser bør der også henvises til protokollen om offentlig radio- og tv-virksomhed i medlemsstaterne, der er knyttet som bilag til Amsterdam-traktaten om ændring af traktaten om Den Europæiske Union (trådte i kraft den 1. maj 1999), EFT C 340 af 10.11.1997, s. 109, og til Kommissionens meddelelse om anvendelsen af statsstøttereglerne på public service-radio- og -tv-virksomhed af 17.10.2001.

¹¹ Nummereringen af artiklerne i traktaten er blevet ændret ved Amsterdam-traktaten. Den artikel, som Domstolen henviser til, er nu artikel 86, stk. 2.

- Støtten må ikke overstige meromkostningerne*
17. Den fremgangsmåde, som Domstolen anvender, består i at vurdere, hvilke meromkostninger der kan tilskrives de offentlige forpligtelser, og at sammenholde størrelsen af dette beløb med størrelsen af den ydede støtte. Hvis støttebeløbet ikke overstiger meromkostningerne, er støtten i princippet tilladt i henhold til artikel 86, stk. 2¹².
- Medlemsstaterne er overladt et vidt skøn m.h.t. støttens form*
18. Med hensyn til spørgsmålet om, på hvilke måder der kan ydes kompensation, har medlemsstaterne reelt et ganske vidt skøn. Alt afhængigt af de pågældende virksomheders særlige behov, kan de modtage årlige støttebeløb, skattemæssige begunstigelser, en nedsættelse af de sociale bidrag m.v. For Kommissionen er det afgørende forhold, at værdien af disse fordele ikke overstiger de pågældende virksomheders ekstraudgifter i forbindelse med leveringen af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Tilsvarende er Kommissionens fremgangsmåde uafhængig af, om de pågældende virksomheder er af offentligretlig eller privatretlig karakter, jf. artikel 295. Dette valg er helt og holdent overladt til medlemsstaterne.
- Kompensation ydet på baggrund af en udvælgelses-procedure*
19. Hvis en virksomhed får overdraget udførelsen af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse på baggrund af en åben, fair og ikke-diskriminatorisk procedure¹³, hvoraf det fremgår, hvilke tjenester der skal ydes, og hvor stor kompensation der ydes, vil kompensationsbeløbet normalt anses at være i overensstemmelse med kravene i artikel 86, stk. 2, forudsat at proceduren sikrer en reel konkurrence.
- Retspraksis*
20. Kommissionens erfaring viser, at der i praksis er relativt få sager, hvor der er rejst spørgsmål om kompensationens størrelse, eller hvor der er blevet klaget over kompensationen. Disse problemer opstår fortrinsvis i de sektorer, hvor der er sket en fuldstændig eller delvis liberalisering, såsom inden for telekommunikation, transport eller posttjenester. De kan også opstå i radio- og tv-sektoren. De problemstillinger, der er rejst, omfatter muligheden for krydssubsidiering fra aktiviteter af offentligretlig karakter til aktiviteter af ikke-offentligretlig karakter samt kompensationens størrelse. I den forbindelse finder Kommissionen det nødvendigt nøje at overholde kravene i Kommissionens direktiv 80/723/EØF af 25. juni 1980 om gennemsækeligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder og om den finansielle gennemsækelighed i bestemte virksomheder¹⁴. Medlemsstaterne skal navnlig iværksætte de nødvendige sikkerhedsforanstaltninger for at undgå, at en støtte, der ydes til levering af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, rent faktisk helt eller delvist anvendes til støtte for aktiviteter af ikke-offentligretlig karakter. En sådan krydssubsidiering er uacceptabel.

¹² Kommissionen har f.eks. anvendt denne fremgangsmåde i to beslutninger, der blev truffet i 1999. I disse beslutninger fandt Kommissionen, at kompensationen ikke oversteg de omkostninger, der var forbundet med den offentlige tjenesteydelse, hvorfor den var forenelig med artikel 86, stk. 2 (beslutning af 24.2.1999, sag NN 70/98 Kinderkanal mod Phoenix, og beslutning af 29.9.1999, sag NN 88/98 BBC News).

¹³ Navnlig på baggrund af et åbent udbud, som fastsat i den pågældende lovgivning.

¹⁴ EFT L 195 af 29.7.1980, s. 35, senest ændret ved direktiv 2000/52/EF af 26. juli 2000, EFT L 193 af 29.7.2000, s. 75.

21. *Overdragelse fra offentlig myndighed* Anvendelsen af disse principper forudsætter imidlertid, at de forpligtelser, som er pålagt en virksomhed, der har fået overdraget leveringen af en tjeneste, præciseres i en retsakt eller i en kontrakt indgået med den kompetente offentlige myndighed¹⁵. Kompensationsbeløbet skal under alle omstændigheder fastsættes under anvendelse af klare, gennemskelige og ikke-diskriminatoriske regler. Forordning 1191/69 om landtransport indeholder f.eks. en undtagelse fra pligten til at give meddelelse om kompensationer, der er fastsat i henhold til på forhånd fastlagte metoder, fremfor fastsat efterfølgende til dækning af underskud¹⁶.
22. *Påvirkning af samhandelen* En undtagelse fra traktatens bestemmelse i artikel 86, stk. 2, må ikke påvirke udviklingen af samhandelen i et sådant omfang, at det strider mod Fællesskabets interesse.
23. *Støtte i strid med andre fællesskabsbestemmelser* Det bør endvidere bemærkes, at Kommissionen ikke må tillade, at der ydes statsstøtte i strid med andre bestemmelser i fællesskabsretten¹⁷. Det er i den forbindelse Kommissionens opfattelse, at overholdelsen af de bestemmelser, der er fastsat i Rådets direktiv 92/50/EØF, og af traktatens bestemmelser og principper, som beskrevet i Kommissionens fortolkningsmeddelelse om koncessioner i EU-lovgivningen om offentlige kontrakter¹⁸, i høj grad vil mindske risikoen for at tildelingsproceduren vil være i strid med andre traktatbestemmelser end artikel 86, 87 og 88.
- 2.1.1.3. Anmeldelse
24. *Generelt princip* Der skal i princippet gives meddelelse om alle former for kompensation, der kan betegnes som støtte. Det følger af EF-Domstolens praksis, at pligten til at foretage en forudgående anmeldelse i henhold til artikel 88 er udtryk for en generel forpligtelse, der omfatter alle former for støtte, for at forhindre, at der ydes støtte, der er uforenelig med traktaten¹⁹. Enhver form for støtte skal således anmeldes til Kommissionen, inden støtten ydes, også selvom støtten er omfattet af en af undtagelserne og dermed er forenelig med traktaten.
25. *Undtagelser* I henhold til den nuværende retsstilling findes der kun to undtagelser til denne forpligtelse: Det er for det første ikke nødvendigt at foretage en anmeldelse, hvis den ydede støtte er en "de minimis"-støtte, der opfylder betingelserne i Kommissionens forordning 69/2001 af 12. januar 2001²⁰. For det andet er kompensationer, der ydes under de betingelser, der er fastsat i Rådets forordning nr. 1191/69 af 26. juni 1969 om medlemsstaternes fremgangsmåde med hensyn til de med begrebet offentlig tjeneste forbundne forpligtelser inden

¹⁵ Artikel 4 i forordning 3577/92 om cabotagesejlads indeholder en undtagelse for så vidt angår maritim transport.

¹⁶ Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 af 26. juni 1969 om medlemsstaternes fremgangsmåde med hensyn til de med begrebet offentlig tjeneste forbundne forpligtelser inden for sektoren for transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje, EFT L 156 af 28.6.1969, s. 1.

¹⁷ Dom afsagt af Retten i Første Instans den 27.9.2000, sag T-148/97 *BP Chemicals mod Kommissionen*, Sml. 2000 II, s. 3145 (præmis 55 og 77).

¹⁸ EFT C 121 af 29.4.2000, s. 2

¹⁹ Sag C-332/98 *Coopérative d'Exportation du Livre Français (CELF)*, Sml. 2000 I, s. 4833.

²⁰ EFT L 10 af 13.1.2001, s. 30.

for sektoren for transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje²¹ undtaget fra anmeldelsespligten. Kommissionen vil endvidere foreslå, at procedurerne for anmeldelse af statsstøtte justeres i sager om kompensation for krav vedrørende offentlig trafikbetjening på forbindelser til og fra EU's yderregioner og mindre øer.²²

- Kompensationsordninger*
26. Det bør fremhæves, at medlemsstaterne ligesom inden for andre statsstøtteområder kan anmelde planlagte individuelle kompensationer eller kompensationsordninger til Kommissionen. Når Kommissionen har godkendt disse ordninger, er det normalt ikke nødvendigt at anmelde den individuelle støtte, der ydes i henhold til disse ordninger, til Kommissionen.

2.1.2. Foranstaltninger til forbedring af retssikkerheden

2.1.2.1. En toleddet fremgangsmåde

- En toleddet fremgangsmåde for at øge retssikkerheden*
27. Kommissionen er indstillet på fortsat at undersøge, hvordan retssikkerheden for forsyningspligttydelser kan øges, samtidig med at der sikres en effektiv anvendelse af statsstøttereglerne. Kommissionen afholdt derfor den 7. juni 2001 et møde med repræsentanter for medlemsstaterne for at få en bedre forståelse for de problemer, som medlemsstaterne støder på, når de ønsker at finansiere forsyningspligttydelser. På baggrund af drøftelserne med medlemsstaterne og interesserede parter samt dens erfaringer fra konkrete sager overvejer Kommissionen en toleddet fremgangsmåde.

- 1: En fællesskabsramme*
28. Som et første skridt er det Kommissionens hensigt i løbet af 2002 - i tæt samråd med medlemsstaterne - på EF-plan at fastsætte rammer for statsstøtte, der ydes til virksomheder, som har fået til opgave at yde tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Medlemsstaterne og virksomhederne vil i sådanne rammer kunne hente vejledning om, under hvilke betingelser Kommissionen kan godkende statsstøtte ydet som kompensation for, at der pålægges forpligtelser i forbindelse med leveringen af offentlige tjenester. Rammerne kunne navnlig indeholde en præcisering af betingelserne for Kommissionens godkendelse af statsstøtteordninger og således lette anmeldelsespligten for individuel støtte.

- 2: En gruppefritagelsesforordning, for så vidt dette er begrundet*
29. Som det næste skridt vil Kommissionen evaluere erfaringerne fra anvendelsen af de nævnte rammer, og Kommissionen vil, såfremt og i det omfang det er begrundet, vedtage en forordning med henblik på at fritage visse former for støtte til tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse fra pligten til forudgående anmeldelse. En sådan gruppefritagelse skal indeholde en nærmere præcisering af, under hvilke omstændigheder en offentlig støtte ikke vil blive anset som statsstøtte i henhold til traktatens bestemmelser, fordi den ikke opfylder betingelserne i artikel 87, stk. 1, og/eller fastlægge præcise kriterier, der skal sikre at støtte, der anses som statsstøtte, er forenelig med traktatens bestemmelser. Et eksempel på et sådant kriterium kunne være, at leverancen af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse tildeles efter afholdelsen af

²¹ EFT L 156 af 28.6.1969, s. 1.

²² Hvidbogen om en europæisk transportpolitik frem til 2010, KOM(2001) 370 endelig af 12.9.2001.

en åben, fair og ikke-diskriminatorisk udbudsprocedure²³. Forordningen kunne enten omfatte alle forsyningspligtydelser eller kunne begrænses til bestemte sektorer. Den vil også kunne anvendes til at øge retssikkerheden i relation til lokale og sociale forsyningspligtydelser. Som forberedelse til en eventuel vedtagelse af en sådan gruppefritagelsesforordning vil Kommissionen være nødt til i god tid at fremlægge et forslag til ændring af Rådets forordning 999/1998²⁴.

2.1.2.2. Andre foranstaltninger, der skal skabe større gennemsækelighed

En endelig a priori fortegnelse over "ikke-erhvervsmæssige" aktiviteter er ikke mulig

30. Det fremgår af meddelelsen fra september 2000, at de forsyningspligtydelser, der ikke udgør en økonomisk aktivitet, ikke er omfattet af konkurrencereglerne og reglerne om det indre marked. Det er derfor blevet foreslået, at Kommissionen udarbejder en liste over forsyningspligtydelser, der ikke er af økonomisk karakter. Med hensyn til sondringen mellem erhvervsmæssig og ikke-erhvervsmæssige aktiviteter er det EF-Domstolens faste praksis "*at enhver virksomhed, der består i at udbyde varer og tjenesteydelser på markedet, er erhvervsmæssig virksomhed*"²⁵. I praksis giver denne sondring ingen problemer i forhold til de fleste forsyningspligtydelser. Den abstrakte definition af "ikke-erhvervsmæssige" tjenesteydelser har imidlertid vist sig at være meget problematisk. Hertil kommer, at de former for tjenesteydelser, der kan ydes på et marked, påvirkes af teknologiske, økonomiske og samfundsmæssige ændringer, og har ændret sig over tid. Der kan selvfølgelig udarbejdes en fortegnelse med eksempler²⁶, men det vil ikke være muligt at udarbejde en endelig a priori fortegnelse over alle de forsyningspligtydelser, der kan anses at være af "ikke-erhvervsmæssig" karakter.

Et afsnit tilføjes den årlige beretning om konkurrence

31. For at skabe yderligere åbenhed om konkurrencepolitikken og forsyningspligtydelser vil Kommissionen tilføje et særligt afsnit om forsyningspligtydelser i den årlige beretning om konkurrencepolitikken, hvori det beskrives, hvordan konkurrencereglerne blev anvendt på sådanne tjenesteydelser.

Sager identificeres i statsstøtte-registret

32. Kommissionen vil endvidere fremover i statsstøtteregetret identificere sager om forsyningspligtydelser for dermed at lette adgangen til gældende praksis²⁷.

2.2. Fællesskabsreglernes anvendelse til udvælgelse af udbyderen²⁸

Medlemsstaterne skal overholde regler om udvælgelse af udbydere

33. Medlemsstaterne kan frit beslutte, hvordan tjenesteydelsen skal udføres, og kan beslutte selv at udføre den offentlige tjenesteydelse enten direkte eller indirekte (gennem andre offentlige organer). Men hvis de beslutter at overlade

²³ Et andet eksempel kan findes i Kommissionens forslag til en forordning om støtte til samordning af transport ad jernbane, landevej og indre vandveje, KOM(2000) 5 af 26.7.2000.

²⁴ EFT L 142 af 14.5.1998, s. 1.

²⁵ Dom afsagt af Domstolen i de forenede sager C-180-184/98 *Pavel Pavlov m.fl. mod Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*, Sml. 2000 I, s. 6451.

²⁶ Jf. Kommissionens meddelelse fra september 2000, navnlig punkt 28, 29 og 30 og det arbejdsdokument, der er omtalt i fodnote 6.

²⁷ http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/register/

²⁸ De regler og principper, der gennemgås i dette afsnit, vedrører de overordnede retlige rammer og tager ikke hensyn til den sektorlovgivning på EF-plan eller den nationale lovgivning, der er forenelig med EF-retten, som måtte finde anvendelse.

udførelsen af tjenesteydelsen til en tredjemand, er de forpligtet til at følge de procedureregler og principper, der gælder for den efterfølgende udvælgelse af udbyderen, jf. nedenfor.

34. Disse regler og principper er afledt af traktaten og finder anvendelse på alle kontrakter, der indgås af medlemsstaterne, og som vedrører udøvelsen af erhvervsmæssig virksomhed i traktatens forstand, uagtet hvordan den pågældende virksomhed er betegnet i den nationale lovgivning. Traktaten indeholder dog en række undtagelser. I henhold til traktatens bestemmelser finder reglerne ikke anvendelse på virksomhed, der er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed, og der kan gøres undtagelse, hvis det er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed. Aktiviteter, der i henhold til traktaten er af "ikke-erhvervsmæssig" karakter, er ligeledes undtaget fra anvendelsesområdet for de nævnte regler og principper²⁹. Hertil kommer, at disse traktatbestemmelser og principper ikke fratager medlemsstaterne muligheden for at tildele særlige eller eksklusive rettigheder i forbindelse med forvaltningen af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, forudsat at betingelserne i artikel 86 og navnlig i artikel 86, stk. 2, er opfyldt³⁰.
35. Hvis en offentlig myndighed overdrager forvaltningen af en forsyningspligtydelse til en tredjemand ved en aftale, der opfylder de betingelser, der er fastsat i fællesskabsdirektiverne om offentlige indkøbsaftaler³¹, anses aftalen at være en "offentlig aftale" i den betydning, hvori udtrykkes anvendes i de nævnte direktiver, og tildelingen skal overholde de bestemmelser, der er fastsat i de nævnte direktiver.
36. Hertil kommer, at tildelingen af kontrakter, som ikke er omfattet af direktiverne om offentlige indkøbsaftaler ifølge EF-Domstolens praksis under alle omstændigheder skal være i overensstemmelse med de relevante bestemmelser og principper i traktaten vs. med reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden samt principperne om åbenhed, ligebehandling, proportionalitet og gensidig anerkendelse. Overholdelsen af disse principper indebærer generelt set - når bortses fra de situationer, hvor tjenesteydelserne ikke er omfattet af traktatens bestemmelser og principper, som beskrevet ovenfor i punkt 34 - at der til fordel for enhver potentiel tilbudsgiver skal sikres en passende grad af offentlighed, der gør det muligt at åbne markedet for tjenesteydelser for konkurrence og at kontrollere, at udbudsprocedurerne er upartiske³².
37. Dette gør sig gældende for tjenesteydelseskoncessioner og andre former for offentlige/private partnerskaber, der ikke for øjeblikket er omfattet af direktiv 92/50/EØF. Ved offentlig/private partnerskaber forstås sædvanligvis alle former for samarbejde mellem den offentlige og private sektor om forvaltningen af tjenesteydelser til befolkningen. Koncessioner er af
- Undtagelser*
- Offentlige indkøbsdirektiver*
- Tildeling af kontrakter, der ikke er omfattet af offentlige indkøbsdirektiver*
- Offentlige/private partnerskaber*

²⁹ Jf. punkt 30 ovenfor.

³⁰ I den audiovisuelle sektor skal man være opmærksom på protokollen om offentlig radio- og tv-virksomhed i medlemsstaterne, der er knyttet som bilag til Amsterdam-traktaten om ændring af traktaten om Den Europæiske Union (trådte i kraft den 1. maj 1999).

³¹ Jf. direktiv 92/50/EØF, 93/37/EØF, 93/36/EØF og 93/38/EØF.

³² Jf. dom af 7.12.2000 i sag C-324/98 Telaustria (præmis 62).

Kommissionen blevet karakteriseret som de akter, der udgår fra staten, og hvorved en offentlig myndighed til tredjemand overdrager forvaltningen af tjenesteydelser, som myndigheden normalt har ansvaret for, og for hvilke tredjemand påtager sig risikoen. Ved koncessioner på tjenesteydelser påtager operatøren sig risikoen for tjenesteydelsen, og en betydelig del af vederlaget herfor betales af brugeren³³.

De EF-retlige regler sikrer en høj kvalitet til gunstige priser

38. Kommissionen er af den opfattelse, at anvendelsen af disse principper og regler ved udvælgelsen af udbyderen kun kan være til fordel for såvel brugerne som de økonomiske operatører. En korrekt anvendelse af disse regler og principper vil sikre en bedre udførelse af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, idet de sikrer, at ydelserne overdrages til en udbyder, der opfylder de nødvendige krav og udbyder dem på de mest fordelagtige markedsvilkår. Forbrugerne vil således få tjenesteydelser af høj kvalitet til den mest gunstige pris på markedet.

Kommissionen vil se nærmere på behovet for præcisering

39. Kommissionen vil undersøge om der er behov for andre foranstaltninger for yderligere at præcisere de fællesskabsregler og -principper, der finder anvendelse ved udvælgelsen af udbydere af forsyningspligtydelser.

3. FORSYNINGSPLIGTYDELSER PÅ ET HØJT NIVEAU TIL EU'S BORGERE OG ERHVERVSDRIVENDE

Kommissionen vil styrke overvågningen af forsyningspligtydelser

40. Det følger af subsidiaritetsprincippet, at det generelt er medlemsstaterne, der har til opgave at definere, hvilke særlige krav der skal stilles til udførelsen af disse tjenesteydelser, og at sikre, at kravene overholdes. På EF-plan har etableringen af det indre marked og indførelse af konkurrence bidraget til, at en række tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse udføres på en bedre måde. Fællesskabsinitiativer er blevet iværksat på forskellige niveauer. For det første vil integrationen af tjenesteydelser på EU-plan ofte være et afgørende element, hvis det skal sikres, at leveringen af tjenesteydelsen bliver en succes. Eksempler på dette er problemet med overbelastningen af lufttrafikken og organiseringen af de nødvendige infrastrukturer og markedsordninger for at få det indre marked for energi til at fungere. Kommissionen har fremsat forslag og vil fortsat fremme og iværksætte aktioner på de områder, hvor leveringen af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse har en udtalt fællesskabsdimension. For det andet har Fællesskabet, i det omfang tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse er reguleret for EF-plan, også etableret de nødvendige rammer, der gør det muligt at sikre, at leveringen af sådanne ydelser opfylder de relevante politiske målsætninger. Kommissionen vil styrke overvågningen af forsyningspligtydelser både på sektorplan og horisontalt, således at man hurtigt kan vedtage rammer, der er i overensstemmelse med den seneste teknologiske, økonomiske og sociale udvikling.

³³ For en mere detaljeret analyse af dette emne henvises til Kommissionens fortolkningsmeddelelse om koncessioner i EU-lovgivningen (EFT C 121 af 29.4.2000, s. 2).

3.1. En effektiv evaluering af udførelsen af forsyningspligtydelser

Behov for en stærkere evalueringskultur

41. Det Europæiske Råd har på baggrund af et forslag, som Kommissionen fremsatte i sin meddelelse fra sidste september, efterlyst en mere systematisk evaluering af forsyningspligtydelser for at tage hensyn til deres bidrag til den økonomiske vækst og den sociale velfærd. Det er helt på linje med det, Kommissionen foreslog i hvidbogen om nye styreformer i EU³⁴, nemlig at

"der [er] behov for en stærkere evaluerings- og feedbackkultur for at lære af tidligere succeser og fejltagelser. Det vil medvirke til at sikre, at forslagene ikke munder ud i overregulering, og at beslutninger træffes og gennemføres på det rette niveau."

En effektiv evaluering letter tilpasningen af politikken

42. I relation til forsyningspligtydelser er det særlig vigtigt at udvikle en sådan evaluering- og feedbackkultur, idet man ikke blot skal holde øje med, hvordan forsyningspligtydelserne økonomisk set bliver udført, men også om de øvrige politiske målsætninger opfyldes. En effektiv evaluering af udførelsen af forsyningspligtydelser gør det muligt at vurdere, om de relevante politiske målsætninger opfyldes, samtidig med at det bliver lettere at foretage en tilpasning eller nyorientering af disse politikker i overensstemmelse med de teknologiske forandringer, nye forbrugerønsker og nye offentlige krav. En sådan vurdering foretages af de kompetente myndigheder på det relevante plan. Det vil i det fleste tilfælde være de nationale, regionale eller lokale myndigheder, der er ansvarlige for overvågningen og evalueringen af, hvordan sådanne tjenesteydelser udføres. I de tilfælde, hvor der findes særlige rammer på fællesskabsplan, skal fællesskabsinstitutionerne imidlertid også vurdere, hvordan de pågældende tjenesteydelser udføres. Som svar på Det Europæiske Råds anmodning vil Kommissionen derfor

- styrke sektorrapporteringen
- indføre en årlig horisontal evaluering inden for rammerne af Cardiff-processen
- eventuelt medvirke til en benchmarking af effektiviteten af de foranstaltninger, der er truffet i medlemsstaterne, for at opnå en tilfredsstillende udførelse af forsyningspligtydelser inden for de områder, der ikke er omfattet af en sektorrapportering eller den årlige evaluering.

3.1.1. Sektorrapportering

Styrket sektorrapportering

43. Kommissionen har allerede foretaget en evaluering af udførelsen af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse inden for visse sektorer, der omfattet af en specifik fællesskabsregulering. Sektorrapporterne har vist sig at være nyttige, når politikken inden for specifikke områder skal vurderes og udvikles. De gør det navnlig muligt at foretage en detaljeret gennemgang af sektorspecifikke emner og at tilpasse rapporteringen til de krav, der er på sektorpolitiske dagsorden. Kommissionen vil fortsætte og forbedre sin sektorrapportering og i højere grad fokusere på forsyningspligtydelser, hvor der er behov for det.

³⁴

KOM(2001) 428 af 25.7.2001.

Eksempler på sektorrapportering

Inden for **telesektoren** begyndte Kommissionen i 1997 regelmæssigt at forelægge evalueringsrapporter om gennemførelsen af de lovgivningsmæssige tiltag, der var vedtaget med henblik på en fuldstændig liberalisering af denne sektor³⁵. I disse rapporter skitseres de vigtigste aspekter af udviklingen på markedet, gennemførelsen af de centrale lovprincipper, der indgår i den gældende fællesskabslovgivning, analyseres, og der drages konklusioner om udviklingen af den fremtidige politik. Rapporterne udarbejdes i samråd med medlemsstaterne og inddrager oplysninger indsamlet fra en lang række operatører, sammenslutninger og andre grupper inden for sektoren.

Inden for **energiesektoren** har Kommissionen i en meddelelse af 16. maj 2000 vurderet, hvordan det indre elektricitetsmarked fungerer³⁶. I en anden meddelelse af 13. marts 2001 har Kommissionen foretaget en evaluering af, hvordan det europæiske el- og gasmarked har udviklet sig, og hvordan lovgivningen på dette område har udviklet sig, herunder bl.a. hvorvidt målsætningerne for de offentlige serviceydelser er blevet opfyldt, og hvordan beskæftigelsesudviklingen har været³⁷. Forud for meddelelsen blev der foretaget en bred høring af alle interesserede parter, dvs. arbejdsmarkedets parter, elproducenter, gasproducenter, transmissionssystemoperatører, distributører, forbrugere og andre interesserede. Som led i forberedelsen af meddelelsen afholdt Kommissionen en offentlig høring med deltagelse af næsten 120 foreninger og selskaber.

Inden for **postsektoren** foreskriver direktiv 97/67/EF, at Kommissionen skal aflægge en beretning om anvendelsen af direktivet, bl.a. med en vurdering af udviklingen i sektoren, specielt i relation til de økonomiske, sociale, beskæftigelsesmæssige og teknologiske aspekter, samt posttjenesternes kvalitet. Kommissionen forelagde et forslag om ændring af direktiv 97/67/EF i maj 2000³⁸. Forslaget er baseret på en række omfattende baggrundsundersøgelser³⁹. Kommissionen vil fremlægge vurderingen inden årets udgang.

Inden for **jernbanetransport** foreskriver direktiv 2001/12, at Kommissionen nøje skal følge markedsudviklingen for jernbanetransport⁴⁰. Kommissionen vil i den forbindelse bl.a. overvåge serviceniveauet for passageres transport med jernbane og finansieringen af markedet for jernbaner⁴¹.

I relation til **søtransport**, foreskriver forordning 3577/92, at Kommissionen skal forelægge en rapport om forordningens gennemførelse inden for cabotagesejlads, herunder de offentligretlige forpligtelser, der pålægges som en betingelse for at få adgang til regelmæssig cabotagesejlads⁴². Den fjerde rapport vil blive forelagt i 2002.

3.1.2. En årlig evaluering inden for rammerne af Cardiff-processen

Horisontal
evaluering
hvert år

44. For at imødekomme ønsket om en regelmæssig vurdering af forsyningspligtydelser, vil Kommissionen udarbejde et arbejdsdokument som bilag til Kommissionens rapport om Fællesskabets produkt- og

³⁵ Jf. f.eks. Sjette rapport om gennemførelsen af EU's lovpakke for telesektoren, KOM(2000) 814 endelig af 7.12.2000.

³⁶ KOM(2000) 297 endelig af 16.5.2000.

³⁷ KOM(2001) 125 endelig af 13.3.2001.

³⁸ KOM(2000) 319 endelig af 30.5.2000.

³⁹ Kan findes på følgende adresse:

http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/postal/evolframe/studies/index.htm

⁴⁰ EFT L 75 af 15.3.2001, s. 1.

⁴¹ Kommissionen afholder i oktober 2001 en høring af organisationer for jernbanepassagerer for at drøfte serviceniveauet inden for passagertransport og for at vurdere behovet for at fastsætte bestemmelser om EU-togpassageres rettigheder ved internationale togrejser baseret på den model, der er gældende inden for lufttransportsektoren.

⁴² EFT L 364 af 12.12.1992, s. 7.

kapitalmarkeder (Cardiff-rapporten), der vil blive vedtaget af Kommissionen i begyndelsen af december måned.

Dokumentet er baseret på undersøgelser, som for nyligt er blevet udført for Kommissionen, spørgeskemaer sendt til nationale myndigheder og forvaltningsmyndigheder inden for forskellige sektorer og navnlig på en grundig høring af forbrugerne i de 15 medlemsstater. Evalueringen vil bestå i en horisontal overvågning af visse tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse inden for tre områder.

1) Overvågning af markedets opbygning og tjenesternes udførelse

Evalueringen vil omfatte en vurdering af udviklingen i priser, markedskoncentrationer, markedsadgang, fusioner og overdragelser og andre variabler, der kan sige noget om, hvordan de relevante sektorer klarer sig økonomisk set, under hensyntagen til forskellige forbruger- og brugertyper. Den vil omfatte en opdatering af allerede eksisterende indikatorer samt nogle nye indikatorer fra det arbejde, der udføres af Kommissionens tjenestegrene.

2) En økonomisk og samfundsmæssig vurdering af forpligtelser i forbindelse med offentlige tjenester

Denne vurdering vil fokusere på opfyldelsen af tre overordnede typer af forpligtelser i forbindelse med offentlige tjenester på tværs af lande og sektorer: adgangsforpligtelser, pligt til alment tjenesteudbud og især prisregulering og rimelige priser samt kvalitative og samfundsmæssige aspekter i forbindelse med tjenesteydelserne. Endvidere vil man i den forbindelse se på forskellige former for omkostningsberegning og finansieringsordninger og deres indflydelse på konkurrencen og andre elementer af betydning for, hvordan markedet fungerer. Vurderingen vil blive baseret på eksisterende informationer om de retlige rammer, medlemsstaternes gennemførelse af fællesskabsbestemmelser og nationale regler og anden dokumentation indsamlet af Kommissionen i forbindelse med overvågningen af håndhævelsen af Fællesskabets direktiver og forordninger.

3) Borgernes holdninger til liberaliseringens indflydelse på tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse

En omfattende rundspørge under anvendelse af "fokusgrupper" er blevet gennemført til indsamling af grundige kvalitative oplysninger om borgernes holdninger til leveringen af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Disse oplysninger vil supplere den Eurobarometer-undersøgelse, der blev iværksat sidste år. I forbindelse med dette års undersøgelse har man valgt tre grupper: en gruppe med høj indkomst, en gruppe med lav indkomst og en tredje gruppe bestående af borgere, der er særlige følsomme overfor ydelsen af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (pensionister, forbrugere, der lever i fjerntliggende områder, m.v.). Dette arbejde tjener to formål:

- at lære mere om den reelle betydning, borgerne tillægger forskellige aspekter i forbindelse med sådanne tjenesteydelser

- at få en mere kvalificeret vurdering af deres holdninger til betydningen af liberaliseringsprocessen, navnlig for så vidt angår krav om et alment tjenesteudbud og pligter i forbindelse med udførelsen af offentlige tjenester.

Hvilke sektorer, der er omfattet af denne tredelte horisontale evaluering, er bestemt af, i hvilket omfang der findes tilgængelige data.

Kommissionen vil fremover styrke den horisontale overvågning

45. Det er Kommissionens hensigt at forbedre og styrke den horisontale overvågning i forbindelse med Cardiff-processen i de kommende år. Kommissionen vil i samråd med medlemsstaterne udvikle og forbedre et sæt analytiske redskaber og den nødvendige metode til vurdering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, som kan bidrage til at evaluere og rettlede den politiske udvikling på Fællesskabsplan.

En meddelelse om evalueringsmetoder i 2002

46. Det kan i den forbindelse være nødvendigt at foretage en udvidelse ud over de emner, der for øjeblikket er omfattet. Der kan være behov for at foretage en grundigere behandling ikke blot af krav om et alment tjenesteudbud og pligter i forbindelse med udførelsen af offentlige tjenester, men også af andre vigtige forhold, såsom disse markeders integration på EU-plan eller den langsigtede virkning af liberaliseringen (f.eks. indvirkning på produktivitet, beskæftigelse, vækst samt social og territorial samhørighed). Dette er ikke muligt med de oplysninger og ressourcer, der for øjeblikket står til rådighed. Det kan også være nødvendigt at etablere en permanent mekanisme til overvågning af borgernes holdninger, og hvordan de udvikler sig, samt at udvide overvågningen til andre brugere og parter, der er involveret i liberaliseringsprocessen. Evalueringen bør i overensstemmelse med de principper om en styrket høring og dialog, som er fastlagt i hvidbogen om nye styreformer, inddrage et bredt spektrum af oplysninger. Alle interesserede parter bør derfor også høres om specifikke emner. Kommissionen vil i løbet af næste år forelægge en meddelelse, hvori det beskrives, hvilken metode der anvendes til evaluering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse på Fællesskabsplan.

3.1.3. Benchmarking for andre forsyningspligtigheder

Kommissionen er indstillet på at arbejde med benchmarking på andre områder

47. For så vidt angår de former for forsyningspligtigheder, der ikke er omfattet af sektorrapporteringen eller af den horisontale evaluering inden for rammerne af Cardiff-processen, er Kommissionen indstillet på i samarbejde med medlemsstaterne og andre offentlige myndigheder at indføre en ordning for benchmarking af effektiviteten af de foranstaltninger, der skal sikre, at ydelserne udføres tilfredsstillende. Det angår navnlig de tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, der ydes i henhold til særlige eller eksklusive rettigheder eller som følge af en naturlig monopolstilling, idet der er behov for et lovreguleret tilsyn med sådanne tjenesteydelser. Der vil i mange tilfælde kunne opnås en merværdi på Fællesskabsplan ved at foretage en benchmarking af, hvordan reguleringsordningerne fungerer, for derved at kunne trække på de mange forskellige lovgivningsteknikker, der anvendes i EU, og at gøre det muligt for medlemsstaterne at danne sig en mening om, hvilke forbedringer der eventuelt kunne indføres.

3.2. Udvikling af principperne i artikel 16

48. For en lang række tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse har frie markeder vist sig at være bedst egnede til at sikre, at borgernes og de erhvervsdrivendes behov opfyldes. I de sektorer, som er blevet liberaliseret gennem fællesskabsforanstaltninger, har konkurrence ført til et større udvalg og lavere priser for forbrugere og erhvervsdrivende.
- På mange områder er markederne bedst egnede til at sørge for samfundets behov*
49. I forbindelse med indførelsen af konkurrence i en sektor har Fællesskabet anvendt en gradvis og struktureret tilgang til liberalisering for at sikre en kontinuitet i ydelserne og gøre det muligt for alle berørte parter at tilpasse sig ændrede markedsforhold. Fællesskabsforanstaltninger har sikret indførelsen af yderligere overgangsperioder eller undtagelsesbestemmelser for enkelte medlemsstater, hvor dette har været nødvendigt, for at tage højde for særlige omstændigheder. Det blev for eksempel fastlagt i det direktiv, hvorved fællesskabsmarkedet for teletjenester blev åbnet for konkurrence, at der skulle indføres yderligere overgangsperioder på op til fem år for medlemsstater med meget små eller mindre udviklede net⁴³. Direktiv 96/92 om fælles regler for det indre marked for elektricitet fastsatte en bestemmelse om en yderligere overgangsperiode på op til to år for nogle medlemsstater for at tage højde for særlige tekniske karakteristika i disse landes elektricitetssystemer⁴⁴. Ligeledes fastlægger direktiv 98/30 om fælles regler for det indre marked for naturgas mulighed for midlertidige undtagelser i særlige tilfælde⁴⁵.
50. Den liberaliseringslovgivning, der er blevet vedtaget på fællesskabsplan, har heller aldrig været begrænset til kun at omfatte indførelsen af konkurrence. Fællesskabsforanstaltninger indeholder altid sikkerhedsklausuler, der skal sikre, at ydelserne fortsat opfylder definerede kvalitetsstandarder. Vedtagelsen af sundheds- og sikkerhedsstandarder såvel som krav i forbindelse med prisfastsættelse er også indeholdt i liberaliseringsværktøjerne, hvor det er nødvendigt. Generelt skal disse standarder og krav uddybes og suppleres af de kompetente nationale myndigheder. Erfaringen har vist, at disse sikkerhedsklausuler gør det muligt for de kompetente nationale myndigheder på en effektiv måde at sikre, at tjenesteyderne opfylder de relevante målsætninger for offentlige forpligtelser og for kvalitet i overensstemmelse med principperne i artikel 16 i EF-traktaten.
- Liberalisering på fællesskabsplan har altid været ledsaget af sikkerhedsklausuler*

⁴³ Kommissionens direktiv 96/19/EF af 13. marts 1996, der ændrer direktiv 1990/388/EØF vedrørende liberalisering af markedet for teletjenester, EFT L 74 af 22.3.1996, s. 13.

⁴⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/92/EF af 19. december 1996 om fælles regler for det indre marked for elektricitet, EFT L 27 af 30.1.1997, s. 20.

⁴⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/30/EF af 22.6.98 om fælles regler for det indre marked for naturgas, EFT L 204 af 21.7.1998, s. 1.

Eksempler på sikkerhedsforanstaltninger i fællesskabslovgivningen

Inden for forskellige sektorer har Fællesskabets institutioner vedtaget sekundære retsakter med henblik på at sikre, at målsætningerne for offentlige tjenester opfyldes.

1. Energisektoren

I direktiverne om det indre marked for elektricitet⁴⁶ og det indre marked for naturgas⁴⁷, der blev vedtaget i fællesskab af Europa-Parlamentet og Rådet, fastlægges det i artikel 3, stk. 2, at medlemsstaterne under fuld iagttagelse af de relevante bestemmelser i traktaten, særlig artikel 86, under hensyn til den almindelige økonomiske interesse kan pålægge selskaber i elektricitetssektoren/naturgasselskaber forpligtelser til offentlig tjeneste, som kan vedrøre leveringernes sikkerhed, herunder forsyningssikkerheden, deres regelmæssighed, kvalitet og pris samt miljøbeskyttelse. Sådanne forpligtelser skal være klart definerede, og de skal være gennemsigtige, ikke-diskriminerende og kontrollerbare; de skal, ligesom eventuelle senere ændringer heraf, offentliggøres af medlemsstaterne og omgående meddeles Kommissionen. Endvidere tillader begge direktiver medlemsstaterne at træffe midlertidige beskyttelsesforanstaltninger, hvis der opstår en pludselig krise på energimarkedet. Direktivforslaget, der ændrer direktiv 96/92/EF og 98/30/EF, medfører en styrkelse af de bestemmelser, der sikrer opfyldelsen af målsætningerne for offentlige tjenester⁴⁸.

2. Teletjenestesektoren

Med hensyn til telekommunikationssektoren fastsættes der i direktiv 98/10/EF en række teletjenester, der skal gøres tilgængelige for alle brugere uanset deres geografiske placering og til en overkommelig pris⁴⁹. Direktivet definerer også kvaliteten af tjenester, betingelser for brug samt principper for takstfastsættelse. Endvidere fastsætter direktiv 97/33/EF detaljerede bestemmelser om omkostninger og finansiering af almene tjenesteudbud i teletjenestesektoren⁵⁰. Direktiv 90/387/EØF⁵¹ indeholder bestemmelser om uafhængige nationale forvaltningsmyndigheder. Strategien er bibeholdt i forslagene til en ny lovgivningsramme, som Kommissionen forelagde i juli 2000⁵².

3. Postsektoren

Direktivet om posttjenester⁵³, der blev vedtaget i fællesskab af Europa-Parlamentet og Rådet, tager sigte på en gradvis og kontrolleret åbning af markederne for konkurrence. Samtidig forpligter direktivet medlemsstaterne sig til at sikre, at der som minimum er et alment tjenesteudbud som beskrevet i kapitel 2, og som indebærer, at der stilles en permanent posttjeneste til rådighed af en nærmere fastlagt kvalitet, der i alle medlemsstater skal tilbydes til en for alle brugere overkommelig pris. Direktivet fastsætter også principperne for takstfastsættelse, kvalitetskrav og -normer og sørger

⁴⁶ EFT L 27 af 30.1.1997, s. 20.

⁴⁷ EFT L 204 af 21.7.1998, s. 1.

⁴⁸ KOM (2001) 125 endelig af 13.3.2001.

⁴⁹ Europa-parlamentets og Rådets direktiv 98/10/EF af 26. februar 1998 om ONP-vilkår for taletelefonitjenesten og om udbud af forsyningspligtydelser på teleområdet under konkurrenceforhold, EFT L 101 af 1.4.1998, s. 24.

⁵⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/33/EF af 30. juni 1997 om samtrafik på teleområdet med henblik på at sikre forsyningspligtydelser og interoperabilitet ved anvendelse af ONP-principperne, EFT L 199 af 26.7.1997, s. 32.

⁵¹ Rådets direktiv 90/387/EØF af 28. juni 1990 om oprettelse af det indre marked for teletjenester ved gennemførelse af tilrådgighedsstilling af åbne net ONP, EFT L 192 af 24.7.1990, s. 1, ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/51/EF af 6. oktober 1997, EFT L 295 af 29.10.1997, s. 23.

⁵² EFT C 365 E af 19.12.2000, s. 198, 212, 215, 223, 230, 238, 256.

⁵³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/67/EF af 15. december 1997 om fælles regler for udvikling af Fællesskabets indre marked for posttjenester og forbedring af disse tjenesters kvalitet, EFT L 15 af 21.1.1998, s. 14.

for en procedure i forbindelse med harmoniseringen af tekniske standarder. Nationale forvaltningsmyndigheder skal sørge for, at forpligtelserne i traktaten overholdes. Disse garantier vil fortsat være gældende i forslaget til ændring af direktivet om posttjeneste⁵⁴.

4. Sektoren for lufttransport

I henhold til artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning om EF-luftfartsselskabers adgang til lufruter inden for Fællesskabet⁵⁵, kan en medlemsstat efter konsultationer med de øvrige berørte medlemsstater og efter at have orienteret Kommissionen og de luftfartsselskaber, der beflyver ruten, indføre forpligtelse til offentlig tjeneste, for så vidt angår ruteflyvning til en lufthavn i et yderområde eller et udviklingsområde på dens område eller på en rute med ringe trafik til en regional lufthavn på dens område, hvis ruten betragtes som vital for den økonomiske udvikling i det område, hvor lufthavnen er beliggende, i det omfang det er nødvendigt for at sikre passende ruteflyvning på ruten i overensstemmelse med fastsatte krav med hensyn til kontinuitet, regelmæssighed, kapacitet og prisfastsættelse, som luftfartsselskaberne ikke ville have påtaget sig, hvis de alene skulle tilgodese deres kommercielle interesser. Kommissionen offentliggør i De Europæiske Fællesskabers Tidende, hvor der foreligger forpligtelse til sådan offentlig tjeneste.

5. Offentlig transport

Kommissionen har foreslået en lignende strategi i udkastet til forordning om offentlig trafikbetjening⁵⁶, der i øjeblikket er til behandling i Europa-Parlamentet og i Rådet.

6. Søtransport

I henhold til artikel 4 i Rådets forordning (EØF) nr. 3577/92 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport i medlemsstaterne (cabotagesejlads), kan en medlemsstat indgå kontrakter om offentlig tjeneste eller pålægge rederier, der deltager i fast fart til, fra og mellem øer, forpligtelser til offentlig tjeneste som betingelse for adgang til at udføre den pågældende transport. Når en medlemsstat indgår kontrakter om offentlig tjeneste eller pålægger rederier forpligtelser til offentlig tjeneste, skal dette ske uden forskelsbehandling af EF-redere.

⁵⁴ KOM(2000) 319 endelig af 30.5.2000.

⁵⁵ Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92 af 23. juli 1992 om EF-luftfartsselskabers adgang til lufruter inden for Fællesskabet, EFT L 240 af 24.8.1992, s. 8.

⁵⁶ KOM(2000) 7 af 26.7.2000.

*Et rammedirektiv
om forsynings-
pligtydelser ?*

51. Kommissionen har hidtil taget hensyn til artikel 16 i traktaten ved at iværksætte politikker i de forskellige sektorer, der er baseret på de principper vedrørende tjenesteydelser af almindelige økonomisk interesse, der ligger til grund for denne bestemmelse. Det er for nyligt blevet foreslået over for Kommissionen, at disse principper skulle konsolideres og specificeres i et rammedirektiv, der skulle vedtages på et passende retsgrundlag. Et rammedirektiv kunne fremhæve den betydning, som Den Europæiske Union tillægger forsyningspligtydelserne, og kunne medvirke til at skabe klarhed om nogle af de relevante koncepter i fællesskabslovgivningen under hensyntagen til subsidiaritetsprincippet. Kommissionen undersøger dette forslag.

Et rammedirektiv vil imidlertid i sagens natur være af meget generel art, hvad angår indhold, og kan ikke tage hensyn til de særlige forhold, der karakteriserer hver enkelt forsyningspligtydelse. Et sådant direktiv kan derfor ikke erstatte en sektor-specifik forordning, og dets merværdi i forhold til en sektor-specifik forordning skal undersøges. Som en horisontal foranstaltning kan et direktiv generelt kun fastsætte minimumsstandarder. Derudover bør et direktiv leve op til vort høje ambitionsniveau. Kommissionen vil evaluere, hvorvidt et sådant horisontalt direktiv vil være det rette værktøj eller, hvorvidt en sektor-specifik strategi kombineret med høje krav til horisontal forbrugerbeskyttelse synes at være det bedste middel til at opretholde og udvikle forsyningspligtydelser på europæisk niveau af en høj kvalitet, under hensyntagen til de forskelle, der findes i strukturen og tilrettelæggelsen af de forskellige forsyningspligtydelser.

*Et nyt litra under
artikel 3 i
traktaten*

52. Det er også blevet foreslået, at der på den kommende regeringskonference skulle træffes beslutning om at indsætte en henvisning til fremme af forsyningspligtydelser i traktaten ved at tilføje et nyt litra til artikel 3. Kommissionen foreslog dette allerede i meddelelsen i 1996 med henblik på regeringskonferencen, der skulle forberede Amsterdam-traktaten. I meddelelsen gjorde Kommissionen sig til talsmand for en tilføjelse af et nyt litra til artikel 3, som lyder:

“a) bidrag til fremme af forsyningspligtydelser.”

Kommissionen er af den opfattelse, at artikel 16, der blev indført ved Amsterdam-traktaten, i vid udstrækning tjener det formål, som Kommissionen havde sat sig med dette forslag. En indsættelse af et nyt litra under artikel 3 ville imidlertid også sikre, at disse ydelsers funktionsdygtighed placeres blandt Fællesskabets mål.

4. KONKLUSION

*Konkrete tiltag
fra Kommis-
sionen*

53. Efter at have overvejet de problemer, der er opstået efter vedtagelsen af meddelelsen om forsyningspligtydelser i Europa fra september 2000, er det Kommissionens hensigt at træffe en række konkrete foranstaltninger.

- (1) For at øge retssikkerheden og gøre anvendelsen af statsstøttereglerne i forhold til forsyningspligtydelser mere gennemskuelig og at anvende

mere gennemskuelige Fællesskabsregler til udvælgelse af udbydere af forsyningspligtydelser vil Kommissionen:

- Anvende en toleddet fremgangsmåde, hvorefter der først fastsættes nogle fællesskabsrammer for statsstøtte ydet til tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse i 2002. Derefter vil Kommissionen, for så vidt det findes at være begrundet i de erfaringer, der er indhentet fra anvendelsen af disse rammer, vedtage en gruppefritagelsesforordning for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Som forberedelse til en eventuel gruppefritagelsesforordning vil Kommissionen fremlægge et forslag til ændring af Rådets forordning 994/1998,
 - tilføje et afsnit om forsyningspligtydelser i den årlige beretning om konkurrencepolitikken, hvori det beskrives, hvordan konkurrencereglerne blev anvendt på sådanne tjenesteydelser
 - identificere sager om forsyningspligtydelser i statsstøtterejestret
 - undersøge andre foranstaltninger for yderligere at præcisere, hvilke fællesskabsregler og -principper der finder anvendelse ved udvælgelsen af udbydere af forsyningspligtydelser.
- (2) For at sikre en effektiv evaluering af forsyningspligtydelser på fællesskabsplan vil Kommissionen
- forbedre sektorrapporteringen og sætte øget fokus på forsyningspligtydelser, hvor der er behov for det
 - udvikle en årlig horisontal evaluering i forbindelse med Cardiff-processen og forelægge en meddelelse om dens evalueringsmetode i 2002
 - samarbejde med medlemsstaterne og andre offentlige myndigheder om en ordning for benchmarking for så vidt angår de former for forsyningspligtydelser, der ikke er omfattet af sektorrapporteringen eller af den almindelige horisontale evaluering.

Kommissionen vil endvidere undersøge forslaget om, at de principper om forsyningspligtydelser, der er forudsat i traktatens artikel 16, bør konsolideres og præciseres i et rammedirektiv.

BILAG

DEFINITION AF BEGREBER

Forsyningspligtydelser

Herved forstås tjenesteydelser, der leveres på et forretningsmæssigt eller ikke-forretningsmæssigt grundlag, og som de offentlige myndigheder betragter som værende af almen interesse og derfor pålægger bestemte forpligtelser til offentlig tjeneste.

Tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse

Dette begreb anvendes i traktatens artikel 86 og betegner ydelser af forretningsmæssig karakter, der tjener et almennyttigt formål. Medlemsstaterne kræver derfor, at de opfylder bestemte forpligtelser til offentlig tjeneste. Der er navnlig tale om ydelser inden for transport, energi og kommunikation.

Offentlig tjeneste

Dette udtryk har en dobbelt betydning, idet det både betegner det organ, der leverer ydelsen, og selve den ydelse af almen interesse, som organet har fået overdraget. For at fremme eller lette denne form for virksomhed af almen interesse kan de offentlige myndigheder pålægge de tjenesteudbydende virksomheder bestemte forpligtelser i forbindelse med de offentlige tjenester, de yder, f.eks. inden for land-, luft- og jernbanetransport samt energiforsyning. Forpligtelserne kan gælde på landsplan eller regionalt. Ofte forveksles begrebet offentlig tjeneste med begrebet offentlig sektor (herunder den offentlige forvaltning), dvs. at opgave forveksles med retlig status og målgruppe med ejerforhold. Med udtrykket offentlig tjeneste henvises nemlig til den opgave, der består i at levere en tjenesteydelse i almenhedens interesse, og til opgavens art. "Den offentlige sektor" betegner derimod tjenesteleverandørens retlige status som ejer af den pågældende tjeneste.

Alment tjenesteudbud

Dette begreb, navnlig definitionen af bestemte forpligtelser til alment tjenesteudbud, er en vigtig ledsageforanstaltning til liberaliseringen af f.eks. telekommunikationssektoren i Den Europæiske Union. Definitionen af og garantien for alment tjenesteudbud sikrer, at etablerede tjenesters tilgængelighed og kvalitet opretholdes i forbindelse med overgangen fra monopol til åbne, konkurrencebaserede markeder. I et miljø karakteriseret ved åbne, konkurrencebaserede telemarkeder er formålet med almene tjenesteudbud at sikre adgang for alle til minimumstjenester af nærmere bestemt kvalitet og til en overkommelig pris under hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende i den enkelte medlemsstat.