



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 12.5.2004
KOM(2004) 374 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Valkoinen kirja yleishyödyllisistä palveluista

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto	4
2.	Viranomaisten jaettu vastuu unionissa.....	5
2.1	Olennainen osa eurooppalaista mallia.....	5
2.2	Viranomaisten vastuu.....	6
2.3	Unionin ja sen jäsenvaltioiden yhteinen vastuu	7
3.	Komission toimintamallin perustana olevat periaatteet	8
3.1	Viranomaisille valmiudet toimia lähellä kansalaisia.....	8
3.2	Julkisen palvelun tavoitteitten saavuttaminen kilpailulle avoimilla markkinoilla.....	8
3.3	Koheesion ja yleisen saatavuuden varmistaminen	9
3.4	Laadun, varmuuden ja turvallisuuden säilyttäminen korkeatasoisina.....	9
3.5	Kuluttajien ja käyttäjien oikeuksien takaaminen	10
3.6	Toiminnan seuranta ja arviointi	10
3.7	Palvelujen ja olojen monimuotoisuuden kunnioittaminen.....	11
3.8	Enemmän avoimuutta	11
3.9	Oikeusvarmuutta	12
4.	Uusia linjauksia yhtenäiseksi politiikaksi	12
4.1	Moninaisuutta kunnioittavat yhtenäiset toimintapuitteet.....	12
4.2	Julkisen palvelun velvoitteen korvaamista koskevien säädöspuitteitten selkeyttäminen ja yksinkertaistaminen	13
4.3	Selkeät ja avoimet puitteet yleishyödyllisten palvelujen tarjoajayritysten valintaan.	15
4.4	Sosiaali- ja terveystalvelujen yleishyödyllisyys tunnustettava täysimääräisesti.....	17
4.5	Tulosten ja toiminnan arviointi	18
4.6	Alakohtaisen politiikan uudelleenarviointi	19
4.7	Sisäinen politiikka näkyviin ulkoisessa kauppapolitiikassa.....	21
4.8	Yleishyödyllisten palvelujen edistäminen kehitysyhteistyössä	21

LIITE

1. JOHDANTO

Euroopan unionin rooli yleishyödyllisten palvelujen¹ tulevaisuuden muotoutumisessa on viime vuosina ollut keskeisellä sijalla eurooppalaisesta yhteiskuntamallista käytävässä keskustelussa. Koska toimivilla, helposti saatavilla, kohtuuhintaisilla ja laadukkailla yleishyödyllisillä palveluilla on ratkaiseva merkitys EU:n kansalaisten elämänlaadulle, Euroopan komissio julkaisi yleishyödyllisiä palveluja käsittelevän vihreän kirjan², jolla käynnistettiin laaja julkinen kuulemiskierros parhaista keinoista edistää laadukkaitten yleishyödyllisten palvelujen tarjoamista EU:ssa. Vihreässä kirjassa pyydettiin kommentteja EU:n yleisestä roolista yleishyödyllisille palveluille asetettujen julkisen palvelun tavoitteitten määrittelyssä ja näiden palvelujen organisoinnissa, rahoituksessa ja arvioimisessa.

Vihreällä kirjalla käynnistetty keskustelu sai osakseen varsin suuren huomion, ja monet sidosryhmät ottivat sen myönteisesti vastaan. Komissio sai lähes 300 kannanottoa hyvin monipuoliselta vastaajakunnalta, johon lukeutui monia jäsenvaltioita³, Komission yksiköt ovat laatineet julkisesta kuulemisesta raportin,⁴ jossa analysoidaan saatuja kannanottoja ja jota on käytetty taustamateriaalina tämän valkoisen kirjan laatimisessa.

Vastauksena pyyntöön, jonka Euroopan parlamentti esitti yleishyödyllisiä palveluja koskevasta vihreästä kirjasta 14. tammikuuta 2004 antamassaan päätöslauselmassa,⁵ komissio on koonnut kannanotoista tekemänsä päätelmät tähän valkoiseen kirjaan.

Myös Euroopan talous- ja sosiaalikomitea⁶ ja alueiden komitea⁷ ovat käsitelleet vihreässä kirjassa esitettyjä kysymyksiä ja antaneet niistä lausuntonsa.

Yleishyödyllisistä palveluista keskusteltiin kiihkeästi myös Euroopan tulevaisuutta käsitelleessä valmistelukunnassa.

Myös yhteisöjen tuomioistuin on tarkastellut yleisen taloudellisen edun mukaisiin palveluihin liittyviä eri kysymyksiä etenkin niiden rahoituksen osalta. Tuomioistuin on tehnyt merkittävän päätöksen julkisen palvelun velvoitteitten korvaamisesta⁸.

Keskusteluissa tuli esiin huomattavia näkemyseroja. Yksimielisyys vaikuttaa kuitenkin vallitsevan siitä, että markkinamekanismien ja julkisen palvelun tehtävien välillä on oltava harmoninen suhde. Yleishyödylliset palvelut ja niiden

¹ Termejä määritellään liitteessä 1

² KOM(2003) 270, 21.5.2003

³ Kannanotot ovat kokonaisuudessaan luettavissa komission verkkosivuilla osoitteessa http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/services_general_interest/comments/public_en.htm.

⁴ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja *Kertomus yleishyödyllisistä palveluista laadittua vihreää kirjaa koskevasta julkisesta kuulemisesta* (SEK(2004) 326, 15.3.2004) on saatavana osoitteessa http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/services_general_interest

⁵ Euroopan parlamentin päätöslauselma yleishyödyllisiä palveluja koskevasta vihreästä kirjasta, 14.1.2004, (T5-0018/2004)

⁶ Lausunto yleishyödyllisiä palveluja koskevasta vihreästä kirjasta, CESE 1607/2003, 11.12.2003.

⁷ Alueiden komitean 20.11.2003 antama lausunto yleishyödyllisiä palveluja koskevasta vihreästä kirjasta, CdR 149/2003 lopullinen

⁸ Asiassa C-280/00 *Altmark Trans* 24.7.2003 annettu tuomio

tarjoamisympäristö Euroopan unioni mukaan luettuna muuttuvat nyt ja jatkossa koko ajan. Tällä valkoisella kirjalla komissio ei halua panna pistettä Euroopan tasolla kehittyneelle keskustelulle, vaan tarkoituksena on osallistua siihen ja viedä sitä eteenpäin määrittelemällä unionin tehtävät ja sellaiset puitteet, joissa yleishyödylliset palvelut voivat toimia asianmukaisella tavalla.

Valkoisessa kirjassa komissio esittää toimintamallinsa, jolla se haluaa kehittää Euroopan unionille positiivisen roolin laadukkaitten yleishyödyllisten palvelujen edistäjänä. Lisäksi esitetään keskeiset tekijät strategiassa, jolla pyritään varmistamaan, että kaikkien unionin kansalaisten ja yritysten ulottuvilla on laadukkaita ja kohtuuhintaisia palveluja. Asiakirjassa keskitytään vain joihinkin keskustelun pääkysymyksiin, koska olisi mahdotonta käsitellä kaikkia julkisen kuulemisen yhteydessä esiin tuotuja seikkoja. Aiheeltaan täsmällisempiä kysymyksiä käsitellään niihin liittyvän politiikan yhteydessä.

2. VIRANOMAISTEN JAETTU VASTUU UNIONISSA

Vihreästä kirjasta käydyssä keskustelussa on tullut ilmi, että laadukkaitten yleishyödyllisten palvelujen merkityksestä eurooppalaisille yhteiskunnille vallitsee laaja yksimielisyys. Tehtävien ja valtuuksien jakautuminen unionin ja jäsenvaltioiden välillä merkitsee myös vastuun jakautumista niiden viranomaisten välillä. Tarjottavien palvelujen täsmällisestä määrittelemisestä ja toteuttamisesta huolehtivat kuitenkin edelleen jäsenvaltiot.

2.1 Olennainen osa eurooppalaista mallia

Keskustelu on selvästi vahvistanut yleishyödyllisten palvelujen merkityksen yhtenä Euroopan yhteiskuntamallin tukipilareista. Osallistujien joskus suuristakin näkemyseroista huolimatta kuulemisessa kävi ilmi laaja yksimielisyys siitä, että on varmistettava, että kaikille unionin kansalaisille ja yrityksille tarjotaan laadukkaita ja kohtuuhintaisia yleishyödyllisiä palveluja. Lisäksi vahvistui, että unionissa vallitsee yhtenäinen käsitys yleishyödyllisistä palveluista. Se kuvastaa yhteisön arvoja ja päämääriä ja perustuu yhteisiin elementteihin, joita ovat yleispalveluluonne, jatkuvuus, palvelun laatu, kohtuuhintaisuus sekä käyttäjien ja kuluttajien suojelu.

Unionissa yleishyödylliset palvelut ovat olennainen tekijä pyrittäessä huolehtimaan yhteiskunnallisesta ja alueellisesta yhteenkuuluvuudesta ja Euroopan talouden kilpailukykyvystä. Kansalaiset ja yritykset odottavat aivan perustellusti, että kohtuuhintaisia ja laadukkaita yleishyödyllisiä palveluja on saatavana koko unionissa. Unionin kansalaisille palvelujen saatavuus on olennainen osa Euroopan kansalaisuutta ja välttämätön väline perusoikeuksien täysipainoiseen hyödyntämiseen. Yrityksille laadukkaitten yleishyödyllisten palvelujen saatavuus on kilpailukykyisen liiketoimintaympäristön edellytys. Laadukkaitten, helposti saatavissa olevien ja kohtuuhintaisten, kuluttajien ja yrittäjien tarpeitten mukaisten yleishyödyllisten palvelujen tarjonnasta huolehtiminen on tärkeää, jotta unioni voisi saavuttaa strategisen tavoitteensa, jonka mukaan siitä on tultava ”maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietopohjainen talous, joka kykenee ylläpitämään

kestävää talouskasvua, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta”⁹.

Kuten komissio vihreässä kirjassa korosti, yleishyödylliset palvelut ovat auttaneet unionia saavuttamaan tavoitteensa monella eri politiikanalalla. Samaan aikaan yhteisön politiikka on merkittävällä tavalla edesauttanut parantamaan useiden yleishyödyllisten palvelujen laatua, valikoimaa ja tehokkuutta.

Perustamissopimuksen 16 artiklassa¹⁰ ja perusoikeuskirjan 36 artiklassa¹¹ asetettujen periaatteitten mukaisesti komissio on sitoutunut ottamaan täysimittaisesti huomioon yleishyödyllisten palvelujen erityisaseman toimivaltaansa kuuluvassa politiikassa ja toiminnassa. Komissio pyrkii varmistamaan, että Euroopan unioni antaa jatkossakin positiivisen panoksen yleishyödyllisten palvelujen kehittämiseen osana eurooppalaista mallia mutta jäsenvaltioiden perinteitä, rakenteita ja tilannetta kunnioittaen. Säädoskäytännön parantamiseen¹² liittyvien periaatteitten mukaisesti tavoitteen toteuttamisessa käytetään apuna keskeisten toimien vaikutuksista tehtävää ennakkoarviota¹³ samoin kuin asiaan liittyvien yhteisön toimintalinjojen säännöllistä arvioimista.

Käsillä on ratkaiseva hetki unionin kehityksessä, ja nyt on kiinnitettävä erityistä huomiota uusissa jäsenvaltioissa tapahtuvaan kehitykseen ja näiden maiden erityistarpeisiin, joiden taustalla ovat etenkin niissä kahdenkymmenen viime vuoden aikana toteutetut talousuudistukset.

2.2 Viranomaisten vastuu

Yleishyödyllisten palvelujen tarjoaminen voidaan järjestää yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa tai antaa yksityisten tai julkisten yritysten tehtäväksi, mutta julkisen palvelun velvoitteitten ja tehtävien määrittely pysyy edelleen asianomaisen tason viranomaisten tehtävänä. Nämä viranomaiset vastaavat myös markkinoitten sääntelystä ja sen varmistamisesta, että julkisen palvelun velvoitteen hoidettavakseen saaneet toimijat myös täyttävät sen.

Vihreästä kirjasta järjestetyssä kuulemisessa korostettiin, että kilpailulle avoimilla sisämarkkinoilla on säilytettävä asianomaisilla viranomaisilla valta varmistaa, että määritellyt yleistä etua koskevat tavoitteet saavutetaan tehokkaasti ja että demokraattisia valintoja kunnioitetaan mm. palvelujen laadun ja kustannusten suhteen. Viranomaisilla on oltava sitä varten käytettävissään asianmukaiset välineet

⁹ Lissabonissa 23.–24. maaliskuuta 2000 kokoontunut Eurooppa-neuvosto, puheenjohtajan päätelmät, 5 kohta. Tästä tarkemmin ks. http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/intro_en.html.

¹⁰ 16 artikla: ”Ottaen huomioon yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tärkeän aseman unionin yhteisten arvojen joukossa ja niiden merkityksen sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämiseksi yhteisö ja jäsenvaltiot huolehtivat kukin toimivaltansa mukaisesti ja tämän sopimuksen soveltamisalalla siitä, että tällaiset palvelut toimivat sellaisin perustein ja edellytyksin, että ne voivat täyttää tehtävänsä, sanotun kuitenkin rajoittamatta 73, 86 ja 87 artiklan soveltamista.”

¹¹ 36 artikla: ”Edistääkseen unionin sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta unioni tunnustaa mahdollisuuden käyttää kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisia yleistä taloudellista etua koskevia palveluja Euroopan unionin perustuslain mukaisesti, sekä kunnioittaa tätä oikeutta.”

¹² Komission tiedonanto *Eurooppalainen hallintotapa: Lainsäädännön parantaminen* (KOM(2002) 275 lopullinen, 5.6.2002)

¹³ Komission tiedonanto vaikutustenarvioinnista (KOM(2002) 276, 5.6.2002)

ja riittävä asiantuntemus. Yhteisön voimassa olevilla alakohtaisilla säännöillä on järjestetty jäsenvaltioiden viranomaisten käyttöön erityiset säädökset ja valtuudet yleistä etua koskevien tavoitteitten toteuttamista varten. Jäsenvaltioiden olisi ennen kaikkea kiinnitettävä huomiota sääntelyviranomaisten yhä monimutkaisempaan tehtäväkenttään ja annettava niiden käyttöön kaikki tarvittavat välineet ja resurssit.

2.3 Unionin ja sen jäsenvaltioiden yhteinen vastuu

Kuten komissio vihreässä kirjassaan jo totesi, EY:n perustamissopimus antaa yhteisölle koko joukon keinoja varmistaa, että unionissa on tarjolla laadukkaita ja kohtuuhintaisia yleishyödyllisiä palveluja. Niiden määrittäminen, järjestäminen, rahoittaminen ja valvonta kuuluu kuitenkin ennen muuta jäsenvaltioiden keskus-, alue- ja paikallisviranomaisille.

Juuri tämä yhteisvastuu on taustalla EY:n perustamissopimuksen 16 artiklassa, jonka mukaan yhteisö ja sen jäsenvaltiot huolehtivat kukin toimivaltansa mukaisesti, että niiden politiikka antaa yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tarjoajille mahdollisuuden täyttää tehtävänsä. Myös perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdassa tunnustetaan epäsuorasti jäsenvaltioiden oikeus antaa julkisen palvelun velvoitteita talouden toimijoille ja varmistaa sääntöjen noudattaminen.¹⁴

Vihreästä kirjasta käydyssä keskustelussa oltiin laajalti yhtä mieltä siitä, ettei yhteisölle ole tarpeen antaa yleishyödyllisiin palveluihin liittyviä lisävaltuuksia. Komissio on periaatteessa samoilla linjoilla. Komissio katsoo, että yhteisöllä tätä nykyä olevat yleishyödyllisiin palveluihin liittyvät valtuudet ovat asianmukaiset ja riittävät sen varmistamiseksi, että toimivia palveluja voidaan pitää yllä ja kehittää koko unionissa.

Samalla komissio pitää kuitenkin tervetulleena EY:n perustamissopimuksen 16 artiklaan ehdotettua muutosta, jonka Eurooppa-valmistelukunta on sisällyttänyt Euroopan perustuslaista tehtävän sopimuksen luonnoksen III-6 artiklaan. Se kuuluu seuraavasti:

Ottaen huomioon yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen aseman palveluina, joita kaikki unionissa arvostavat, ja niiden merkityksen sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämiseksi unioni ja jäsenvaltiot huolehtivat kukin toimivaltansa mukaisesti ja perustuslain soveltamisalalla siitä, että tällaiset palvelut toimivat sellaisin periaattein ja erityisesti taloudellisin ja rahoituksellisin edellytyksin, että ne voivat täyttää tehtävänsä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta III-55, III-56 ja III-136 artiklan soveltamista. Nämä periaatteet ja edellytykset määritellään eurooppalailla.

Perustuslakia koskevan sopimuksen tultua voimaan tämä määräys tarjoaa uuden oikeusperustan yleishyödyllisiin palveluihin liittyville yhteisön toimille, jotka kuuluvat unionin toimivaltaan ja perustuslain soveltamisalaan.

¹⁴

86 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, [—] sovelletaan tämän sopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa yhteisön etujen kanssa”

3. Komission toimintamallin perustana olevat periaatteet

Komission toimintamalli perustuu joukkoon periaatteita, jotka ohjailevat yhteisön alakohtaista politiikkaa ja joita voidaan selventää vihreästä kirjasta käytyjen keskustelujen perusteella.

3.1 *Viranomaisille valmiudet toimia lähellä kansalaisia*

Kuulemisissa tuli esiin, että yleishyödyllisten palvelujen järjestäminen ja sääntely olisi toteutettava mahdollisimman lähellä kansalaisia ja että siinä olisi tiukasti noudatettava toissijaisuusperiaatetta.

Komissio tunnustaa jäsenvaltioiden ja alue- ja paikallisviranomaisten olennaisen aseman yleishyödyllisten palvelujen alalla. Tämä erityisasema näkyy yhteisön näitä palveluja koskevassa politiikassa, joka perustuu eriasteiseen toimintaan ja eri välineiden käyttöön toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.

Komissio aikoo entiseen tapaan tehdä tarvittaessa alakohtaista sääntelyä koskevia ehdotuksia ainoastaan sellaisilla aloilla (kuten laajat verkkotoimialat), jotka ovat luonteeltaan selvästi yleiseurooppalaisia ja joilla yleiseurooppalaisen yleisen edun käsitteen määrittäminen olisi vahvasti perusteltua. Yhteisön toimin määrittellään tällöin lähtökohtaisesti pelkästään sääntelypuutteet, joita jäsenvaltiot voivat toteuttaa ja täsmentää oman tilanteensa pohjalta.

3.2 *Julkisen palvelun tavoitteitten saavuttaminen kilpailulle avoimilla markkinoilla*

Kuulemisten perusteella komissio on edelleen sitä mieltä, että kilpailulle avoimet sisämarkkinat ja toisaalta laadukkaitten, helposti saatavissa olevien ja kohtuuhintaisten yleishyödyllisten palvelujen kehittäminen ovat yhteensopivia tavoitteita. Sisämarkkinoitten luomisesta onkin saatu huomattavia tehohyötyjä, jotka ovat tehneet eräistä yleishyödyllisistä palveluista hinnaltaan kohtuullisempia. Lisäksi palveluvalikoima on lisääntynyt, mikä näkyy etenkin televiestintä- ja kuljetusalalla.¹⁵

Tietyissä tilanteissa on ehkä koordinoitava kansallisten yleistä etua koskevien tavoitteitten toteuttamista suhteessa tiettyihin yhteisön tavoitteisiin. Perustamissopimuksessa näitä tilanteita käsitellään 86 artiklan 2 kohdassa, jossa määrätään, ettei yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin sovelleta perustamissopimuksen määräyksiä, mikäli soveltaminen estäisi niitä hoitamasta niille uskottuja yleisen edun mukaisia tehtäviä. Tämä tarkoittaa sitä, että EY:n perustamissopimuksen määräysten mukaisesti – ja ellei 86 artiklan 2 kohdassa määrätystä edellytyksistä muuta johdu – yleisen edun mukaisen tehtävän tehokasta hoitamista pidetään ristiriitatapauksissa ensisijaisena perustamissopimuksen määräysten soveltamiseen nähden¹⁶. Tällä järjestelyllä suojellaan tehtävää, ei sen täyttämistapaa. Perustamissopimuksen määräyksen perusteella voidaan siis sovittaa toisiinsa yleisen edun mukaisten tavoitteitten ajaminen ja toteuttaminen ja toisaalta koko EU:n kilpailupolitiikan tavoitteet. Erityisesti tämä koskee tarvetta varmistaa

¹⁵ Yksityiskohtainen arvio annetaan komission yksikköjen tulevassa valmisteluasiakirjassa, joka on vuoden 2004 raportti yleishyödyllisiä palveluja tarjoavien verkkotoimialojen toiminnan kehityksestä.

¹⁶ 86 artiklan 2 kohdan soveltamista käsitellään tarkemmin yleishyödyllisistä palveluista annetussa komission tiedonannossa (EYVL C 17, 19.1.2001, s. 4)

yhtäläiset toimintaedellytykset kaikille toimijoille ja julkisten varojen paras mahdollinen käyttö.

3.3 *Koheesion ja yleisen saatavuuden varmistaminen*

Kaikilla kansalaisilla ja yrityksillä on oltava mahdollisuus käyttää laadukkaita kohtuuhintaisia yleishyödyllisiä palveluja kaikkialla jäsenvaltioissa. Se on olennainen tekijä edistettäessä sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta Euroopan unionissa, mihin kuuluu myös niiden esteiden poistaminen, jotka johtuvat palvelujen käyttömahdollisuuksien puuttumisesta kaikkein syrjäisimmillä alueilla. Komissio on sitoutunut edistämään ja parantamaan yleishyödyllisten palvelujen todellista yleistä saatavuutta kaikilla politiikanaloilla.

Tässä mielessä yleispalvelut ovat keskeinen käsite, jonka yhteisö on kehittänyt varmistukseen olennaisten palvelujen aidon saatavuuden.¹⁷ Yleispalvelu-käsitteen mukaan jokaisella on oikeus saada käyttöönsä tiettyjä olennaisia pidettyjä palveluja ja palvelujen tarjoajille asetetaan velvoite tarjota määritellyt palvelut tiettyjen ehtojen mukaisesti, joihin kuuluvat mm. täydellinen alueellinen kattavuus ja kohtuullinen hinta. Yleispalvelu on dynaaminen ja joustava käsite, joka on osoittautunut pystyvän tarjoamaan tehokkaan turvaverkon niille, jotka eivät muutoin pystyisi ostamaan olennaisia palveluja. Käsitteen määritelmää voidaan tarkistaa aika ajoin, jos on tarvetta mukauttaa se sosiaalisiin, taloudellisiin ja teknologisiin oloihin. Tämän ajattelun mukaan voidaan laatia yhteisön tasolla yhteiset periaatteet ja jättää niiden täytäntöönpano jäsenvaltioille, jolloin kussakin maassa pystytään toissijaisuusperiaatteen mukaisesti ottamaan huomioon oma tilanne.

Rakennepolitiikallaan yhteisö auttaa estämään muita heikommassa asemassa olevien yhteiskuntaryhmien tai alueiden jäämistä olennaisten palveluiden ulottumattomiin.¹⁸ Rakennerahastoista voidaan tietysin kriteerein myöntää osarahoitusta verkkoinfrastruktuuri-investointeihin.¹⁹ Lisäksi komission Euroopan laajuisten verkkojen politiikka parantaa liikenne-, energia- ja viestintäverkkojen käytettävyyttä syrjäseuduilla, ja siitä on apua myös uusien jäsenvaltioiden liittämisessä entisten 15 jäsenvaltion infrastruktuureihin, jolloin laatu, varmuus ja turvallisuus säilyvät korkeatasoisina. Kasvualoitteessaan komissio on laatinut pitkälle tähtäävän ohjelman kuljetus-, energia- ja laajakaistaviestintäverkkoihin liittyvien ensisijaisten rajatylittävien projektien toteuttamiseksi²⁰.

3.4 *Laadun, varmuuden ja turvallisuuden säilyttäminen korkeatasoisina*

Julkisessa kuulemisessa kävi ilmi, että on ehdottoman tärkeää varmistaa palvelujen korkeatasoinen laatu, varmuus ja turvallisuus. Komissio on samaa mieltä siitä, että kaikilla kansalaisilla ja käyttäjillä pitäisi olla käytettävissään laadukkaita yleishyödyllisiä palveluja. Lisäksi on taattava kuluttajien ja käyttäjien, kaikkien

¹⁷ Ks. vihreä kirja yleishyödyllisistä palveluista (KOM(2003) 270, 21.5.2003, kohdat 50–54)

¹⁸ Uusi koheesiokumppanuus – kolmas taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä kertomus (KOM(2004) 107, 18.2.2004)

¹⁹ Ks. esim. komission yksiköiden valmisteluasiakirja *Guidelines on Criteria and Modalities of Implementation of Structural Funds in Support of Electronic Communications* (SEK(2003) 895)

²⁰ Komission tiedonanto Euroopan kasvualoite – Investointi verkkoihin ja osaamiseen kasvun ja työllisyyden hyväksi – loppuraportti Eurooppa-neuvostolle, 11.11.2003 (KOM(2003) 690 lopullinen)

palvelujen tuotantoon ja tarjoamiseen osallistuvien samoin kuin suuren yleisön fyysinen turvallisuus, johon kuuluu myös suoja mahdollisten uhkien, kuten terrori-iskujen ja ympäristökatastrofien, varalta. Palvelujen tarjoamisen varmuus ja etenkin toimitusvarmuus on sekin olennainen tekijä, jota on tarkasteltava palvelutehtäviä määriteltäessä. Palvelujen toimitusehtojen on lisäksi annettava alan toimijoille riittävät kannustimet pitää pitkäaikaiset investoinnit riittävällä tasolla. Palvelujen toimitusten laatu ja varmuus aiheuttavat yhteiskunnalle kustannuksia, jotka olisi riittävällä ja avoimella tavalla tasapainotettava suhteessa odotettuihin hyötyihin.

Unionin ajaman kestävän kehityksen politiikan mukaisesti on otettava asianmukaisesti huomioon myös yleishyödyllisten palvelujen rooli ympäristön suojelemisessa samoin kuin näiden palvelujen erityispiirteet, jotka liittyvät suoraan ympäristöön. Tässä kyseeseen tulevat etenkin vesi- ja jätepalvelut.

Komissio ottaa nämä vaatimukset täysimittaisesti huomioon ja huolehtii, että yhteisön politiikalla edesautetaan ja helpotetaan laatu-, varmuus- ja turvataso- n ylläpitoa. Komissio seuraa tilanteen kehittymistä etenkin tekemällä säännöllisiä arvioita ja alakohtaisia raportteja.

3.5 *Kuluttajien ja käyttäjien oikeuksien takaaminen*

Vihreästä kirjasta järjestetyssä kuulemisessa oltiin laajasti yhtä mieltä siitä, että yleishyödyllisten palvelujen tarjoamisen yhteydessä on varmistettava korkeatasoinen suoja kuluttajien ja käyttäjien oikeuksille. Komission aikeena on käyttää toimintastrategiansa pohjana niitä periaatteita, jotka esitettiin vihreässä kirjassa ja syyskuussa 2000 annetussa yleishyödyllisiä palveluja käsitelleessä tiedonannossa.²¹

Näihin periaatteisiin kuuluvat etenkin palvelujen saatavuus (myös rajatylittävien palvelujen osalta) koko unionin alueella ja kaikki väestöryhmät kattavasti, palvelujen kohtuuhintaisuus (mukaan luettuina erityisjärjestelyt pienituloisille), palvelujen turvallisuus, varmuus ja luotettavuus, niiden jatkuvuus, laadukkuus ja avoimuus, valinnanvara, sekä mahdollisuus saada tietoja palvelujen tarjoajilta ja sääntelijöiltä.

Periaatteitten toteuttamiseksi tarvitaan yleisesti riippumattomia sääntelyelimiä, joilla on selvästi määritellyt valtuudet ja tehtävät. Niillä täytyy olla valtuudet määrätä seuraamuksia (yleispalveluvelvoitteen täytäntöönpanon ja soveltamisen valvomiseksi), ja lisäksi olisi määrättävä kuluttajien ja käyttäjien aktiivisesta osallistumisesta palvelujen määrittelemiseen ja arviointiin. Käytössä pitäisi olla asianmukaiset muutoksenhaku- ja korvausjärjestelyt sekä eräänlainen ”kehityslauseke”, jonka nojalla vaatimuksiin voitaisiin tehdä muutoksia käyttäjien ja kuluttajien tarpeiden samoin kuin taloudellisen ja teknisen toimintaympäristön muuttuessa. Sääntelijöiden olisi lisäksi seurattava markkinoitten kehittymistä ja annettava tietoja arviointia varten.

3.6 *Toiminnan seuranta ja arviointi*

Julkisen kuulemisen jälkeen komissio on edelleen vakuuttunut, että järjestelmällinen arviointi ja seuranta on olennainen keino laadukkaitten, saatavissa olevien,

²¹ KOM(2000) 580, 20.9.2000 (EYVL C 17, 19.1.2001). Ks. etenkin kohdat 8–13

kohtuuhintaisten ja tehokkaitten yleishyödyllisten palvelujen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi Euroopan unionissa. Komissio tunnustaa, että yhteisön toimielimillä on erityinen vastuu huolehtia kansallisella tasolla tuotettujen tietojen tukemana niiden palvelujen arvioinnista, jotka kuuluvat yhteisön alakohtaisten sääntelyjärjestelyjen piiriin. Yhteisön tasolla tehtävää arviointia voitaisiin harkita myös muilla aloilla, kunhan kussakin tapauksessa voidaan osoittaa, että siitä saataisiin lisäarvoa.

Kuulemisessa yleisesti ilmaistun kannan mukaisesti komissio katsoo, että arviointien olisi oltava moniulotteisia ja katettava kaikki relevantit oikeudelliset, taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristönäkökohdat. Arvioinnissa olisi joka tapauksessa otettava huomioon arvioitavan sektorin ominaispiirteet ja jäsenvaltioissa ja niiden alueilla vallitsevat erilaiset tilanteet. Arvioinnin pohjaksi olisi saatava säännöllisesti vertailukelpoisia tietoja jäsenvaltioilta tai niiden sääntelyelimiltä.

3.7 *Palvelujen ja olojen monimuotoisuuden kunnioittaminen*

Kuulemisessa tuotiin niin ikään esiin eri yleishyödyllisten palvelujen ja toisaalta käyttäjien ja kuluttajien tarpeitten ja mieltymysten väliset erot, jotka johtuvat erilaisista taloudellisista, sosiaalisista, maantieteellisistä tai kulttuurioloista. Lisäksi tähdennettiin, että moniin sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluihin liittyy niiden henkilökohtaisen luonteen vuoksi vaatimuksia, jotka ovat hyvin erilaisia kuin verkkotoimialoilla. Radio- ja tv-toiminnan yhteydessä on otettava huomioon julkisen palvelun yleisradiotoiminnan merkitys yhteiskuntien demokraattisten, sosiaalisten ja kulttuuritarpeiden kannalta²². Komissio on näkemysten kanssa samoilla linjoilla.

Kaikessa yleishyödyllisiin palveluihin liittyvässä yhteisön politiikassa on otettava asianmukaisesti huomioon se monimuotoisuus, joka leimaa yleishyödyllisiä palveluja ja niiden tarjoamisoloja. Tästä ei kuitenkaan seuraa, ettei tarvitsisi varmistaa yhteisön toimintamallin johdonmukaisuutta eri aloilla tai että olisi hyödytöntä kehittää yhteisiä ratkaisuja sovellettavaksi usealla eri alalla.

Tässä yhteydessä on syytä huomata, että palveluja sisämarkkinoilla koskeva komission direktiiviehdotus²³ kattaa pelkästään sellaiset palvelut, joihin liittyy taloudellista toimintaa. Sen piiriin ei siis kuulu taloudellisten yleishyödyllisten palvelujen piiriin kuulumattomia palveluja vaan ainoastaan yleisen taloudellisen edun mukaiset palvelut. Ehdotuksen ulkopuolelle rajataan lisäksi tietyt sellaiset toiminnot, joita jäsenvaltiot saattavat pitää yleisen taloudellisen edun mukaisina palveluina, kuten kuljetuspalvelut. Joihinkin taas sovelletaan alkuperämaaperiaatetta koskevia poikkeuksia; tällaisia ovat mm. postipalvelut sekä sähkön-, kaasun- ja vedenjakelupalvelut. Merkittävää on, ettei jäsenvaltioiden tarvitse ehdotuksen mukaan avata yleisen taloudellisen edun mukaisia palveluja kilpailulle ja ettei ehdotus vaikuta näiden palvelujen rahoitusjärjestelyihin tai organisointiin.

²² Ks. myös Amsterdamin sopimuksella EY:n perustamissopimukseen liitetty pöytäkirja jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta

²³ KOM(2004) 2, 13.1.2004

3.8 Enemmän avoimuutta

Avoimuusperiaate on keskeisellä sijalla yleishyödyllisiä palveluja koskevan politiikan kehittämisessä ja toteuttamisessa. Sitä soveltamalla varmistetaan, että viranomaiset voivat täyttää vastuullaan olevat tehtävät ja että demokraattisia päätöksiä voidaan tehdä ja niitä noudatetaan. Periaatetta olisi sovellettava toteutusprosessin kaikkiin osa-alueisiin, ja sen olisi katettava julkisen palvelun tehtävien määrittely, palvelujen organisointi, rahoitus ja sääntely sekä niiden tuotanto ja arviointi valitusten käsittelyjärjestelyt mukaan luettuina.

Yhteisön lainsäädäntöä soveltamalla on jo nyt onnistuttu parantamaan yleishyödyllisten palvelujen tarjonnan avoimuutta unionissa. Komissio on luvannut pyrkiä lisäämään palvelujen tarjonnan avoimuutta kaikessa yleishyödyllisiin palveluihin liittyvässä politiikassaan. Myös jäsenvaltioiden olisi huolehdittava täydestä avoimuudesta yhteisön lainsäädännön ja omien asiaan liittyvien säännöstensä soveltamisessa.

3.9 Oikeusvarmuutta

Vihreästä kirjasta järjestetyssä kuulemisessa tuotiin esiin, etteivät tietyt osa-alueet yleishyödyllisiin palveluihin sovellettavassa yhteisön säännöstössä olleet riittävän selkeitä. Kritiikkiä saivat osakseen etenkin valtioneuvoston sääntöjen soveltaminen yleishyödyllisten palvelujen rahoitukseen sekä julkisia hankintoja ja palvelujen käyttöoikeussopimuksia koskevat säännöt. Lisäksi mainittiin sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen tilanne.

Komissio on selvillä siitä, että yhteisön lainsäädännön soveltaminen yleishyödyllisiin palveluihin saattaa herättää mutkikkaita kysymyksiä. Siksi se pyrkii jatkuvasti parantamaan asiaan liittyvää oikeusvarmuutta kajoamatta kuitenkaan yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen asteen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Kuten jäljempänä esitetään, komissio on jo saanut julkisia hankintoja koskevat sääntöjen nykyaikaistamisurakan valmiiksi ja käynnistänyt valtiontukeen ja julkis-yksityisiin yhteistyösopimuksiin liittyviä toimia²⁴.

4. UUSIA LINJAUKSIA YHTENÄISEKSI POLITIIKAKSI

4.1 Moninaisuutta kunnioittavat yhtenäiset toimintapuitteet

Vihreään kirjaan liittyy keskeisesti kysymys siitä, olisiko yleishyödyllisten palvelujen osalta laadittava erityinen puitedirektiivi. Kuulemisessa asiasta ilmaissut mielipiteet kävivät ristiin, ja jotkin jäsenvaltiot ja Euroopan parlamentti suhtautuvat asiaan epäillen. Niinpä jäikin epäselväksi, olisiko puitedirektiivi tässä vaiheessa sopivin etenemistapa. Vielä ei myöskään ole osoitettu, että horisontaalisista puitteista olisi etua tähän asti noudatettuun alakohlaiseen malliin nähden.

Tämän vuoksi komissio ei pidä tässä vaiheessa asianmukaisena esittää direktiiviehdotusta vaan katsoo, että asiaan olisi palattava tuonnempana. Selvityksen yhteydessä komissio tekee ennen mahdollisten säädösehdotusten antamista

²⁴

Ks. kohdat 4.2 ja 4.3

laajennetun vaikutustenarvioinnin, jossa tarkastellaan ehdotusten taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristövaikutuksia²⁵.

Asiaan palaamisen aikatauluun liittyvästi on hyvä huomata, että aikanaan voimaan tuleva sopimus Euroopan perustuslaista ja sen ehdotettu III-6 artikla tarjoavat vaihtoehtoisen, nykyisiä täydentävän oikeusperustan. Komission mielestä asiaa on syytä tarkastella perustuslakisopimuksen tultua voimaan.

Sillä välin komissio pääsääntöisesti jatkaa alakohtaisen mallin toteuttamista ja kehittämistä ehdottamalla tarvittaessa alakohtaisia sääntöjä, joissa voidaan ottaa huomioon kunkin alan erityisvaatimukset ja -tilanteet. Rajoittamatta voimassa olevien alakohtaisten yhteisön säännösten soveltamista harkitaan kuitenkin horisontaalista mallia eräiden yksittäisten kysymysten kohdalla. Tällaisia ovat mm. kuluttajien edut, yleishyödyllisten palvelujen seuranta ja arviointi, valtiontukisääntöjen soveltaminen rahallisiin korvauksiin sekä yleishyödyllisten palvelujen tukeminen rakennerahastoista.

Vaikka puitesäädöksen tarve saikin kuulemisessa varsin ristiriitaisen vastaanoton, siinä tunnustettiin laajasti, että yleishyödyllisiin palveluihin liittyvien yhteisön toimenpiteiden johdonmukaisuudesta ja yhtenäisyydestä on huolehdittava. Samalla korostettiin, että yhteisön täytyy politiikassaan ottaa asianmukaisesti huomioon eri palvelujen ominaispiirteet ja erilaiset tilanteet jäsenvaltioissa.

Komissio tehostaa toimiaan varmistaakseen, että yhteisön politiikka on yleishyödyllisten palvelujen alalla täysin johdonmukaista. Se pyrkii alakohtaisen politiikan täyteen yhtenäistämiseen osana yleistä toimintamalliaan, jota se soveltaa kyseisiä aloja koskevissa tulevista uudelleentarkasteluissa²⁶.

Lisäksi komissio tekee uuden arvion yleishyödyllisten palvelujen tilanteesta Euroopan unionissa ja pohtii mahdollisten horisontaalisten toimenpiteiden tarpeellisuutta vuonna 2005. Se laatii asiasta raportin Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle vuoden 2005 loppuun mennessä.

Komissio

- **tarkastelee uudelleen yleishyödyllisiä palveluja koskevan puitelainsäädännön toteutettavuutta ja tarvetta perustuslakisopimuksen tultua voimaan**
- **käynnistää arvioinnin yleishyödyllisten palvelujen tilanteesta ja antaa asiasta raportin vuoden 2005 loppuun mennessä.**

Jäsenvaltioiden

- **olisi modernisoitava yleishyödyllisiä palvelujaan varmistaakseen, että kaikilla kansalaisilla on käytettävissään omiin tarpeisiinsa ja vaatimuksiinsa mukautettuja laadukkaita palveluita.**

²⁵

Komission tiedonanto vaikutustenarvioinnista (KOM(2002) 276, 5.6.2002)

²⁶

Ks. liite 2

4.2 Julkisen palvelun velvoitteen korvaamista koskevien säädöspuitteitten selkeyttäminen ja yksinkertaistaminen

On erityisesti kaksi alaa – rahoitus ja sopimusten myöntäminen –, joilla jäsenvaltioiden oikeus määritellä ja suunnitella yleishyödylliset palvelut on yleensä kytköksissä yhteisön lainsäädäntöön. Tässä osiossa käsitellään rahoitusta ja osiossa 4.3 julkisia hankintoja.

Periaate, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat itsenäisesti tehdä yleishyödyllisiin palveluihin liittyvät poliittiset päätökset koskee myös niiden rahoitusta. Jäsenvaltioilla onkin paljon pelivaraa päättää yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen mahdollisesta rahoittamisesta ja sen toteutustavoista. Jäsenvaltioiden käyttämiin rahoitusjärjestelyihin kuuluvat suora tuki valtion budjetista, erityis- tai yksinoikeudet, markkinaosapuolten maksuosuudet, keskihintojen asettaminen sekä solidaarisuuteen perustuva rahoitus. Pääsääntöisesti jäsenvaltiot voivat valita käyttämänsä rahoitusjärjestelyn. Yhteisön harmonisointitoimien puuttuessa tärkein valinnanvapautta rajoittava tekijä on vaatimus siitä, ettei rahoitusjärjestely vääristä kilpailua yhtenäismarkkinoilla. Komission on perustamissopimuksen valvojana varmistettava, että tätä sääntöä sovelletaan veronmaksajien ja koko talouden edun nimissä.

Säännön soveltaminen käytännössä on kuitenkin usein mutkikasta. Aina ei ole ollut selvää esimerkiksi se, milloin yleistä taloudellista etua koskevista palveluista maksettavaa korvausta olisi pidettävä valtiontukena. Jos korvauksen on katsottu olevan valtiontukea, ei ole taas ollut välttämättä selvää, milloin sen olisi katsottava soveltuvan yhtenäismarkkinoille. Perustamissopimuksen vaatimus siitä, että suunnitelmista myöntää tukea tai muuttaa sitä on virallisesti ilmoitettava komissiolle, on puolestaan aiheuttanut hallinnollisia menettelyjä, jotka saattavat olla turhankin raskaita, kun kyse on suhteellisen vähäisistä tukimääristä.

Julkisessa kuulemisessa kävi selväksi, että oikeusvarmuutta ja ennustettavuutta on lisättävä, kun kyse on valtiontukisääntöjen soveltamisesta julkisen palvelun velvoitteesta maksettavaan korvaukseen. Tätä toivottiin etenkin paikallistasolla ja paikallisten palvelujen osalta. Yhteisöjen tuomioistuin on toki vastikään vahvistanut joukon edellytyksiä, joiden täyttyessä yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tarjoamisesta maksettuja korvauksia ei pidetä valtiontukena²⁷. Tämä ei kuitenkaan poista tarvetta lisätä oikeusvarmuutta, ja komission tehtävänä on luoda sitä mahdollisimman suuressa määrin. Siksi komissio tekee joitakin ehdotuksia.

Ensimmäiseksi ehdotetaan komission päätöstä, jossa suhteellisen pienimuotoista julkista rahoitusta yrityksille, joiden tehtäväksi on annettu yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tarjoaminen, pidetään tietyin edellytyksin yhtenäismarkkinoille soveltuvana. Tällainen rahoitus voitaisiin myös vapauttaa ennakoilmoitusvelvollisuudesta, kunhan se on oikeassa suhteessa palvelujen todellisiin kustannuksiin ja tietyt kynnysarvot jäävät ylittymättä. Komissio ehdottaa samanlaista järjestelyä myös sairaaloiden tarjoamille yleistä taloudellista etua koskeville palveluille ja sosiaaliselle asuntotuotannolle tukimääristä riippumatta.

²⁷ Asiassa C-280/00 *Altmark Trans* 24.7.2003 annettu tuomio ja yhdistetyissä asioissa C-34/01–38/01 *Enirisorse SpA* 24.11.2003 annettu tuomio

Lyhyesti sanottuna komissio haluaa näin vapauttaa ennakoilmoitusvelvollisuudesta paikallisille yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tarjoajille maksettavat korvaukset. Kunhan tukikatot saadaan meneillään olevan kuulemismenettelyn tulosten perusteella asetettua, oikeusvarmuus suhteellisen pienimuotoisen julkisen rahoituksen osalta paranee huomattavasti.

Lisäksi komissio ehdottaa oikeusvarmuuden lisäämistä myös sellaisen yleistä etua koskevista palveluista suoritettavan korvauksen osalta, joka ylittää edellä mainitut kynnysarvot ja josta siksi on ilmoitettava komissiolle. Tämä tehdään vahvistamalla yhteisön puitteet, joissa asetetaan kriteerit tällaisten korvausten arvioimista varten.

Komissio aikoo myös muuttaa jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta annettua direktiiviä 80/723/ETY. Muutoksella täsmennetään, että direktiiviä sovelletaan julkisen palvelun velvoitteista maksettaviin korvauksiin riippumatta siitä, mitä niistä määrätään perustamissopimuksen 87 artiklassa. Kuljetusala jää niin komission päätöksen kuin yhteisön puitteittenkin soveltamisalan ulkopuolelle²⁸.

Lopuksi mainittakoon vielä komission aikomus selkeyttää niitä edellytyksiä, joiden täytyessä korvausta voidaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan pitää valtioneutena. Kuten vihreästä kirjasta käydyssä kuulemisessa toistuvasti pyydettiin, samassa yhteydessä selkeytetään myös jakoa taloudelliseen ja muuhun kuin taloudelliseen toimintaan²⁹.

Yhdessä nämä sidosryhmien laajan kuulemisen perusteella laadittavat toimenpiteet auttavat takaamaan mahdollisimman hyvän oikeusvarmuuden ja ennustettavuuden niin palveluntarjoajille kuin viranomaisillekin. Komissio aikoo lisäksi soveltaa jatkossakin pragmaattista strategiaansa julkisen palvelun velvoitteesta maksettavien korvausten arvioimisessa huolehtiakseen siitä, että saatavilla on vastakin laadukkaita, helposti saatavissa olevia ja kohtuuhintaisia palveluja, joita tarjotaan lähellä kansalaisia ja yhteisten perussääntöjen mukaisesti.

Komissio

- **tekee heinäkuuhun 2005 mennessä päätöksen perustamissopimuksen 86 artiklan soveltamisesta valtioneuteen, jota maksetaan julkisen palvelun velvoitteesta suoritettavana korvauksena tietyille yrityksille, joiden tehtäväksi on annettu yleistä taloudellista etua koskevan palvelun tarjoaminen**
- **vahvistaa heinäkuuhun 2005 mennessä yhteisön puitteet julkisen palvelun velvoitteesta suoritettavana korvauksena maksettavalle valtioneutele**
- **hyväksyy heinäkuuhun 2005 mennessä muutoksen jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta annettuun direktiiviin 80/723/ETY**
- **selkeyttää heinäkuuhun 2005 mennessä niitä edellytyksiä, joiden täytyessä julkisen palvelun velvoitteesta suoritettavaa korvausta voidaan pitää perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtioneutena.**

²⁸ Päätöstä voidaan soveltaa tiettyihin saarten meriliikenneyhteyksiin, joissa vuotuinen liikenne jää tietyn kynnysarvon alapuolelle

²⁹ Asiasta tarkemmin komission tiedonannossa yleishyödyllisistä palveluista Euroopassa (EYVL C 17, 19.1.2001, s. 4, kohdat 28–30) ja vihreässä kirjassa yleishyödyllisistä palveluista (KOM(2003) 270, 21.5.2003, kohdat 43–45)

Jäsenvaltioiden

- olisi avustettava komissiota uusien oikeudellisten puitteitten soveltamisessa etenkin määrittelemällä selvästi julkisen palvelun velvoitteet ja soveltamalla korvauksiin selkeitä sääntöjä.

4.3 Selkeät ja avoimet puitteet yleishyödyllisten palvelujen tarjoajayritysten valintaan

Jäsenvaltioilla on periaatteessa paljon liikkumavaraa päättää yleishyödyllisten palvelujen järjestämistavasta. Yhteisön tason harmonisointitoimien puuttuessa jäsenvaltioiden viranomaiset voivat pääsääntöisesti vapaasti päättää, järjestävätkö ne yleishyödyllisen palvelun itse vai antavatko ne sen jonkin muun (julkisen tai yksityisen) tahon tehtäväksi³⁰. Yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tarjoajat – myös sisäiset palveluntarjoajat – ovat kuitenkin yrityksiä, joten niihin sovelletaan perustamissopimuksen kilpailusääntöjä³¹. Käytännössä jäsenvaltiot hyödyntävät yhä enemmän julkis-yksityisiä yhteisjärjestelyjä, kuten suunnittelun, rakentamisen, rahoituksen ja toiminnan harjoittamisen kattavia pakettisopimuksia, käyttöoikeussopimuksia ja sekatalousyritysten perustamista, joilla pyritään varmistamaan infrastruktuuriprojektien toteuttaminen tai yleishyödyllisten palvelujen tarjoaminen.

Kuulemisessa penättiin selkeyttä tiettyihin kysymyksiin, jotka liittyvät edellä kuvattuihin järjestelyihin sovellettaviin yhteisön sääntöihin. Selvennystä kaipaivat etenkin ne säännöt, joita viranomaisten olisi noudatettava uskoessaan julkisen palvelun tehtävän jollekin muulle taholle.

Sovellettavia sääntöjä on yhteisön tasolla pyritty selkeyttämään yksinkertaistamalla ja selventämällä julkisia hankintoja koskevia direktiivejä³². Euroopan parlamentin ja neuvoston viime maaliskuussa hyväksymät uudet direktiivit on määrä saattaa osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä tammikuuhun 2006 mennessä, ja niiden myötä kaikkien myöntäjäviranomaisten lienee entistä helpompi noudattaa EY:n perustamissopimuksen mukaisia avoimuusvelvollisuuksiaan.

Hiljattain antamallaan julkis-yksityisiä yhteistyösopimuksia EU:ssa käsittelevällä vihreällä kirjallaan³³ komissio pyrkii selvittämään tarvetta ehdottaa yhteisön lainsäädäntöä etenkin, kun kyse on viranomaisten menettelyjen avoimuudesta julkisia palveluhankintoja koskevien käyttöoikeussopimusten myöntämisessä tai

³⁰ Komissio on tehnyt paikallisiin maakuljetuksiin liittyvän säädösehdotuksen, jossa jäsenvaltioiden edellytetään käyttävän julkisia palveluhankintoja koskevia käyttöoikeussopimuksia. Vrt. Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rautateiden, maanteiden ja sisävesien henkilöliikenteeseen liittyviä julkisen palvelun vaatimuksia ja julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekemistä koskevista jäsenvaltioiden toimista (EYVL C 151 E, 25.6.2002, s. 146).

³¹ Tarkempia tietoja vihreässä kirjassa yleishyödyllisistä palveluista (KOM(2003) 270, 21.5.2003, kohdat 79–83)

³² Julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annettu direktiivi 2004/18/EY sekä vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annettu direktiivi 2004/17/EY (EUVL L 134, 30.4.2004, s. 1 ja s. 114).

³³ Vihreä kirja julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksista sekä julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevasta yhteisön oikeudesta (KOM(2004) 327, 30.4.2004)

muista julkis-yksityisistä yhteistyöjärjestelyistä. Vihreällä kirjalla käynnistetään laaja kuulemiskierros hankintakysymyksistä julkis-yksityisissä yhteistyösopimuksissa.

Komissio

- järjestää julkisen kuulemisen, jonka aiheena on julkis-yksityisiin yhteistyösopimuksiin liittyviä hankintakysymyksiä käsittelevä vihreä kirja
- tekee vuoden 2004 loppuun mennessä kuulemiseen perustuvia ehdotuksia, jos tarvetta ilmenee.

Jäsenvaltioiden

- olisi huolehdittava, että niiden soveltamat julkisia palveluja koskevien sopimusten myöntämisjärjestelyt perustuvat avoimiin ja syrjimättömiin sääntöihin.

4.4 Sosiaali- ja terveyspalvelujen yleishyödyllisyys tunnustettava täysimääräisesti

Yleishyödyllisiä palveluja käsittelevä vihreä kirja herätti sangen laajaa huomiota eri sidosryhmissä, joiden edustamiin aloihin lukeutuivat sosiaalipalvelut (myös terveydenhuoltopalvelut), pitkäaikaishoito, sosiaaliturva-ala, työvoimapalvelut ja sosiaalinen asuntotuotanto. Yleishyödylliset sosiaalipalvelut ovat merkittävä ja kiinteä osa eurooppalaista yhteiskuntamallia. Solidaarisuuteen perustuvat yleishyödylliset sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut ovat henkilökeskeisiä, ja niillä varmistetaan, että kansalaiset voivat käytännössä hyödyntää perusoikeuksiaan ja nauttia korkeatasoisesta sosiaalisesta suojelusta. Lisäksi niillä lujitetaan sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta. Näiden palvelujen tarjoaminen, kehittäminen ja ajanmukaistaminen on täysin Lissabonissa maaliskuussa 2000 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston asettamien tavoitteitten mukaista – etenkin kun muistetaan, että pyrkimyksenä on luoda positiivinen yhteys talous-, sosiaali- ja työllisyyspolitiikan välille. Kuulemisessa kävi ilmi, että sosiaalipalvelujen tarjoajat ovat valmiita osallistumaan palvelujen nykyaikaistamiseen, jotta ne vastaisivat paremmin Euroopan kansalaisten muuttuvia tarpeita. Näiden palvelujen tarjoajat toivat kuitenkin esiin myös sen, että sosiaalipalvelujen (terveyspalvelut mukaan luettuina) sujuva kehitys edellyttää parempaa selkeyttä ja ennustettavuutta.

Vaikka sosiaali- ja terveyspalvelujen tehtävien ja tavoitteiden määrittäminen periaatteessa kuuluukin jäsenvaltioiden toimivaltaan, myös yhteisön säännöillä voi olla vaikutusta näiden palvelujen järjestämiseen ja rahoitukseen. Tekemällä selväksi, että tehtävät ja välineet ovat eri asioita, voitaneen selkeyttää tilannetta ja auttaa näin näiden palvelujen ajanmukaistamista toimintaympäristössä, jossa käyttäjien tarpeet muuttuvat. Samalla pyrittäisiin säilyttämään palvelujen erityispiirteet eli täyttämään mm. solidaarisuuden, vapaaehtoispalvelun ja muita heikommassa asemassa olevien ryhmien huomioon ottamisen asettamat vaatimukset. Jaon selkeyttäminen auttaa etenkin niitä jäsenvaltioita, jotka käyttävät sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisessa markkinapohjaisia järjestelyjä, ennakoimaan EU:n kilpailulainsäädännön mahdolliset vaikutukset. Jatkossakin on toki jäsenvaltioiden asia tehdä poliittiset päätökset siitä, käyttävätkö ne tällaisia järjestelyjä vai tarjoavatko ne palvelut suoraan verorahoitteisten elinten kautta.

Komission mielestä tarvitaan sellainen systemaattinen lähestymistapa, jonka avulla voidaan kartoittaa ja tunnustaa yleishyödyllisten sosiaali- ja terveyspalvelujen erityispiirteet, selkeyttää niiden toimintaympäristöä ja ajanmukaistaa niitä.

Lähestymistapa muotoillaan vuoden 2005 kuluessa annettavassa tiedonannossa, jossa käsitellään yleishyödyllisiä sosiaalipalveluja terveyspalvelut mukaan luettuina.

Tiedonannossa tarkastellaan yleishyödyllisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjoamiseen liittyvää yhteisön politiikkaa. Lisäksi siinä kuvaillaan näiden palvelujen organisointia ja toimintaa jäsenvaltioissa. Kuvaus laaditaan tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden³⁴ ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa.

Lisäksi tiedonannossa vahvistetaan komission yleisten arviointiperiaatteitten mukainen mekanismi, jolla on tarkoitus säännöllisesti arvioida yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen tarjontajärjestelyitä jäsenvaltioissa. Siihen voitaisiin käyttää myös sosiaalisen osallisuuden ja sosiaalisen suojelun alalla nykyisin sovellettavaa avointa koordinoitimenetelmää. Komissio on hiljattain ehdottanut avoimen koordinoitimenetelmän käyttöä terveydenhuoltoon ja pitkäaikaishoittoon. Tästä menetelmästä voisi olla apua terveyspalveluihin liittyvien parhaiten toimintamallien vaihdoissa ja alalla tehtävissä uudistuksissa³⁵.

Komissio on käynnistänyt myös potilaiden liikkuvuudesta ja terveydenhuollon kehityssuuntauksista Euroopan unionissa järjestettyyn korkean tason pohdintaprosessiin liittyviä jatkotoimia. Huhtikuussa 2004 se antoi tiedonannon,³⁶ jossa tuodaan esiin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössään soveltamat periaatteet ja esitetään joukko aloitteita, joiden aiheisiin lukeutuvat mm. vapaan kapasiteetin yhteiskäyttö ja rajat ylittävään hoidontarjontaan liittyvä yhteistyö, eurooppalaisten osaamiskeskusten kartoittaminen ja verkottaminen sekä uuden terveysteknologian arvioinnin koordinointi. Tiedonantoon liittyvällä päätöksellä perustetaan uusi korkean tason asiantuntijaryhmä helpottamaan jäsenvaltioiden yhteistyötä alalla.

Komissio

- antaa vuoden 2005 kuluessa tiedonannon yleishyödyllisistä sosiaali- ja terveyspalveluista
- helpottaa terveyspalveluihin ja sairaanhoitoon liittyvää jäsenvaltioiden yhteistyötä tarkoituksena varmistaa terveyden suojelun korkea taso koko unionissa.

Jäsenvaltioiden

- olisi parannettava terveyspalveluihin ja sairaanhoitoon liittyvää yhteistyötään varmistaakseen terveyden suojelun korkean tason koko unionissa.

4.5 Tulosten ja toiminnan arviointi

Kuulemisissa vahvistui komission näkemys, jonka mukaan palvelujen toimivuutta on arvioitava sekä yhteisön että jäsenvaltioiden tasolla, jotta voidaan varmistaa laadukkaitten, helposti saatavien ja kohtuuhintaisten yleishyödyllisten palvelujen

³⁴ Etenkin sosiaalisen suojelun komiteassa ja vastikään perustetussa terveyspalvelua ja sairaanhoitoa käsittelevässä korkean tason ryhmässä

³⁵ Komission tiedonanto *Sosiaalisen suojelun uudistaminen laadukkaan, helposti saatavilla olevan ja kestäväen terveydenhoidon ja pitkäaikaishoidon kehittämiseksi: kansallisten strategioiden tukeminen avoimen koordinoitimenetelmän avulla* (KOM(2004) 304, 20.4.2004)

³⁶ Komission tiedonanto *Potilaiden liikkuvuudesta ja terveydenhuollon kehityssuuntauksista Euroopan unionissa järjestetyn korkean tason pohdintaprosessin jatkotoimet* (KOM(2004) 301, 20.4.2004)

kehittäminen jatkuvasti muuttuvassa ympäristössä. Vastanneet olivat lisäksi laajasti yhtä mieltä siitä, että arvioinnin perusteena olisi käytettävä taloudellisen tehokkuuden lisäksi myös laajempia sosiaalisia, taloudellisia ja ympäristökriteerejä.

Komissio onkin viime vuosina lisännyt yleishyödyllisiin palveluihin liittyviä arviointitoimiaan. Verkkotoimialoilla komission arviointistrategiaan kuuluu sekä alakohtaisia että horisontaalisia, säännöllisesti toteutettavia arvioita, joissa mukana ovat myös muut EU:n toimielimet ja elimet samoin kuin alan sidosryhmät.³⁷ Koska komissio aloitti horisontaaliset arvoinnit vuonna 2001 ja antaa ensimmäisen kokonaan vuonna 2002 esitettyihin menetelmiin perustuvan horisontaalisen arviointikertomuksensa vuonna 2004, vaikuttaisi olevan paikallaan kerätä prosessista vielä lisää kokemuksia, ennen kuin harkitaan uusia arviointimekanismeja.

Tällä välin voitaisiin parantaa kaikkien osapuolten osallistumista toimintaan. Sitä varten komissio pohtii, miten nykyisiä menetelmiä voitaisiin muuttaa niin, että varmistettaisiin kaikkien osapuolten täysi osallistuminen viranomaisiin, kuluttajiin, käyttäjiin, palveluntarjoajiin ja työntekijöihin myöten. Lisäksi komissio selvittää, olisiko syytä muuttaa myös niitä arviointeja, joilla selvitetään palvelujen vapauttamisen vaikutuksia kansalaisiin, yrityksiin ja työntekijöihin.

Nykyisten erityisesti yleishyödyllisiin palveluihin keskittyvien arviointitoimien ja komission laajempien raportointivälineiden keskinäistä integrointia olisi hyvä parantaa. Näin luotaisiin laajempi ja kattavampi malli yleishyödyllisten palveluiden arviointiin, mikä saattaisi saada aikaan todellista lisäarvoa ilman, että tarvitsisi lisätä yhteisöön, jäsenvaltioihin, yrityksiin ja jopa kansalaisiin kohdistuvia raportointi- ja tilastointivelvollisuuksia.

Tässä yhteydessä olisi säilytettävä se merkittävä yhteys, joka vallitsee yhtäältä edellä mainittujen alakohtaisten ja horisontaalisten arvioiden ja toisaalta ns. täytäntöönpanopakettien välillä. Paketti koostuu talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen täytäntöönpanoraportista, yhteisestä työllisyysraportista ja sisämarkkinastrategian täytäntöönpanoraportista, ja se toimitetaan yhdessä kevään Eurooppa-neuvostolle suunnatun raportin kanssa.

Yleishyödyllisten palvelujen arviointi voisi lisäksi olla hyvä yhdistää komission säännöllisesti tekemiin arviointeihin yhteisön eri toimintalinjoista. Tämä voisi olla paikallaan etenkin sosiaali- ja terveystalouden palvelujen kohdalla.

Muokattujen menetelmiensä soveltamisesta saamiensa kokemusten perusteella komissio aikoo tarkistaa arviointimenetelmiään tarkastelualoja myöten, kun se vuonna 2006 arvioi toimintamalliaan 18. kesäkuuta 2002 annetun tiedonannon mukaisesti. Tarkistuksen yhteydessä selvitetään myös tarve sellaisille lisätoimille, joilla parannetaan tietojen saatavuutta ja laatua, tietojen ja parhaiten toimintamallien käyttöä sekä asianosaisten osallistumista toimintaan.

³⁷

Tarkempia tietoja komission tiedonannossa *Menetelmiä koskeva huomautus yleistä taloudellista etua koskevien palveluiden laaja-alaista arviointia varten* (KOM(2002) 331 lopullinen, 18.6.2002)

Komissio

- antaa vuonna 2004 ensimmäisen arviointimenetelmiinsä perustuvan horisontaalisen arviointikertomuksen
- tarkastelee vuonna 2006 yleishyödyllisten palvelujen arvioimisessa käyttämäänsä menetelmää.

Jäsenvaltioiden

- olisi avustettava komissiota arviointimenetelmien kehittämisessä ja soveltamisessa
- olisi harkittava arviointimenetelmien kehittämistä valtakunnan, alueiden ja paikallistasolla tarpeen mukaan.

4.6 Alakohtaisen politiikan uudelleenarviointi

Yhteisön tason alakohtaisen sääntelyn piiriin kuuluvat tätä nykyä etupäässä suuret verkkotoimialat, kuten televiestintä, postipalvelut sekä kuljetus- ja energia-ala, joiden piirteisiin kuuluu selvästi yleiseurooppalaisuus. Komissio katsoo tämän lähestymistavan saaneen vahvistuksen kuulemisessa. Vesialasta todettakoon, että komissio julkaisee vuoden loppuun mennessä tulokset tekemästään arvioinnista.³⁸

Yhteisön lainsäädännön pohjana olevia velvoitteita voidaan kuulemisen perusteella pitää tärkeinä. Nämä vihreässä kirjassa esitetyt velvoitteet koskevat palvelujen yleisluonnetta, jatkuvuutta, laatua ja kohtuullista hintaa, käyttäjien ja kuluttajien suojelua sekä palvelujen saatavuutta ja yhteenliitettävyyttä. Tulevien alakohtaisten katsausten perusteella komissio ehdottaa tarvittaessa näiden velvoitteiden muuttamista.

Viestinten moniarvoisuudesta tuotiin kuulemisessa esiin, että asia olisi jäsenvaltioiden välisten eroavaisuuksien vuoksi jätettävä toistaiseksi jäsenvaltioiden harkintavaltaan. Komissio yhtyy näkemykseen ja katsoo, ettei tässä vaiheessa olisi asianmukaista ehdottaa asiaan liittyviä yhteisön toimia. Komissio seuraa kuitenkin tilannetta jatkossakin tiiviisti.

Kerta toisensa jälkeen otettiin esiin sääntelyn institutionaalisiin puitteisiin liittyvä tarve tiivistää yhteistyötä komission ja kansallisten sääntelyviranomaisten välillä. Komissio kannustaa sääntelijöitä käynnistämään ja kehittämään läheistä yhteistyötä viranomaisten nykyisten verkostojen yhteydessä.³⁹ Tarvittaessa komissio tekee ehdotuksia, joilla voitaisiin lujittaa tällaisen yhteistyön oikeudellisia puitteita.

Komissio ottaa huomioon edellä esitetyt näkökannat ja muut vihreästä kirjasta järjestetyn kuulemiskierroksen tulokset eri aloilla suunnitteilla olevissa arvioinneissa.

Komissio

- kannustaa kansallisten sääntelyviranomaisten yhteistyötä sääntelijöiden verkostojen yhteydessä
- ottaa huomioon vihreästä kirjasta järjestetyn kuulemisen tulokset eri aloilla toteutettaviksi suunnitelluissa arvioinneissa, joista mainittakoon etenkin

³⁸

Sisämarkkinastrategia – Vuosien 2003–2006 painopisteet (KOM(2003) 238, 7.5.2003)

³⁹

Tarkempia tietoja annetaan yleishyödyllisiä palveluja käsittelevän vihreän kirjan kohdissa 53–59

- yleispalvelun laajuuden tarkastelu sähköisen viestinnän alalla (heinäkuuhun 2005 mennessä)
- sähköistä viestintää koskevan paketin tarkastelu (heinäkuuhun 2006 mennessä)
- postipalveludirektiivin tarkastelu (vuoden 2006 loppuun mennessä)
- sähköalan sisämarkkinoiden tarkastelu (1. tammikuuta 2006 mennessä)
- kaasualan sisämarkkinoiden tarkastelu (1. tammikuuta 2006 mennessä)
- Televisio ilman rajoja -direktiivin tarkastelu (vuoden 2005 alussa)
- arvio vesialasta (vuoden 2004 loppuun mennessä).

(Tarkempia tietoja liitteessä olevassa viitteellisessä taulukossa.)

Jäsenvaltioiden

- olisi varmistettava nykyisen alakohtaisen lainsäädännön täysimittainen täytäntöönpano ja soveltaminen
- olisi järjestettävä sääntelyviranomaistensa käyttöön kaikki tarvittavat välineet ja resurssit
- olisi avustettava komissiota virittämään lähempää yhteistyötä sääntelijöiden verkostoissa.

4.7 Sisäinen politiikka näkyviin ulkoisessa kauppapolitiikassa

Kuten komissio vihreässä kirjassa totesi, yhteisön Maailman kauppajärjestössä WTO:ssa tai kahdenvälisten sopimusten puitteissa antamat sitoumukset ovat olleet täysin linjassa puheena oleviin palveluihin sovellettavien sisämarkkinasääntöjen kanssa. Ne eivät myöskään ole tähän mennessä aiheuttaneet käytännön ongelmia yleishyödyllisten palvelujen organisointiin, tarjoamiseen tai rahoittamiseen. Sama pätee uusiin sitoumuksiin, joita ollaan tekemässä meneillään olevissa neuvotteluissa.

Kuulemisen perusteella pidetään yleisesti suotavana varmistaa, että yhteisön sisäisten sääntelypiteitten ja toisaalta yhteisön ja sen jäsenvaltioiden kansainvälisten kauppajärjestelyjen (etenkin WTO:n) puitteissa tekemien sitoumusten välillä vallitsee jatkossakin johdonmukaisuus. Vahvasti katsotaan, ettei kansainvälisissä kauppasopimuksissa pitäisi mennä EU:ssa sovittuja kantoja pitemmälle.

Yhteisön kauppapolitiikkaa toteuttaessaan komissio on vahvasti sitoutunut varmistamaan mainitun johdonmukaisuuden ja odottaa tässä jäsenvaltioitten ja Euroopan parlamentin tukea. Sitä varten komissio hyödyntää vastakin täysimääräisesti perustamissopimuksen (133 ja 300 artiklan) tarjoamia institutionaalisia puitteita ja ottaa Euroopan parlamentin mukaan kauppapolitiikan muotoiluun huolimatta parlamentille kyseisissä puitteissa annetuista rajallisista valtuuksista – joiden aiottua lisäämistä perustuslaista tehtävän sopimuksen myötä komissio pitää tervetulleena. Lisäksi komissio jatkaa säännöllistä vuoropuhelua kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa ja pyrkii varmistamaan mahdollisimman suuren avoimuuden kauppaneuvotteluissa. Tästä kertoo mm. se, että yhteisön meneillään olevalla GATS-neuvottelukierroksella tekemä alkuperäinen tarjous päätettiin julkistaa.

Komissio

- varmistaa vastakin, että yhteisön kannat kansainvälisissä kauppaneuvotteluissa ovat täysin johdonmukaiset suhteessa EU:n sisäisiin yleishyödyllisiin palveluihin koskeviin sääntelypiteisiin.

Jäsenvaltioiden

- olisi yhteistyössä komission kanssa pyrittävä varmistamaan, että yhteisön sisäiset poliittiset kannat näkyvät yhteisön kauppapolitiikassa.

4.8 Yleishyödyllisten palvelujen edistäminen kehitysyhteistyössä

Vihreästä kirjasta järjestetyssä kuulemisessa tunnustettiin laajalti yleishyödyllisten peruspalvelujen olennainen merkitys kaikkein köyhimpien maitten kehitykselle. Merkittävänä esteenä tällaisten palvelujen kehittämiseksi kyseisissä maissa pidettiin investointien puutetta. Valtionyhtiöiden uudistamista kehitysmaissa käsitelleessä tiedonannossaan⁴⁰ komissio ilmoitti aikovansa jatkossakin tukea asianmukaisten sääntely- ja institutionaalisten puitteiden luomista kehitysmaihin. Komissio pitää tätä keskeisenä edellytyksenä sille, että voidaan virittää investointia yleishyödyllisiin peruspalveluihin ja parantaa niihin tarvittavan rahoituksen saatavuutta.

Maailman kestävän kehityksen huippukokouksessa esittämillään vesi- ja energia-alan aloitteilla EU haluaa edesauttaa YK:n asettamien vuosittuuhattavoitteiden saavuttamista järjestämällä nykyaikaisia ja kohtuuhintaisia palveluja köyhien saataville. Aloitteissa on mukana jäsenvaltioiden lisäksi kansalaisyhteiskuntaa ja yksityissektoria edustavia tahoja. Näitä määräysvaltaperaiaatteeseen perustuvia toimia kehitellään jatkuvan vuoropuhelun kautta yhdessä afrikkalaisten ja muita alueita edustavien kumppanien kanssa, ja tavoitteena on käynnistää toimintaa kansallisella ja alueitasolla. Sekä vesi- että energia-aloitteella pyritään kehittämään instituutioiden toimintavalmiuksia sekä parantamaan alojenvälistä suunnittelua ja markkinoitten kehittämistä, ja keinoina käytetään kohdennettua teknistä yhteistyötä ja laajaa yhteistyötä rahoituslaitosten kanssa.

Komissio

- auttaa kehitysmaita luomaan asianmukaiset sääntely- ja institutionaaliset puitteet, jotka ovat keskeinen edellytys sille, että voidaan virittää investointia yleishyödyllisiin peruspalveluihin ja parantaa niihin tarvittavan rahoituksen saatavuutta.

⁴⁰

Komission tiedonanto *Valtionyhtiöiden ja etenkin yleishyödyllisten laitosten uudistaminen kehitysmaissa: kaikki vaihtoehdot arvioitava* (KOM(2003) 326, 3.6.2003)

Terminologiaerot, semanttiset epäselvyydet ja erilaiset perinteet jäsenvaltioissa ovat aiheuttaneet monia väärinymmärryksiä keskusteluissa Euroopan tasolla. Jäsenvaltioissa käytetään yleishyödyllisten palvelujen yhteydessä erilaisia termejä ja määritelmiä, mikä kuvastaa eroja historiallisessa, taloudellisessa, kulttuurisessa ja poliittisessa kehitystä. Yhteisön terminologiassa pyritään ottamaan nämä erot huomioon.

Yleishyödylliset palvelut

Termi *yleishyödylliset palvelut* ei esiinny perustamissopimuksessa. Se on johdettu yhteisön käytännössä termistä *yleistä taloudellista etua koskevat palvelut*, jota käytetään perustamissopimuksessa. Yleishyödylliset palvelut on tuota termiä laajempi käsite, joka kattaa sellaiset sekä markkinapalvelut että markkinattomat palvelut, jotka viranomaiset luokittelevat yleishyödyllisiksi ja joihin ne soveltavat julkisen palvelun velvoitteita.

Yleistä taloudellista etua koskevat palvelut

Termiä *yleistä taloudellista etua koskevat palvelut* käytetään perustamissopimuksen 16 artiklassa ja 86 artiklan 2 kohdassa. Sitä ei ole määritelty perustamissopimuksessa eikä johdetussa oikeudessa. Yhteisön käytännössä vallitsee kuitenkin laaja yksimielisyys siitä, että termillä tarkoitetaan sellaisia luonteeltaan taloudellisia palveluja, joihin jäsenvaltiot tai yhteisö soveltavat erityisiä julkisen palvelun velvoitteita niiden yleishyödyllisyyden perusteella. Käsite kattaa siis erityisesti tietyt suurten verkkotoimialojen tarjoamat palvelut kuten liikenne-, posti-, energia- ja viestintäpalvelut. Termi kattaa kuitenkin kaikki muutkin taloudelliset toiminnot, joille on asetettu julkisen palvelun velvoitteita.

Vihreän kirjan tapaan myös valkoisessa kirjassa keskitytään pääasiassa mutta ei yksinomaan seikkoihin, jotka liittyvät *yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin*: keskitytäänhän perustamissopimuksessakin etupäässä taloudelliseen toimintaan. Termiä *yleishyödylliset palvelut* käytetään valkoisessa kirjassa ainoastaan silloin, kun teksti viittaa myös muihin kuin taloudellisiin palveluihin tai kun ei ole tarpeen määritellä, ovatko kyseessä olevat palvelut taloudellisia vai muita kuin taloudellisia palveluja.

Julkiset palvelut

On syytä huomata, että termejä *yleishyödylliset palvelut* ja *yleistä taloudellista etua koskevat palvelut* ei saa sekoittaa termin *julkiset palvelut* kanssa. Tämä termi ei ole yhtä tarkka. Sillä voi olla eri merkityksiä, mikä voi aiheuttaa sekaannusta. Termillä viitataan joskus siihen, että palvelua tarjotaan suurelle yleisölle, toisinaan sillä korostetaan sitä, että palvelulle on annettu erityinen rooli julkisen edun nimissä, ja voidaanpa sillä viitata myös palvelun tarjoavan yksikön omistajaan tai asemaan.⁴² Siksi termiä ei käytetä valkoisessa kirjassa.

Julkisen palvelun velvoitteet

Valkoisessa kirjassa käytetään termiä *julkisen palvelun velvoitteet*. Se viittaa erityisiin vaatimuksiin, joita julkiset viranomaiset ovat asettaneet palveluntarjoajalle varmistaakseen, että tietyt julkisen edun mukaiset tavoitteet täyttyvät esimerkiksi lento-, rautatie- ja maantieliikenteen alalla sekä energia-alalla. Velvoitteita voidaan soveltaa yhteisössä, valtakunnallisesti tai alueellisesti.

⁴¹ Määritelmät perustuvat yleishyödyllisiä palveluja käsittelevässä vihreässä kirjassa (KOM(2003) 270, 21.5.2004) annettuihin määritelmiin

⁴² Termien *julkiset palvelut* ja *julkinen sektori* välillä on usein sekaannusta. Termi *julkinen sektori* kattaa kaikki julkiset hallintoelimet ja viranomaisten valvonnan alaiset yritykset

Julkinen yritys

Termiä *julkinen yritys* käytetään tavallisesti määrittelemään palveluntarjoajan omistaja. Perustamissopimuksen mukaan kohtelun on oltava tiukan neutraalia. Yhteisön oikeuden mukaan ei ole merkitystä, ovatko yleishyödyllisten palvelujen tarjoajat julkisia vai yksityisiä yrityksiä: niillä on samat oikeudet ja velvollisuudet.

LIITE 2: Julkisen kuulemisen päätulokset⁴³

1. Yleishyödyllisten palvelujen merkitys

- Yleishyödyllisten palvelujen ratkaisevasta merkityksestä Euroopan yhteiskunnille vallitsi laaja yksimielisyys. Yleisesti tunnustettiin, että näiden palvelujen tarjoamisessa on etusijalle asetettava käyttäjän etu.
- Yleishyödyllisten palvelujen ja markkinaperiaatteiden välisestä suhteesta ei ollut yksimielisyyttä.

2. Euroopan unionin rooli

- Vaikka näkemykset perustamissopimuksen muuttamisen tarpeesta kävivät ristiin, laaja yksimielisyys vallitsi siitä, ettei yhteisölle pidä antaa lisävaltuuksia yleishyödyllisten palvelujen alalla.
- Yhteisön ja jäsenvaltioiden tason vastuualueet näyttävät selviltä. Joidenkin alojen osalta toivottiin kuitenkin yhteisön sääntöjen selkeyttämistä.
- Laaja yksimielisyys vallitsi siitä, ettei alakohtaista sääntelyä pidä ulottaa kaikkiin palveluihin. Joidenkin palvelujen kohdalla (vesi- ja jäteala, paikallinen julkinen liikenne) oli kuitenkin eriäviä näkemyksiä siitä, tarvitaanko erityistä yhteisön tason sääntelykehystä. Vastauksissa korostettiin tarvetta ottaa huomioon alojen erityispiirteet esim. terveysalalla.
- Laaja yksimielisyys vallitsi myös siitä, ettei tässä vaiheessa ole tarpeen perustaa Euroopan tason sääntelyviranomaista. Euroopan tasolla koordinoituja kansallisten sääntelyviranomaisten verkostoja pidetään parempana vaihtoehtona.

3. Alakohtainen lainsäädäntö ja yleinen puitesäädös

- Yleisen puitesäädöksen tarpeesta oltiin yhä kahta mieltä. Yhtä mieltä oltiin kuitenkin siitä, että alakohtaista lainsäädäntöä tarvitaan vastakin.
- Monissa vastauksissa korostettiin olemassa olevan alakohtaisen politiikan etuja. Joissakin vastauksissa taas huomautettiin, että vapauttamisella on ollut kielteisiä sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia.

4. Yleistä taloudellista etua koskevat palvelut ja muut kuin taloudelliset palvelut

- Monista vastaajista tämä jako on tärkeä. Joissakin vastauksissa toivottiin kuitenkin oikeusvarmuuden parantamiseksi kriteerejä, jotka eivät perustu taloudellisen ja muun kuin taloudellisen palvelun erottamiseen.
- Vaikka toivottiinkin sosiaalipalveluja tarjoavien organisaatioiden tilanteen selkeyttämistä yhteisön lainsäädännössä sekä muiden kuin taloudellisten yleishyödyllisten palvelujen suojelemista osana Euroopan yhteiskuntamallia, vallitsi laaja yksimielisyys siitä, ettei yhteisölle pidä antaa lisää valtuuksia muiden kuin taloudellisten palvelujen alalla.

⁴³

Perustana komission yksiköiden valmisteluasiakirja *Kertomus yleishyödyllisistä palveluista laadittua vihreää kirjaa koskevasta julkisesta kuulemisesta* (SEK(2004) 326, 15.3.2004)

5. Yhteiset velvoitteet

- Yhteisten yhteisötason velvoitteiden tarpeesta ja toteutettavuudesta esitettiin erilaisia näkemyksiä. Vaikka joissakin vastauksissa korostettiin tarvetta laatia julkisen palvelun velvoitteet alakohtaisesti, joissakin vastauksissa taas oltiin sitä mieltä, että yhteinen lähestymistapa on asianmukainen ja välttämätön.
- Näytti vallitsevan laaja yhteisymmärrys siitä, että yhteisön tasolla on määriteltävä periaatteet ja tavoitteet mutta että jäsenvaltioiden on voitava panna täytäntöön ja asettaa sääntöjä kansallisen ja alueellisen tason erityistilanteen ja -tarpeet huomioon ottaen.
- Yhteisön lainsäädännössä asetettujen velvoitteiden tehokkaasta täytäntöönpanosta tai näiden velvoitteiden vaikutuksesta sosiaaliseen ja alueelliseen yhteenkuuluvuuteen ei vallinnut yksimielisyyttä. Ajateltiin, että on liian aikaista muodostaa mielipidettä ja että yksityiskohtaisempi arviointi on tarpeen.
- Näkemyseroja liittyy siihen, onko yhteisön tasolla tarpeen asettaa lisävelvoitteita ja onko nykyiset velvoitteet ulotettava koskemaan muita yleishyödyllisiä palveluja

6. Alakohtaiset velvoitteet

- Uusien alakohtaisten yhteisön tason velvoitteiden käyttöönotto näkyi saavan tässä vaiheessa vain vähän kannatusta. Kuitenkin ehdotettiin tilanteen seuraamista tiiviisti eri aloilla, erityisesti toimitusvarmuuden osalta. Joillakin aloilla toivottiin myös saatavuuden ja yhteenliitettävyyden parantamista.
- Vesialan avaamisesta yhteisön tasolla ei ollut yksimielisyyttä.
- Vallitsi laaja yksimielisyys siitä, ettei tässä vaiheessa pidä ryhtyä mihinkään erityisiin yhteisön toimiin tiedotusvälineiden moniarvoisuuden suhteen vaan että moniarvoisuuden suojelu olisi jätettävä jäsenvaltioiden tehtäväksi.

7. Velvoitteiden määrittely ja organisointitavan valinta

- Joissakin vastauksissa korostettiin vastaajien havaitsemia yhteisön lainsäädännön soveltamiseen liittyviä ongelmia, joita liittyy erityisesti julkisiin hankintoihin ja valtiontukeen. Palveluhankintoja sekä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia koskevien sääntöjen selkeyttämistä toivottiin. Joissakin huomautuksissa viitattiin myös tilanteisiin, joissa on kansallisella tasolla syntynyt este sisämarkkinoiden loppuunsaattamiselle.
- Kommenteissa vallitsi laaja yksimielisyys siitä, ettei yleishyödyllisten palvelujen yhteensovittamista ole tarpeen viedä pitemmälle yhteisön tasolla.
- Monissa vastauksissa oltiin kiinnostuneita yleishyödyllisten palvelujen organisointia koskevien parhaiden käytäntöjen joustavaa ja epäbyrokrattista vaihtoa ja vertailuanalyysiä kohtaan.

8. Yleishyödyllisten palvelujen rahoittaminen

- Yleishyödyllisten palvelujen rahoitukseen liittyvien sääntöjen selkeyttämistä ja yksinkertaistamista vaadittiin ponnekkaasti erityisesti valtiontukien osalta. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen Altmarkin asiassa antamaan tuomiota pidettiin myönteisenä, mutta sen ei katsottu yksinään riittävän.
- Laaja yksimielisyys vallitsi myös siitä, että jäsenvaltioilla on vastakin oltava vapaus määritellä sopivin tapa rahoittaa yleishyödyllisiä palveluja, kunhan kilpailu ei aiheettomasti vääristy.

9. Yleishyödyllisten palvelujen arviointi

- Vaikka arvioinnin **yleisestä** merkityksestä oltiin montaa mieltä, vallitsi laaja yksimielisyys siitä, että arvioinnin on oltava kattava ja että siinä on otettava huomioon poliittiset, sosiaaliset, taloudelliset ja ympäristöä koskevat kriteerit.
- Arvioitavista palveluista tai tarvittavista menettely- tai toimielinjärjestelyistä ei ollut yksimielisyyttä.

10. Kansainvälinen ulottuvuus

- Selkeä toive oli, että varmistettaisiin, että yhteisön kansainvälisissä kauppaneuvotteluissa esittämät kannat ovat täysin johdonmukaisia EU:n sisäisen sääntelykehityksen kanssa.
- Eräissä kommentteissa myös toivottiin lisää kansainvälisiä kauppaneuvotteluja koskevaa tietoa ja avoimuutta.
- Keskeisten peruspalvelujen ratkaiseva merkitys köyhimpien maiden kehitykselle tunnustettiin laajasti. Tärkeimmäksi ongelmaksi yksilöitiin rahoituksen saaminen ja ulkomaisten investointien houkuttelevuus.

LIITE 3: KATSAUS KESKEISIIN ALAKOHTAISIN ARVIOIHIN

Sähköinen viestintä

- eEurope-toimintasuunnitelman arviointi kesäkuuhun 2004 mennessä
- Komission direktiivin 2002/77/EY kaapeli-tv-verkkoja koskevien säännösten uudelleenarviointi vuoden 2004 loppuun mennessä
- Yleispalvelun laajuuden uudelleentarkastelu yleispalveludirektiivissä 2002/22/EY heinäkuuhun 2005 mennessä
- Sähköiseen viestintään liittyvän paketin uudelleentarkastelu heinäkuuhun 2006 mennessä

Postipalvelut

- Raportti postidirektiivin soveltamisesta vuoden 2004 loppuun mennessä ja sen jälkeen kahden vuoden välein
- Vuoden 2006 loppuun mennessä ennakoivaan selvitykseen perustuva raportti vuonna 2009 täysin toteutettujen postialan sisämarkkinoitten vaikutuksista yleispalveluihin. Ehdotus, jossa selvityksen perusteella joko vahvistetaan vuosi 2009 postialan sisämarkkinoitten toteuttamisajankohdaksi tai esitetään jokin muu etenemismahdollisuus

Sähkö

- Vuosikertomukset direktiivin 2003/54/EY soveltamisesta – mukana joka toinen vuosi raportti julkisen palvelun velvoitteista
- Yksityiskohtainen raportti edistymisestä sähköalan sisämarkkinoitten toteuttamisessa 1. tammikuuta 2006 mennessä. Tarvittaessa ehdotuksia Euroopan parlamentille ja neuvostolle julkisen palvelun korkean tason takaamiseksi
- Raportti verkkoon pääsyä koskevista edellytyksistä rajat ylittävässä sähköön kaupassa annetun asetuksen (EY) N:o 1228/2003 soveltamisesta heinäkuuhun 2006 mennessä
- Tarpeen mukaan ehdotuksia Euroopan parlamentille ja neuvostolle jakeluverkonhaltijoiden täyden ja aidon riippumattomuuden varmistamiseksi 1. heinäkuuta 2007 mennessä. Tarvittaessa ehdotuksissa käsitellään myös määräävää markkina-asemaa, markkinoitten keskittymistä ja markkinoitten valtaamiseen tähtäävää tai kilpailunvastaista toimintaa

Kaasu

- Vuosikertomukset direktiivin 2003/55/EY soveltamisesta – mukana joka toinen vuosi raportti julkisen palvelun velvoitteista
- Yksityiskohtainen raportti edistymisestä kaasualan sisämarkkinoitten toteuttamisessa 1. tammikuuta 2006 mennessä. Tarvittaessa ehdotuksia Euroopan parlamentille ja neuvostolle julkisen palvelun korkean tason takaamiseksi
- Tarpeen mukaan ehdotuksia Euroopan parlamentille ja neuvostolle jakeluverkonhaltijoiden täyden ja aidon riippumattomuuden varmistamiseksi 1. heinäkuuta 2007 mennessä. Tarvittaessa ehdotuksissa käsitellään myös määräävää markkina-asemaa, markkinoitten keskittymistä ja markkinoitten valtaamiseen tähtäävää tai kilpailunvastaista toimintaa

Vesi

- Komission tulokset sen vesialalla tekemästä arvioinnista vuoden 2004 loppuun mennessä

uljetusala

- 2004: Euroopan parlamentin ja neuvoston hyväksyntä nyt sovittelumenettelyssä olevalle toiselle rautatiepaketille
- Euroopan parlamentin ja neuvoston hyväksyntä kolmannelle rautatiepaketille vuoden 2004 loppuun mennessä
- Euroopan parlamentin ja neuvoston hyväksyntä julkisen palvelun velvoitteita koskevalle asetusehdotukselle sekä julkisen palvelun sopimusten myöntäminen rautateiden, maanteiden ja sisävesien matkustajaliikenteen alalla vuoden 2004 loppuun mennessä

Tv- ja radiotoiminta

- Raportti televisio ilman rajoja -direktiivin soveltamisesta ja tarvittaessa siihen liittyvät lainsäädäntöehdotukset vuoden 2005 alussa