



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 17.10.2001
KOM(2001) 598 slutlig

RAPPORT TILL EUROPEISKA RÅDETS MÖTE I LAEKEN

Tjänster i allmänhetens intresse

(Framlagt av kommissionen)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning.....	3
2.	Att garantera ekonomiskt bärkraftiga tjänster i allmänhetens intresse på den inre marknaden.....	5
2.1.	Kompensation för skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster och bestämmelserna om statligt stöd	6
2.1.1.	Gemenskapens regelverk.....	6
2.1.1.1.	När betraktas kompensation som stöd?	6
2.1.1.2.	När är stöd förenligt med gemenskapsrätten?.....	6
2.1.1.3.	Anmälan.....	9
2.1.2.	Åtgärder för att öka rättssäkerheten	9
2.1.2.1.	Ett angreppssätt i två steg	9
2.1.2.2.	Ytterligare åtgärder för ökad öppenhet	10
2.2.	Gemenskapsreglernas tillämpning på valet av tjänsteleverantör	11
3.	Att garantera EU-medborgare och företag högkvalitativa tjänster i allmänhetens intresse.....	12
3.1.	Att effektivt utvärdera hur tjänster i allmänhetens intresse fungerar	12
3.1.1.	Sektorsvis rapportering.....	13
3.1.2.	En årlig utvärdering inom ramen för Cardiff-processen	14
3.1.3.	Benchmarking för tjänster i allmänhetens intresse på andra områden.....	16
3.2.	Utveckling av principerna i artikel 16.....	16
4.	Slutsatser.....	20
	Bilaga	22

1. INLEDNING

En grundstomme i den europeiska samhällsmodellen

1. I en föränderlig värld utgör tjänster i allmänhetens intressen fortfarande en del av den europeiska samhällsmodellens grundstomme. EU-medborgarna har kommit att förvänta sig tillgång till ett brett spektrum av högkvalitativa tjänster till överkomliga priser. Dessa tjänster bidrar till medborgarnas livskvalitet och är en förutsättning för att de fullt ut skall kunna utöva sina grundläggande rättigheter. Att alla skall ha tillgång till de tjänster som är i allmänhetens intresse är en av de europeiska samhällenas gemensamma värderingar. Tjänster i allmänhetens intresse bidrar till det europeiska näringslivets konkurrenskraft och stärker den sociala och territoriella sammanhållningen i EU. Dessa tjänster utgör en viktig del av gemenskapens konsumentskyddspolitik. För kandidatländerna är väl fungerande tjänster i allmänhetens intresse avgörande för att de på ett smidigt sätt skall kunna integreras i EU.

Erkännande i fördraget och i stadgan om de grundläggande rättigheterna

2. Den vikt som EU-medborgare och företag fäster vid att dessa tjänster bibehålls och utvecklas beaktas i EU:s olika politiska insatser. På EU-nivå har betydelsen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse uttryckligen erkänts genom artikel 16 i EG-fördraget, som infördes genom Amsterdamfördraget. Tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har därefter också tagits upp som en av de grundläggande rättigheterna i artikel 36 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna¹, som Europeiska rådet högtidligt tillkännagav vid sitt möte i Nice:

“Unionen skall för att främja social och territoriell sammanhållning i unionen erkänna och respektera den tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som föreskrivs i nationell lagstiftning och praxis i enlighet med Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.”

Den offentliga sektorn ingriper när marknaden misslyckas

3. Marknaden klarar själv på ett tillfredsställande sätt att tillhandahålla ett flertal tjänster i allmänhetens intresse för många människor. Men ibland misslyckas marknaden med att uppfylla de eftersträlvade sociala målen och följaktligen med att tillhandahålla tjänsterna i tillräcklig utsträckning. Detta kan till exempel bero på i) att enskilda eller marknaden inte korrekt uppskattar värdet av alla de positiva effekter som genereras i framtiden eller för samhället i stort (t.ex. när det gäller utbildning), ii) att samhället vill uppmuntra tillhandahållande och användning av kollektiva nyttigheter t.ex. muséer, eller iii) att samhället vill att alla medborgare, även de minst bemedlade, skall ha tillgång till vissa tjänster av en lämplig kvalitet. I dessa fall kan ett ingripande av den offentliga sektorn vara nödvändigt.

Två meddelanden med principer och mål för kommissionens politik

4. Principerna och målsättningarna för kommissionens politik på detta område har fastställts i två meddelanden från 1996 och 2000 om tjänster i allmänhetens intresse i Europa². Dessa meddelanden kompletterar varandra. I sitt meddelande från 1996 klargjorde kommissionen särskilt att det är helt förenligt med fördraget att tillhandahålla och utveckla högkvalitativa tjänster i allmänhetens intresse och att fördraget ger en möjlighet att fullt ut beakta dessa

¹ EGT C 364, 18.12.2000, s. 1

² EGT C 281, 26. 9. 1996, s. 3. och EGT C 17, 19. 1. 2001, s. 4

tjänsters särdrag. I meddelandet från 2000 konstaterades ett behov av ökad rättssäkerhet både för medlemsstaterna och marknadsaktörerna och man klargjorde fördragets konkurrens- och inre marknadsbestämmelsers räckvidd och hur de skall tillämpas.

5. Europeiska rådet noterade vid sitt möte i Nice den 7–9 december *"kommissionens avsikt att i nära samarbete med medlemsstaterna överväga metoder som säkerställer större förutsägbarhet och ökad rättssäkerhet vid tillämpningen av konkurrensrätten i samband med tjänster i allmänhetens intresse"* och godkände rådets (inre marknaden) uttalande av den 28 september 2000 i vilket två särskilda anledningar till oro angavs:

Europeiska
rådet gav
uttryck för
oro i Nice

- *"Tillämpningen av bestämmelserna för den inre marknaden och för konkurrensen bör ge möjlighet att utföra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse under rättssäkra förhållanden och med en ekonomisk livskraft som bland annat säkerställer principerna om lika behandling, kvalitet och kontinuitet beträffande dessa tjänster. I detta avseende bör bland annat organisationen av finansieringssätten för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse fastställas med tillämpning av bestämmelserna för statligt stöd. I synnerhet bör överensstämmelsen mellan stöd för att kompensera extrakostnader för utförande av uppgifter av allmänt ekonomiskt intresse erkännas, med beaktande av artikel 86.2.*
- *Bidraget från tjänster av allmänt ekonomiskt intresse till den ekonomiska tillväxten och till det sociala välbefinnandet motiverar fullt ut en regelbunden utvärdering på ett sätt som säkerställer uppgifterna, särskilt beträffande tjänstekvalitet, tillgänglighet, tillförlitlighet och rättvist och överskådligt pris. Denna utvärdering kan utövas inom ramen för Cardiffprocessen, på grundval av medlemsstaternas bidrag och kommissionens rapporter, utbyte av goda lösningar eller inbördes utvärdering. Samråd med medborgare och konsumenter kan också ske genom forumet för den inre marknaden i medborgarnas och företagens tjänst."*

6. Europeiska rådet uppmanade kommissionen att lägga fram en rapport om genomförandet av riktlinjerna om tjänster i allmänhetens intresse till Europeiska rådet vid dess möte i Laeken i december 2001. Den här rapporten läggs fram som svar på denna uppmaning. Rapporten avser inte att heltäckande beskriva all politik som drivs på gemenskapsnivå i fråga om tjänster i allmänhetens intresse. Den avser inte heller att ersätta de båda meddelandena från 1996 och 2000, som är fortfarande aktuella framför allt när det gäller definitionerna, principerna och målsättningarna³. Syftet med denna rapport är mer begränsat, nämligen att komplettera de båda meddelandena genom att ta upp de särskilda anledningar till oro som rådet (inre marknaden) gav uttryck för och beakta de synpunkter som inkommit från medlemsstaterna och berörda parter på meddelandet från september 2000.

Denna rapport är
ett svar på
Europeiska
rådets reaktion

³ För enkelhetens skull bifogas de termdefinitioner som användes i 1996 och 2000 års meddelanden

2. **ATT GARANTERA EKONOMISKT BÄRKRAFTIGA TJÄNSTER I ALLMÄNHETENS INTRESSE PÅ DEN INRE MARKNADEN**

7. Enligt gemenskapsrätten är det som regel medlemsstaternas sak att besluta huruvida de själva skall tillhandahålla offentliga tjänster, direkt eller indirekt (genom offentligägda organ), eller låta någon annan göra det.⁴ När en ekonomisk verksamhet har en gemenskapsdimension omfattas den av fördragets bestämmelser och principer, vilka syftar till att säkerställa likabehandling och konkurrens mellan (offentliga och privata) operatörer som uppfyller de fastställda kraven. Om dessa bestämmelser och principer respekteras utgör det en garanti för att tjänsterna tillhandahålls på de ekonomiskt mest fördelaktiga villkoren på marknaden.

Offentliga myndigheter bestämmer oftast själva hur tjänsterna organiseras

8. Ekonomisk jämvikt är en förutsättning för att tjänster i allmänhetens intresse skall kunna fylla sin funktion. Idag kan ett flertal tjänster i allmänhetens intresse med fördel tillhandahållas på marknadsmässiga villkor utan behov av extrastöd. Andra tjänster i allmänhetens intresse behöver någon form av stöd för att bära sig. Gränsen mellan dessa båda kategorier av tjänster är inte fastlagd en gång för alla utan kan ändras till följd av den tekniska och ekonomiska utvecklingen.

Tjänsterna förutsätter ekonomisk jämvikt

9. Finansiering från gemenskapen, t.ex. genom strukturfonder eller transeuropeiska nät, kan bidra till finansieringen av tjänster i allmänhetens intresse, men det är medlemsstaterna som skall garantera den finansiella stabiliteten för dessa tjänster. Fördraget ger dock medlemsstaterna en möjlighet att ge stöd till tjänster i allmänhetens intresse som annars inte skulle bära sig ekonomiskt. Sektorspecifika direktiv som behandlar frågan om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse möjliggör inrättandet av fonder eller andra kompensationsmekanismer för att finansiera tillhandahållandet av dessa tjänster. Medlemsstaternas möjligheter att ge ekonomiskt stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan i princip begränsas genom gemenskapsbestämmelserna om statligt stöd. I praktiken har fördragets regelverk hittills alltid visat sig vara tillräckligt flexibelt för att göra det möjligt för medlemsstaterna att finansiera tjänster i allmänhetens intresse, när så har behövts.

Fördraget har visat sig vara tillräckligt flexibelt för att möjliggöra finansiering

10. Det faktum att dessa tjänster är olika till sin natur och att de organiseras och finansieras på olika sätt har ibland gjort det mycket svårt att tillämpa inre marknads- och konkurrensbestämmelserna. I sitt meddelande från september 2000 åtog sig kommissionen därför att vidare utreda hur den på bästa sätt skall kunna använda de instrument den förfogar över för att öka rättssäkerheten. Sedan dess har kommissionen i detta syfte vidtagit ett antal åtgärder som också är relevanta för tjänster i allmänhetens intresse⁵.

Kommissionen har redan vidtagit åtgärder för att öka rättssäkerheten

⁴ När inte annat föreskrivs i särskild gemenskapslagstiftning, som för transportsektorn
⁵ Den 12 januari 2001 antog kommissionen tre gruppundantagsförordningar om stöd till utbildning, stöd av mindre betydelse och stöd till små och medelstora företag (EGT L 10, 13.1.2001, ss. 20, 30, 33). Kommissionen har också antagit riktlinjer för statligt stöd till skydd för miljön (EGT C 37, 3.2.2001, s. 3), ett meddelande om analysmetodiken för statligt stöd i samband med så kallade *stranded costs* (kostnader som det inte går att få täckning för i en konkurrensutsatt marknad) inom elsektorn (http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/legislation/aid3.html#electricity) samt ett

Val av tjänsteleverantör och ekonomisk kompensation behandlas särskilt

11. De diskussioner som följt sedan kommissionen antog meddelandet i september 2000 visar att man fortfarande måste ta itu med framför allt frågan om hur gemenskapsreglerna skall tillämpas vid urval av en eller flera leverantörer av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och frågan om ekonomisk kompensation för skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster i förhållande till bestämmelserna om statligt stöd.

2.1. Kompensation för skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster och bestämmelserna om statligt stöd

Många tjänsteleverantörer får ekonomisk kompensation

12. Många leverantörer av tjänster i allmänhetens intresse får någon form av offentlig finansiering som kompensation för att de åtar sig att tillhandahålla de offentliga tjänster som de anförtrotts. Myndigheterna i medlemsstaterna, leverantörer av tjänster i allmänhetens intresse och berörda tredje parter behöver därför vara säkra på hur bestämmelserna om statligt stöd tillämpas på sådan kompensation.

2.1.1. Gemenskapens regelverk

Fokus på grundläggande principer

13. Den allmänna ramen utgörs av fördragets konkurrensbestämmelser och fördragets bestämmelser om den inre marknaden. De har redan beskrivits i detalj i kommissionens meddelande från september 2000. Detta avsnitt inskränker sig därför till att rekapitulera några grundläggande principer för gemenskapens bestämmelser om statligt stöd som är tillämpliga på kompensation för tillhandahållande av offentliga tjänster.⁶

2.1.1.1. När betraktas kompensation som stöd?

Kompensationer kan vara statligt stöd

14. En ekonomisk kompensation från staten till en leverantör av tjänster i allmänhetens intresse utgör en ekonomisk fördel i den mening som avses i artikel 87.1. Med hänvisning till det faktum att artikel 87.1 inte definierar statligt ingripande utifrån åtgärdernas orsaker eller mål utan utifrån deras effekter har förstainstansrätten bekräftat att ekonomiska fördelar som offentliga myndigheter ger företag som kompensation för skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster är att betrakta som stöd enligt artikel 87.1⁷. Fram till dess att domstolens rättspraxis utvecklas vidare skall alltså sådan kompensation

meddelande om hur reglerna för statligt stöd skall tillämpas på public service-företagen (K(2001) 3063, 17.10 2001). I sitt meddelande om vissa rättsliga aspekter på biofilm och annan audiovisuell produktion (KOM(2001) 534, 26.9.2001) gav kommissionen allmän vägledning när det gäller statligt stöd till biofilmsektorn. Kommissionen har därefter också antagit en resultattavla för statligt stöd för 2001 (KOM(2001) 412, 18.7.2001) och gjort sitt register över statligt stöd tillgängligt

⁶ Kommissionen har förberett ett arbetsdokument som i detalj förklarar hur bestämmelserna om statligt stöd tillämpas på denna typ av kompensation

⁷ Förstainstansrättens beslut av den 27 februari 1997, *Fédération Française des Sociétés d'Assurances (FFSA) m.fl. mot kommissionen*, mål T-106/95, [1997] REG II-229; bekräftat av domstolens beslut av den 25 mars 1998, mål C-174/97 P, [1998] REG I-1303; Förstainstansrättens beslut av den 10 maj 2000, *SIC - Sociedade Independente de Comunicação SA mot kommissionen*, mål T-46/97 [2000] REG II-2125

omfattas av bestämmelserna om statligt stöd om de övriga villkoren i artikel 87.1 är uppfyllda⁸.

2.1.1.2. När är stödet förenligt med gemenskapsrätten?

Kompensation
kan vara
förenligt med
gemenskaps-
rätten

15. En kompensation kan vara förenlig med gemenskapsrätten även om den omfattas av det allmänna förbudet mot statligt stöd i artikel 87.1. Kompensationen kan nämligen beviljas undantag enligt artikel 87.2 och 87.3 eller enligt artikel 73 när det gäller inlandstransporter. Den kan också beviljas undantag enligt artikel 86.2 i fördraget. Tillämpningen av artikel 87.2 och 87.3 har inte gett upphov till särskilda problem när det gäller tjänster i allmänhetens intresse och tillämpningen av artikel 73 förklaras i sekundärlagstiftningen⁹. Däremot behöver tillämpningen av artikel 86.2 förklaras ytterligare.¹⁰ Artikel 86.2 lyder:

"Företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol skall vara underkastade reglerna i detta fördrag, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte påverkas i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse."

Villkor i
artikel 86.2

16. Enligt denna bestämmelse är stöd som ges till en leverantör av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i princip förenligt med fördraget om stödet behövs för att leverantören skall kunna fullgöra skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster. I sitt beslut i FFSA-målet fann förstainstansrätten att: *"utgivandet av ett stöd, enligt artikel 90.2 i fördraget, kan undgå förbudet i artikel 92 i nämnda fördrag under förutsättning att stödet i fråga endast är avsett att kompensera för de merkostnader som följer av att den särskilda uppgift fullgörs som åligger det företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och att beviljandet av stödet visar sig vara nödvändigt för att nämnda företag skall kunna säkerställa sina offentliga skyldigheter under balanserade ekonomiska förhållanden (ovan nämnda dom i målet Corbeau, punkt 17-19). Bedömningen av om stödet är nödvändigt innebär en uppskattning av samtliga ekonomiska förhållanden under vilka företaget i fråga utför de tjänster som hör till det förbehållna området, utan att eventuella fördelar som det kan erhålla med avseende på de områden som är öppna för konkurrens beaktas."* (punkt 178)¹¹.

Stödet får inte
vara större än
extra-
kostnaderna

17. Den metod domstolen har använt består i att uppskatta de extrakostnader som uppstår genom skyldigheten att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt

⁸ Dessa villkor förklaras i kommissionens meddelande från september 2000, EGT C 17, 19.1.2001, s. 4

⁹ Förordningarna 1191/69 och 1107/70 som för närvarande är föremål för förslag till uppdatering (KOM(2000) 7 och 5 av den 26.7.2000)

¹⁰ När det gäller att bedöma kompensation till radio och TV i allmänhetens tjänst hänvisas också till det protokoll om systemet för radio och TV i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna som bifogats till Amsterdamfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen, som trädde i kraft den 1 maj 1999, EGT C 340, 10.11.1997, s. 109, samt till kommissionens meddelande av den 17.10.2001 om hur bestämmelserna om statligt stöd skall tillämpas på public service-företag.

¹¹ Numreringen av artiklarna i fördraget ändrades genom Amsterdamfördraget. Den artikel domstolen avser är den nuvarande artikel 86.2

intresse och jämföra dessa kostnader med storleken på det beviljade stödet. Om stödet inte överstiger extrakostnaderna, är det i princip godtagbart på grundval av artikel 86.2¹².

- Medlemsstaternas handlingsfrihet är stor*
18. När det gäller det sätt på vilket denna kompensation ges har medlemsstaterna en stor handlingsfrihet. Med ledning av de berörda företagens särskilda behov kan de få årliga stöd, förmånliga skattevillkor, lägre sociala avgifter etc. Det som är avgörande för kommissionens bedömning är att värdet av dessa förmåner inte överstiger de berörda företagens extrakostnader för tillhandahållandet av tjänsterna av allmänt ekonomiskt intresse. På liknande vis är kommissionens förhållningssätt neutralt till om de berörda företagen är privata eller offentliga. Detta val är helt och hållet medlemsstaternas sak.
- Kompensation ges på grundval av ett urvalsförfarande*
19. Om upphandlingen av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse sker genom ett rättvist, öppet och icke-diskriminerande förfarande¹³, i fråga om de tjänster som skall tillhandahållas och kompensationens storlek, anses kompensationen som regel vara förenlig med artikel 86.2, under förutsättning att förfarandet verkligen varit konkurrensutsatt.
- Rättspraxis*
20. Kommissionens erfarenhet visar att det i praktiken är relativt få fall där kompensationens storlek ifrågasätts eller är föremål för ett klagomål. Problem uppstår i huvudsak i sektorer som är helt eller delvis avreglerade, som tele-, transport- eller postsektorn. De kan också uppstå i radio-/TV-sektorn. De frågor som uppstår omfattar också eventuella korssubventioner från offentliga tjänster till andra slags tjänster samt storleken på kompensationen. Kommissionen anser i detta avseende att det är nödvändigt att man strikt uppfyller de krav som uppställs i kommissionens direktiv 80/723/EEG av den 25 juni 1980 om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag samt insyn i vissa företags finanser¹⁴. Framför allt krävs det att medlemsstaterna inrättar nödvändiga skyddsåtgärder för att hindra att stöd för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i praktiken, om än bara delvis, används till att subventionera verksamhet som inte är offentliga tjänster. Sådana korssubventioner kan inte tolereras.
- Offentliga myndigheter upphandlar tjänsterna*
21. För att dessa principer skall kunna tillämpas krävs dock att de förpliktelser som åligger det företag som anförtrotts tjänsten finns specificerade i en myndighetshandling eller i ett avtal som ingåtts med den behöriga myndigheten¹⁵. Det belopp som kompensationen uppgår till måste under alla omständigheter fastställas enligt klara, öppna och icke-diskriminerande regler. Förordning 1191/69 ger till exempel möjlighet till undantag från

¹² Kommissionen har till exempel tillämpat denna metod i två beslut från 1999 där man fann att kompensationen inte översteg den inneboende kostnad som tillhandahållandet av de offentliga tjänsterna förde med sig och att den därför var förenlig med artikel 86.2 (beslut av den 24.2.1999, Kinderkanal/Phoenix, stöd NN 70/98, och beslut av den 29.9.1999 BBC News, stöd NN 88/98)

¹³ Framför allt genom öppet anbudsförfarande, enligt tillämplig lagstiftning.

¹⁴ EGT L 195, 29.7.1980, s. 35, senast ändrat genom direktiv 2000/52/EG av den 26 juli 2000, EGT L 193, 29.7.2000, s. 75

¹⁵ I artikel 4 i förordning 3577/92 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (cabotage) föreskrivs ett undantag för sjötransportområdet

anmälningsplikten för kompensation för inlandstransporter på grundval av i förväg överenskomna former i stället för täckning av underskott i efterhand.¹⁶

*Inverkan på
handeln*

22. Ett undantag från fördragets bestämmelser enligt artikel 86.2 får inte påverka handelns utveckling i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse.

*Stöd kan strida
mot andra
gemenskaps-
bestämmelser*

23. Noteras bör också att kommissionen inte kan godkänna statligt stöd som strider mot andra gemenskapsrättsliga bestämmelser¹⁷. I detta sammanhang anser kommissionen att risken för att ett koncessionsförfarande bryter mot andra fördragsbestämmelser än artiklarna 86–88 minskar betydligt om man uppfyller de krav som fastställs i rådets direktiv 92/50/EEG och följer fördragets bestämmelser och principer enligt kommissionen tolkningsmeddelande om koncessioner enligt EG-rätten om offentlig upphandling¹⁸.

2.1.1.3. Anmälan

Principer

24. I princip skall all kompensation som betraktas som stöd anmälas. Enligt domstolens rättspraxis är den skyldighet som avses i artikel 88 att man i förväg skall anmäla stöd en generell skyldighet som omfattar allt stöd. Anledningen till detta är att det skall gå att stoppa utbetalning av stöd som strider mot fördraget¹⁹. Stöd måste därför anmälas till kommissionen innan det ges, även om det kan omfattas av undantag och är förenligt med fördraget.

Undantag

25. I det aktuella rättsläget finns det endast två relevanta undantag från denna skyldighet. För det första behövs ingen anmälan om det beviljade stödet är ett stöd av mindre betydelse enligt kommissionens förordning 69/2001 av den 12 januari 2001²⁰. För det andra är kompensation som ges i enlighet med kraven i rådets förordning 1191/69 av den 26 juni 1969 om medlemsstaternas åtgärder i fråga om allmän trafikplikt på järnväg, väg och inre vattenvägar²¹ undantagna från anmälningsplikten. Kommissionen kommer dessutom att lägga fram ett förslag till ändring av anmälningsförfarandena för statligt stöd för kompensation för trafikplikt på förbindelser till avlägset belägna regioner och små öar inom gemenskapen²².

*Kompensations-
ordningar*

26. Det bör framhållas att medlemsstaterna, precis som för andra slag av statligt stöd, kan anmäla enskilda kompensationsprojekt eller kompensationsordningar till kommissionen. När en sådan ordning väl har godkänts av kommissionen behöver det enskilda stöd som sedan ges i enlighet med ordningen som regel inte anmälas till kommissionen.

16 Rådets förordning (EEG) 1191/69 av den 26 juni 1969 om medlemsstaternas åtgärder i fråga om allmän trafikplikt på järnväg, väg och inre vattenvägar, EGT L 156, 28.6. 1969, s. 1

17 Förstainstansrättens beslut av den 27 september 2000, *BP Chemicals mot kommissionen*, mål T-148/97, [2000] REG II-3145 (punkterna . 55 och 77)

18 EGT C 121, 29.4.2000, s. 2

19 Mål C-332/98 *Coopérative d'Exportation du Livre Français (CELF)* [2000] REG I-4833

20 EGT L 10, 13.1.2001, s. 30

21 EGT L 156, 28.6.1969, s. 1

22 Viboken om en europeisk transportpolitik för 2010, KOM(2001) 370 slutlig, 12.9.2001

2.1.2. Åtgärder för att öka rättssäkerheten

2.1.2.1. Ett angreppssätt i två steg

*Ökad
rättssäkerhet i
två steg*

27. Som ett led i sin strävan att fortsätta att undersöka hur man kan öka rättssäkerheten för tjänster i allmänhetens intresse och samtidigt effektivt tillämpa bestämmelserna om statligt stöd träffade kommissionen den 7 juni 2001 företrädare för medlemsstaterna för att få en bättre inblick i de svårigheter medlemsstaterna ställs inför när det gäller finansieringen av tjänster i allmänhetens intresse. Med utgångspunkt från diskussionerna med medlemsstaterna och berörda parter samt sin egen erfarenhet från verkliga fall överväger kommissionen nu ett angreppssätt i två steg.

*Först en
gemenskapsram...*

28. Som ett första steg avser kommissionen att i nära samarbete med medlemsstaterna under 2002 inrätta en gemenskapsram för statligt stöd som beviljas företag som har fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. En sådan ram kommer att ge medlemsstaterna och företagen information om de villkor under vilka kommissionen kan godkänna statligt stöd som kompensation för skyldighet att tillhandahålla offentliga tjänster. Framför allt skulle man kunna fastställa på vilka villkor kommissionen kan godkänna ordningar för statligt stöd, för att på så vis minska anmälningsplikten för enskilt stöd.

*...sedan vid behov
en förordning om
gruppundantag*

29. Som ett andra steg kommer kommissionen att utvärdera erfarenheten från tillämpningen av denna ram och i den mån det är befogat anta en förordning om undantag från anmälningsskyldigheten för visst stöd när det gäller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. För ett sådant så kallat gruppundantag skulle man behöva precisera de omständigheter under vilka offentlig finansiering inte skulle betraktas som statligt stöd i fördragets mening när inte alla villkoren i artikel 87.1 är uppfyllda och/eller fastställa precisa villkor för när sådan finansiering är förenlig med fördraget när den betraktas som statligt stöd. Ett exempel på ett sådant villkor skulle kunna vara en bestämmelse om att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse skall tilldelas genom rättvisa, öppna, icke-diskriminerande och konkurrensutsatta upphandlingsförfaranden.²³ Förordningen skulle kunna omfatta tjänster i allmänhetens intresse på samtliga områden eller begränsas till vissa sektorer. Det skulle också kunna användas för att öka rättssäkerheten när det gäller lokala och sociala tjänster i allmänhetens intresse. För att förbereda ett eventuellt antagande av en sådan gruppundantagsförordning måste kommissionen i god tid lägga fram ett förslag till ändring av rådets förordning 994/1998²⁴.

2.1.2.2. Ytterligare åtgärder för ökad öppenhet

*En slutgiltig
förteckning
över icke-
ekonomisk
verksamhet
omöjlig*

30. Tjänster i allmänhetens intresse som inte är av ekonomisk natur omfattas inte av konkurrens- och inre marknadsreglerna, vilket redogjordes för i meddelandet från september 2000. Det har därför föreslagits att kommissionen skall upprätta en förteckning över de tjänster i allmänhetens intresse som är av icke-ekonomisk natur. När det gäller distinktionen mellan verksamhet som är

²³ Ett annat exempel återfinns i kommissionens förslag till förordning om stöd till samordning av transporter på järnväg, väg och inre vattenvägar, KOM(2000) 5, 26.7.2000

²⁴ EGT L 142, 14.5.1998, s. 1

respektive inte är av ekonomisk natur har domstolen konsekvent funnit att "*all verksamhet som går ut på att erbjuda varor eller tjänster på en viss marknad utgör ekonomisk verksamhet*"²⁵. I de flesta fall vållar denna distinktion inga problem i praktiken när det gäller tjänster i allmänhetens intresse. Men den abstrakta definitionen av tjänster av "icke-ekonomisk natur" har visat sig vara problematisk. De tjänster som kan tillhandahållas under marknadsmässiga former varierar också med tiden, allteftersom tekniken, ekonomin och samhället förändras. Det skulle därför inte gå att upprätta en slutgiltig förteckning över samtliga de tjänster i allmänhetens intresse som skall anses vara av "icke-ekonomisk natur", även om man naturligtvis kan upprätta en förteckning med exempel på sådana tjänster.²⁶

Vytt avsnitt i
årliga
rapporten om
konkurrens-
politiken

31. För att ytterligare öka öppenheten när det gäller konkurrenspolitiken och tjänster i allmänhetens intresse kommer kommissionen i framtiden att i sin årliga rapport om konkurrenspolitiken införa ett särskilt avsnitt om tjänster i allmänhetens intresse och redogöra för hur konkurrensreglerna tillämpats på dessa tjänster.

Ärenden skall
markeras i
registret över
statligt stöd

32. Kommissionen kommer i framtiden också i sitt register över statliga stöd att markera de fall som rör tjänster i allmänhetens intresse för att göra det lättare att få tillgång till aktuell förvaltningspraxis²⁷.

2.2. **Gemenskapsreglernas tillämpning på valet av tjänsteleverantör**²⁸

Medlemsstaterna
måste uppfylla
krav vid val av
tjänsteleverantör

33. Medlemsstaterna får fritt besluta hur tjänsterna skall tillhandahållas och kan besluta att själva tillhandahålla de offentliga tjänsterna direkt eller indirekt (genom andra offentliga organ). Men om de väljer att anförtro tillhandahållandet av tjänsterna till en utomstående part måste de följa de formkrav och principer för valet av tjänsteleverantör som anges nedan.

Undantag

34. Dessa regler och principer är härledda från fördraget och är tillämpliga på alla avtal som ingås av medlemsstaterna och som rör ekonomisk verksamhet i fördragets mening, oavsett definitionerna i nationell lagstiftning. Ett antal undantag kan dock ges enligt fördraget. Enligt fördraget omfattas inte verksamhet i samband med myndighetsutövning av dessa regler och undantag kan ges om det är motiverat med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. Verksamhet som i fördragets mening "inte är av ekonomisk natur" omfattas inte heller av dessa bestämmelser och principer.²⁹ Fördragets bestämmelser och principer påverkar inte heller medlemsstaternas möjlighet att ge särskilda eller exklusiva rättigheter för tillhandahållandet av tjänster av

²⁵ Domstolens dom i förenade målen C-180–184/98 *Pavel Pavlov m.fl mot Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten* [2000] REG I-6451

²⁶ Jfr kommissionens meddelande från september 2000, särskilt punkterna 28-30, och det arbetsdokument som avses i fotnot 6

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

²⁸ De regler och principer som tas upp i detta avsnitt rör det allmänna regelverket och beaktar inte eventuellt tillämplig sektoriell gemenskapslagstiftning eller nationella lagstiftning som är förenlig med gemenskapsrätten

²⁹ Jfr punkt 30 ovan

allmänt ekonomiskt intresse om villkoren i artikel 86, särskilt 86.2, är uppfyllda³⁰.

- Direktiv om offentlig upphandling*
35. När en offentlig myndighet anförtror en tjänst i allmänhetens intresse åt en utomstående genom ett avtal som uppfyller villkoren i gemenskapens direktiv om offentlig upphandling³¹, utgör detta avtal ett "offentligt upphandlingskontrakt" i dessa direktivs mening och tilldelningen av sådana kontrakt måste följa bestämmelserna i dessa direktiv.
- Upphandling av kontrakt omfattas av dessa direktiv*
36. Enligt domstolens rättspraxis måste tilldelning av kontrakt som inte omfattas av direktiven om offentlig upphandling också följa relevanta bestämmelser och principer i fördraget, dvs. bestämmelserna om etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster samt principerna om öppenhet, likabehandling, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Att agera i enlighet med dessa principer betyder som regel, med undantag för de tjänster som inte omfattas av fördragets bestämmelser och principer enligt punkt 34 ovan, att man för de potentiella anbudsgivarnas skull ser till att upphandlingen kringgärdas av sådan offentlighet att tjänstemarknaden öppnas upp för konkurrens och att det går att kontrollera att upphandlingsförfarandena är opartiska³².
- Offentlig-privata partnerskap*
37. Detta är fallet för tjänstekoncessioner och andra former av offentlig-privata partnerskap som inte omfattas av direktiv 92/50/EEG. Partnerskap mellan offentlig och privat sektor avser alla former av samarbete mellan den offentliga och den privata sektorn i samband med tjänster som är avsedda för allmänheten. Kommissionen har beskrivit en koncession som en statlig åtgärd genom vilken en offentlig myndighet anförtror tillhandahållandet av en tjänst som myndigheten normalt sett själv skulle ansvara för till en tredje part, vilken påtar sig riskerna. När det gäller tjänstekoncessioner tar tjänsteleverantören på sig riskerna i samband med tillhandahållandet av tjänsten, men får i gengäld en betydande del av inkomsterna från driften³³.
- Tillämpning av gemenskapsrätten ger hög kvalitet till bästa pris*
38. Kommissionen anser att tillämpningen av dessa principer och bestämmelser på urvalet av tjänsteleverantör uteslutande medför positiva effekter för både användarna och de ekonomiska aktörerna. Om dessa bestämmelser och principer tillämpas korrekt kommer det att leda till en bättre hantering av tjänster i allmänhetens intresse, eftersom man då kan garantera att dessa tjänster anförtrors tjänsteleverantörer som uppfyller de nödvändiga kraven och att det sker på de mest fördelaktiga villkoren på marknaden. Konsumenterna kommer på så vis att få tillgång till högkvalitativa tjänster till bästa tillgängliga marknadspris.
- Kommissionen utreder om ytterligare åtgärder behövs*
39. Kommissionen kommer att undersöka huruvida ytterligare åtgärder behövs för att förtydliga de bestämmelser och principer som är tillämpliga på val av leverantör av tjänster i allmänhetens intresse.

är det gäller den audiovisuella sektorn bör man beakta det protokoll om systemet för radio och TV i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna som bifogats till Amsterdamfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen, som trädde i kraft den 1 maj 1999

³¹ Jfr direktiven 92/50/EEG, 93/37/EEG, 93/36/EEG samt 93/38/EEG

³² Se dom av den 7 december 2000 i Telaustria-målet, mål C-324/98 (punkt 62)

³³ För en mer ingående analys av denna fråga, se tolkningsmeddelandet om koncessioner enligt EG-rätten (EGT C 121, 29.4.2000, s. 2)

3. ATT GARANTERA EU-MEDBORGARE OCH FÖRETAG HÖGKVALITATIVA TJÄNSTER I ALLMÄNHETENS INTRESSE

40. I linje med subsidiaritetsprincipen är det som regel medlemsstaternas sak att definiera särskilda kvalitetskrav för dessa tjänster och se till att dessa krav uppfylls. På gemenskapsnivå har fullbordandet av den inre marknaden och införandet av konkurrens bidragit till att höja kvaliteten på ett flertal tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Gemenskapsinitiativ har tagits på olika nivåer. För det första är en integrering av en tjänst på EU-nivå ofta av grundläggande betydelse för att det skall gå att garantera att tjänsten tillhandahålls framgångsrikt. Exempel på detta är problemen med trafikstockningar inom lufttrafiken eller den organisation av infrastruktur och de marknadsarrangemang som behövs för att den inre marknaden för energi skall fungera. Kommissionen har lagt fram förslag och kommer att fortsätta att främja och föreslå åtgärder på de områden där tillhandahållandet av tjänster i allmänhetens intresse har en tydlig gemenskapsdimension. För det andra, i den mån som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse reglerats på EU-nivå, har gemenskapen också inrättat den ram som krävs för att det skall gå att se till att tillhandahållandet av dessa tjänster uppfyller relevanta mål för allmän ordning. För att snabbt kunna anpassa denna ram till den tekniska, ekonomiska och samhällsliga utvecklingen kommer kommissionen att stärka den sektoriella och övergripande övervakningen av tjänster i allmänhetens intresse.

Kommissionen kommer att stärka övervakningen av hur dessa tjänster fungerar

3.1. En effektiv utvärdering av hur tjänsterna i allmänhetens intresse fungerar

41. Med utgångspunkt från ett förslag som kommissionen lade fram i sitt meddelande i september förra året har Europeiska rådet efterfrågat en mer systematisk utvärdering av tjänster i allmänhetens intresse för att kunna beakta hur de bidrar till ekonomisk tillväxt och välfärd. Detta är helt i linje med det som kommissionen kommer fram till i vitboken om styrelseformer i EU³⁴, att

Utvärdering måste bli ett självklart inslag

“utvärdering och återkoppling/respons [måste] bli självklara inslag. Man måste kunna lära av tidigare framsteg och misstag. Därigenom kan man se till att förslagen inte innebär överreglering och att beslut fattas och verkställs på rätt nivå.”

42. När det gäller tjänster i allmänhetens intresse är det särskilt viktigt att få utvärdering och återkoppling/respons att bli självklara inslag. Förutom tjänsternas ekonomiska resultat måste man också kontrollera hur de bidrar till andra grundläggande politiska mål. En effektiv utvärdering av tjänster i allmänhetens intresse gör det möjligt att bedöma om de målen uppfylls och gör det lättare att justera eller omorientera politiska insatser med anledning av tekniska förändringar, nya konsumentbehov och nya krav från allmänheten. Utvärderingen skall göras av behöriga myndigheter på lämplig nivå. I de flesta fall är det de nationella, regionala eller lokala myndigheterna som ansvarar för tillsyn och utvärdering av dessa tjänster. Men när det finns en särskild ram på gemenskapsnivå måste också EU-institutionerna bedöma hur tjänsterna fungerar. Som svar på Europeiska rådets uppmaning kommer kommissionen därför att

Effektiv utvärdering gör det lättare att anpassa politiken

- stärka sin sektorsvisa rapportering,
- införa en årlig övergripande utvärdering inom ramen för Cardiff-processen, samt
- vid behov hjälpa till med benchmarking för att bedöma effektiviteten i åtgärder som vidtagits i medlemsstaterna, så att tjänster i allmänhetens intresse på områden som inte omfattas av sektorsvis rapportering eller årlig utvärdering skall nå en lämplig kvalitet.

3.1.1. *Sektorsvis rapportering*

*Stärkt sektorsvis
rapportering*

43. Kommissionen har redan utvärderat tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inom vissa sektorer som regleras av särskild gemenskapslagstiftning. Sektorsvisa rapporter har visat sig vara användbara redskap för att bedöma och utveckla politiken på specifika områden. Framför allt kan man i sådana rapporter ta upp sektorspecifika frågor i detalj och anpassa rapporteringen till den politiska dagordningen för sektorn i fråga. Kommissionen kommer att fortsätta och förbättra den sektorsvisa rapporteringen samt vid behov i större utsträckning fokusera på tjänster i allmänhetens intresse.

Exempel på sektorsvis rapportering

På **teleområdet** har kommissionen sedan 1997 regelbundet lagt fram rapporter om genomförandet av EU:s lagstiftning på detta område som syftar till full avreglering³⁵. I dessa rapporter redogör man för den huvudsakliga utvecklingen på marknaden, analyserar genomförandet av principerna i särskild gemenskapslagstiftning och drar slutsatser om framtida politisk utveckling. Rapporterna utarbetas i samråd med medlemsstaterna och man beaktar information som samlas in från ett stort antal olika aktörer, sammanslutningar och andra organisationer på området.

På **energiområdet** har kommissionen i ett meddelande av den 16 maj 2000 utvärderat den inre marknaden för el³⁶. I ett annat meddelande av den 13 mars 2001 har kommissionen utvärderat den ekonomiska och juridiska utvecklingen på EU:s gas- och elmarknader, bland annat hur målen för de offentliga tjänsterna uppfyllts och hur sysselsättningen utvecklats³⁷. Detta meddelande föregicks av ett brett samråd med alla berörda parter, t.ex. arbetsmarknadens parter, energiproducenter, gasproducenter, ansvariga för energiöverföringen, distributörer och återförsäljare, konsumenter samt andra organisationer. Under förberedelserna av detta meddelande ordnade kommissionen också en offentlig utfrågning i vilken ca 120 sammanslutningar och företag deltog.

Inom **postsektorn** skall kommissionen enligt direktiv 97/67 rapportera om direktivets tillämpning och bedöma utvecklingen inom sektorn, särskilt i fråga om ekonomi, samhälle, sysselsättning och teknik samt tjänsternas kvalitet. Kommissionen lade fram ett förslag om ändring av direktiv 97/67 i maj 2000³⁸. Förslaget byggde på omfattande undersökningar³⁹. Kommissionen kommer att lämna en bedömning före årets slut.

Vad beträffar **järnvägstransporter** skall kommissionen enligt direktiv 01/12 systematiskt övervaka utvecklingen på järnvägsmarknaden⁴⁰. Kommissionen kommer bl.a. att övervaka passagerartrafikens kvalitet och finansieringen av järnvägsmarknaden⁴¹.

När det gäller **sjöfart** är kommissionen enligt förordning 3577/92 skyldig att rapportera om förordningens tillämpning på cabotage, särskilt om sådan trafikplikt som är en förutsättning för att få erbjuda regelbunden trafik⁴². Den fjärde rapporten kommer att lämnas under 2002.

3.1.2. En årlig utvärdering inom ramen för Cardiff-processen

Övergripande
utvärdering i
år

44. Som svar på uppmaningen om en regelbunden utvärdering av tjänster i allmänhetens intresse kommer kommissionen att utarbeta ett arbetsdokument som skall läggas fram som bilaga till kommissionens rapport om hur varu- och kapitalmarknaderna fungerar ("Cardiff-rapporten") som kommissionen skall anta i början av december.

³⁵ Se t.ex. sjätte rapporten om genomförandet av EU:s lagstiftning på telekommunikationsområdet, KOM(2000) 814 slutlig, 7.12.2000

³⁶ KOM(2000) 297 slutlig, 16.5.2000

³⁷ KOM(2001) 125 slutlig, 13.3.2001

³⁸ KOM(2000) 319 slutlig, 30.5.2000

³⁹ Finns på:

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

⁴⁰ EGT L 75, 15.3.2001, s. 1

⁴¹ Kommissionen anordnar i oktober 2001 en utfrågning med tågpassagerarorganisationer för att diskutera servicenivån för persontransporter med järnväg och bedöma behovet av tågpassagerarrättigheter för EU för internationella tågpassagerare enligt den modell som är i kraft för lufttransportsektorn

⁴² EGT L 364, 12.12.1992, s. 7

Detta grundar sig på undersökningar som nyligen gjorts för kommissionens räkning, frågeformulär som sänts till nationella myndigheter och tillsynsorgan inom olika sektorer samt framför allt på ingående samråd med de femton medlemsstaternas konsumenter. Utvärderingen kommer att bestå i en övergripande övervakning av vissa tjänster i allmänhetens intresse och omfatta följande tre områden:

(1) Övervakning av marknadstruktur och resultat

Utvärderingen kommer att omfatta prisutveckling, marknadskoncentration, tillträde, fusioner och förvärv och andra variabler som rör de berörda sektorernas ekonomiska resultat samt beakta olika konsument- och användartyper. Utvärderingen kommer att innefatta uppdateringar av befintliga indikatorer och vissa nya indikatorer som utarbetats i kommissionens pågående arbete.

(2) En ekonomisk och social bedömning av skyldigheter att tillhandahålla offentliga tjänster

Denna bedömning kommer lands- och sektorsövergripande att sikta in sig på tre typer av förpliktelser kopplade till offentliga tjänster: förpliktelser när det gäller tillträde till tjänsten, förpliktelser när det gäller samhällsomfattande tjänster, särskilt prisregleringar och överkomliga taxor, samt kvalitativa och sociala aspekter på tillhandahållandet av tjänsten. Olika sätt att kostnadsberäkna och finansiera tjänsterna kommer också att beaktas samt hur konkurrensen påverkas och andra marknadsaspekter. Bedömningen kommer att grunda sig på befintlig information om regelverket, medlemsstaternas genomförande av gemenskapsbestämmelser och nationella bestämmelser samt andra uppgifter som kommissionen har samlat in under sin övervakning av hur gemenskapens direktiv och förordningar tillämpas.

(3) Medborgarnas åsikter om effekterna av att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse avregleras

En utförlig undersökning med hjälp av fokusgrupper har utförts för att samla in ingående kvalitativa uppgifter om medborgarnas synpunkter på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Denna information kommer att komplettera den Eurobarometer som genomfördes förra året. För i år har tre grupper valts ut: höginkomsttagare, låginkomsttagare och en tredje grupp bestående av medborgare som är särskilt känsliga för hur tjänster av allmänt ekonomiskt intresse tillhandahålls (pensionärer, konsumenter som bor i glesbygd osv.). Syftet med denna undersökning är dubbelt:

- Dels skall man ta reda på hur stor vikt medborgarna verkligen fäster vid olika aspekter av dessa tjänster,
- dels skall man göra en mer välunderbyggd bedömning av deras åsikter om avregleringens effekter, särskilt när det gäller förpliktelser i samband med samhällsomfattande tjänster och offentliga tjänster.

Tillgängligheten av data har påverkat den sektorsvisa täckningen av de tre delarna av denna övergripande utvärdering.

*Kommissionen
skall stärka
övergripande
utvärdering i
framtiden*

45. Under de kommande åren tänker kommissionen förbättra och stärka den övergripande övervakningen inom ramen för Cardiff-processen. Kommissionen kommer i nära samarbete med medlemsstaterna att utveckla och förfinas ett antal analysredskap och en lämplig metod för bedömning av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som är tänkt att utgöra ett stöd för utvärdering och policyutveckling på gemenskapsnivå.

*Meddelande om
utvärderings-
metoder 2002*

46. Detta kan leda till att det blir nödvändigt att ta sig an fler frågor än de man för närvarande behandlar. Förutom förpliktelser kopplade till samhällsomfattande tjänster och andra offentliga tjänster finns det andra viktiga frågor, som dessa marknadens integration på EU-nivå eller avregleringens långsiktigare effekter (på t.ex. produktivitet, sysselsättning, tillväxt och territoriell och social sammanhållning) som kan behöva en mer ingående belysning. Det är inte möjligt med den information och de resurser som finns att tillgå idag. Det kan också bli nödvändigt att inrätta en permanent mekanism för uppföljning av medborgarnas åsikter och av hur dessa ändras samt att utvidga denna uppföljning till att omfatta andra användare och parter som berörs av avregleringen. I linje med den i vitboken om styrelseformer fastställda principen om att göra samråd och dialog till stående inslag i beslutsprocessen, bör utvärderingen göras på grundval av ett brett underlag. Därför bör samråd i särskilda frågor ske samtliga berörda parter. Kommissionen kommer under nästa år att lägga fram ett meddelande om metoder för utvärdering av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse på EU-nivå.

3.1.3. Benchmarking av tjänster i allmänhetens intresse på andra områden

*Kommissionen
beredd att arbeta
med benchmarking
på andra områden*

47. När det gäller tjänster i allmänhetens intresse på andra områden än de som omfattas av sektorsvis rapportering eller övergripande utvärdering inom ramen för Cardiff-processen är kommissionen beredd att tillsammans med medlemsstaterna och andra offentliga myndigheter utarbeta ett system för benchmarking av effektiviteten i de åtgärder som införts för att dessa tjänster skall fungera på lämpligt vis. Detta gäller framför allt de tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som tillhandahålls med särskilda eller exklusiva rättigheter eller genom ett naturligt monopol, eftersom sådana tjänster kräver tillsyn. I många fall kommer benchmarking av hur tillsynssystemen fungerar att ge ett mervärde på EU-nivå eftersom man kan jämföra det flertal olika tillsynsmetoder som används på olika håll i Europa, vilket kan göra att medlemsstaterna kan få uppslag till förbättringar.

3.2. Utveckling av principerna i artikel 16

*Det är ofta
marknaden som
väst kan
illgodose
invändarbehoven*

48. För många tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har öppna marknader visat sig vara det bästa sättet att tillgodose medborgarnas och företagens behov. Inom de sektorer som avreglerats genom gemenskapsåtgärder har konkurrensen lett till större utbud och lägre priser för konsumenter och företag.

*Gemenskapen har
alltid avreglerat
strukturerat och
successivt*

49. När en sektor har utsatts för konkurrens har gemenskapen sett till att avregleringen skett gradvis och strukturerat för att kunna garantera kontinuiteten i tjänsterna och göra det möjligt för de berörda operatörerna att anpassa sig till den förändrade marknadssituationen. Gemenskapsåtgärderna har gett utrymme för extra övergångsperioder eller undantag för enskilda medlemsstater, när särskilda omständigheter har förelegat. I direktivet om att

helt öppna upp telemarknaden för konkurrens ges till exempel möjlighet till extra övergångsperioder på upp till fem år för medlemsstater med mycket små eller mindre utvecklade nät⁴³. I direktiv 96/92 om gemensamma regler för den inre marknaden för el ges utrymme för extra övergångsperioder på upp till två år för vissa medlemsstater, med hänsyn till deras elsystems särskilda tekniska särdrag⁴⁴. I direktiv 98/30 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas ges under vissa omständigheter möjlighet till tillfälliga undantag⁴⁵.

50. Den lagstiftning om avreglering som har antagits på gemenskapsnivå har aldrig inskränkt sig till att bara införa konkurrens. Gemenskapsåtgärderna innehåller alltid skyddsåtgärder som skall garantera att tjänsterna fortsätter att hålla en fastställd kvalitet. När så är påkallat innehåller rättsakterna om avreglering också bestämmelser om hälsa och säkerhet och om krav på prissättning. Som regel måste dessa standarder och krav specificeras och kompletteras av behöriga nationella myndigheter. Erfarenheterna har visat att dessa skyddsåtgärder gör det möjligt för behöriga nationella myndigheter att effektivt se till att tjänsteleverantörer uppfyller relevanta mål för de offentliga tjänsterna och kvalitetsmål i linje med de principer som artikel 16 i EG-fördraget bygger på .

*Avreglering på
EU-nivå har
alltid åtföljts av
skyddsåtgärder*

⁴³ Kommissionens direktiv 96/19/EG av den 13 mars 1996 om ändring av direktiv 90/388/EEG med avseende på genomförandet av full konkurrens på marknaderna för teletjänster, EGT L 74, 22.3.1996, s. 13

⁴⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 96/92/EG av den 19 december 1996 om gemensamma regler för den inre marknaden för el, EGT L 27, 30.1.1997, s. 20

⁴⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 98/30/EG av den 22 juni 1998 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas, EGT L 204, 21.7.1998, s. 1

Exempel på skyddsåtgärder i särskild gemenskapslagstiftning

Inom flera sektorer har gemenskapens institutioner antagit sekundärlagstiftning för att se till att målen för de offentliga tjänsterna uppfylls.

1. Energisektorn

I direktiven om den inre marknaden för el⁴⁶ och den inre marknaden för naturgas⁴⁷, som antagits av Europaparlamentet och rådet tillsammans, föreskrivs i artikel 3.2 att medlemsstaterna med fullt beaktande av tillämpliga bestämmelser i fördraget, särskilt artikel 86 i detta, i det allmänna ekonomiska intresset får ålägga el-/naturgasföretag att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, som kan avse säkerhet, inbegripet försörjningstrygghet, regelbundna leveranser, kvalitet och pris på leveranser samt miljöskydd. Sådana krav skall vara klart definierade, öppna, icke-diskriminerande och kontrollerbara. Dessa krav och varje ändring av dem skall utan dröjsmål offentliggöras och anmälas till kommissionen av medlemsstaterna. Vidare ges medlemsstaterna i båda direktiven en möjlighet att tillfälligt vidta ytterligare skyddsåtgärder för den händelse att en plötslig kris skulle uppstå på energimarknaden. Det föreslagna direktivet om ändring av direktiven 96/92/EG och 98/30/EG kommer att stärka bestämmelserna om målen för de allmännyttiga tjänsterna.⁴⁸

2. Telesektorn

När det gäller telesektorn fastställs i direktiv 98/10/EG ett antal teletjänster som alla användare skall ha tillgång till, oavsett var de befinner sig, och till ett överkomligt pris.⁴⁹ I detta direktiv definieras tjänsternas kvalitet, villkor för användningen och taxepprinciper. I direktiv 97/33/EG regleras i detalj hur samhällsomfattande tjänster inom telesektorn skall kostnadsberäknas och finansieras.⁵⁰ Bestämmelser om oberoende nationella tillsynsmyndigheter finns i direktiv 90/387/EEG.⁵¹ Kommissionen har använt sig av samma angreppssätt i de förslag till nytt regelverk som lades fram i juli 2000.⁵²

3. Postsektorn

Direktivet om posttjänster⁵³, som antagits gemensamt av Europaparlamentet och rådet, syftar till att successivt och kontrollerat öppna upp marknaden för konkurrens. I direktivets kapitel 2 föreskrivs att medlemsstaterna skall säkerställa att användarna har tillgång till en viss nivå av samhällsomfattande tjänster som inbegriper stadigvarande tillhandahållna posttjänster av fastställd kvalitet inom hela territoriet till rimliga priser för samtliga användare. Vidare föreskrivs taxepprinciper och kvalitetskrav och ett förfarande för harmonisering av tekniska standarder. Nationella tillsynsmyndigheter skall se

⁴⁶ EGT L 27, 30.1.1997, s. 20

⁴⁷ EGT L 204, 21.7.1998, s. 1

⁴⁸ KOM (2001) 125 slutlig, 13.3.2001

⁴⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 98/10/EG av den 26 februari 1998 om tillhandahållande av öppna nätverk (ONP) för taltelefoni och samhällsomfattande tjänster för telekommunikation i en konkurrensutsatt miljö, EGT L 101, 1.4.1998, s. 24

⁵⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 97/33/EG av den 30 juni 1997 om samtrafik inom telekommunikation i syfte att säkerställa samhällsomfattande tjänster och samverkan genom tillämpning av principerna om tillhandahållande av öppna nät, EGT L 199, 26.7.1997, s. 52

⁵¹ Rådets direktiv 90/387/EEG av den 28 juni 1990 om upprättandet av den inre marknaden för teletjänster genom att tillhandahålla öppna nät, EGT L 192, 24.7.1990, s. 1, i dess ändrade lydelse genom Europaparlamentets och rådets direktiv 97/51/EG av den 6 oktober 1997, EGT L 295, 29.10.1997, s. 23

⁵² EGT C 365 E, 19.12.2000, ss. 198, 212, 215, 223, 230, 238, 256

⁵³ Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna, EGT L 15, 21.1.1998, s. 14

till att de skyldigheter som härrör från fördraget fullgörs. Dessa garantier skall behållas enligt förslaget till ändring av direktivet om posttjänster.⁵⁴

4. Lufttransportsektorn

Enligt artikel 4.1 a i rådets förordning (EEG) nr 2408/92 av den 23 juli 1992 om EG-lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer inom gemenskapen⁵⁵ får en medlemsstat, efter samråd med andra berörda medlemsstater och efter att ha meddelat kommissionen och de lufttrafikföretag som utövar lufttrafik på flyglinjen, inom sitt territorium införa allmän trafikplikt med avseende på regelbunden lufttrafik till ett ytterområde eller ett utvecklingsområde eller på en flyglinje med låg trafikintensitet till en regional flygplats, om flyglinjen anses väsentlig för den ekonomiska utvecklingen i den region där flygplatsen är belägen. Detta får göras i den utsträckning som är nödvändig för att på denna flyglinje säkerställa ett adekvat utbud av regelbunden lufttrafik som uppfyller fastställda normer för kontinuitet, regelbundenhet, kapacitet och prissättning, normer som lufttrafikföretagen inte skulle uppfylla om de enbart tog hänsyn till sina kommersiella intressen. Kommissionen skall offentliggöra sådan allmän trafikplikt i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

5. Persontransporter

Kommissionen har föreslagit ett liknande tillvägagångssätt i sitt förslag till förordning om allmänna tjänster avseende persontransporter⁵⁶, som för närvarande behandlas av parlamentet och rådet.

6. Sjötransporter

Enligt artikel 4 i förordning 3577/92 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (cabotage) får en medlemsstat ingå avtal om allmän trafik med rederier som utför regelbundna transporttjänster till, från och mellan öar, eller ange förpliktelser vid allmän trafik som villkor för rätten att tillhandahålla sådana cabotagetjänster. När en medlemsstat ingår avtal om allmän trafik eller ålägger ett rederi allmän trafikplikt skall detta ske på icke-diskriminerande grund med hänsyn till alla rederier inom gemenskapen.

⁵⁴ KOM (2000) 319 slutlig, 30.5.2000

⁵⁵ Rådets förordning (EEG) nr 2408/92 av den 23 juli 1992 om EG-lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer inom gemenskapen, EGT L 240, 24.8.1992, s. 8

⁵⁶ KOM (2000) 7, 26.7.2000

*Ett ramdirektiv
för tjänster i
allmänhetens
intresse?*

51. Hittills har kommissionen tillämpat artikel 16 i fördraget genom sektorsvisa politiska initiativ som grundar sig på de principer för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som ligger till grund för fördragets bestämmelse. Det har nyligen föreslagits att kommissionen skulle konsolidera och specificera dessa principer i ett ramdirektiv som skulle antas med lämplig rättsig grund. Med ett ramdirektiv skulle man kunna understryka den vikt Europeiska unionen fäster vid tjänster i allmänhetens intresse och det skulle kunna göra det lättare att klargöra en del av de relevanta gemenskapsrättsliga begreppen samtidigt som subsidiaritetsprincipen respekteras. Kommissionen överväger detta förslag.

Ett ramdirektiv skulle dock få ett mycket allmänt innehåll och skulle inte kunna beakta de särdrag som kännetecknar varje enskild tjänst i allmänhetens intresse. Ett sådant direktiv skulle därför inte kunna ersätta sektorsspecifik reglering. Dess mervärde i förhållande till sektorsspecifik reglering skulle också behöva utvärderas. Som en övergripande åtgärd skulle ett direktiv endast kunna fastställa minimistandarder. Ett direktiv skulle också behöva vara i linje med vår höga ambitionsnivå. Kommissionen kommer att bedöma huruvida ett sådant övergripande direktiv skulle vara det lämpligaste instrumentet eller om det, med hänsyn till skillnaderna i struktur och organisation när det gäller de olika tjänsterna i allmänhetens intresse och för att behålla och utveckla högkvalitativa tjänster i allmänhetens intresse på EU-nivå, vore bättre att använda ett sektorspecifikt angreppssätt i kombination med en hög standard av övergripande konsumentskydd.

*Tillägg till artikel
3 i fördraget?*

52. Det har också föreslagits att den kommande regeringskonferensen skulle besluta om att införa en hänvisning till främjande av tjänster i allmänhetens intresse i fördraget genom ett tillägg av en ny punkt i artikel 3. Kommissionen föreslog detta redan i sitt meddelande från 1996 inför regeringskonferensen som förberedde Amsterdamfördraget. I meddelandet förespråkade kommissionen att en ny punkt skulle läggas till artikel 3 enligt följande:

“bidrag till att främja tjänster i allmänhetens intresse.”

Kommissionen anser att artikel 16, som infördes genom Amsterdamfördraget, i stort uppfyller det syfte som kommissionen eftersträvade med sitt förslag. Men med en ny punkt i artikel 3 skulle väl fungerande tjänster i allmänhetens intresse klart och tydligt placeras bland gemenskapens mål.

4. SLUTSATSER

53. Kommissionen har beaktat de farhågor som har kommit till uttryck i reaktionerna på kommissionens meddelande om tjänster i allmänhetens intresse från september 2000, och kommissionen avser nu att vidta ett antal konkreta åtgärder.

*Konkreta
åtgärder av
kommissionen*

För att öka rättssäkerheten och öppenheten med avseende på tillämpningen av reglerna för statligt stöd på tjänster i allmänhetens intresse och tillämpningen av gemenskapens regler för val av leverantör av tjänster i allmänhetens intresse kommer kommissionen att göra följande:

- (1) I två steg först under 2002 inrätta en gemenskapsram för statligt stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och sedan, om och i den utsträckning som det visar sig vara motiverat utifrån erfarenheterna från tillämpningen av denna ram, anta en gruppundantagsförordning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. För att förbereda ett sådant gruppundantag kommer kommissionen att föreslå en ändring av rådets förordning 994/1998, enligt följande:
- Lägga till ett avsnitt om tjänster i allmänhetens intresse i den årliga rapporten om konkurrenspolitiken och där redogöra för hur konkurrensreglerna har tillämpats på dessa tjänster.
 - I registret över statliga stöd märka upp de ärenden som rör tjänster i allmänhetens intresse.
 - Överväga ytterligare åtgärder för att klargöra gemenskapens bestämmelser och principer för val av leverantör av tjänster i allmänhetens intresse.
- (2) För att säkerställa en effektiv utvärdering av tjänster i allmänhetens intresse på gemenskapsnivå kommer kommissionen
- att förbättra sin sektorsvisa rapportering och vid behov i högre grad fokusera på tjänster i allmänhetens intresse,
 - att utveckla en årlig övergripande utvärdering inom ramen för Cardiff-processen och lägga fram ett meddelande om utvärderingsmetoder under 2002,
 - att arbeta tillsammans med medlemsstaterna och andra offentliga myndigheter för att ta fram ett system för benchmarking för sådana tjänster i allmänhetens intresse som inte omfattas av sektorsvis rapportering eller återkommande övergripande utvärdering.

Kommissionen kommer också att överväga förslaget att i ett ramdirektiv konsolidera och förtydliga de principer för tjänster i allmänhetens intresse som ligger till grund för artikel 16 i fördraget.

BILAGA **DEFINITIONER**

Tjänster i allmänhetens intresse

Tjänster, utförda på affärsmässiga eller icke-affärsmässiga grunder, som offentliga myndigheter anser ligger i allmänhetens intresse, och som därför omfattas av särskilda förpliktelser.

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Dessa tjänster, som nämns i artikel 86 i fördraget, är tjänster som utförs på affärsmässiga grunder men som bedöms ligga i allmänhetens intresse enligt särskilda kriterier, och som därför omfattas av särskilda förpliktelser från medlemsstaternas sida. Detta omfattar i synnerhet en rad tjänster som rör transporter, energi och kommunikation.

Offentliga tjänster

Detta begrepp kan antingen avse att ett offentligt organ utför tjänster, eller att den uppgift som utförs i sig ligger i allmänhetens intresse. I syfte att underlätta eller möjliggöra att uppgiften genomförs kan de offentliga myndigheterna ålägga det ansvariga organet i fråga en förpliktelse att sköta tjänsten, till exempel för land-, luft- eller järnvägstransport eller energi. Dessa förpliktelser kan tillämpas på nationell eller regional nivå. Det bör påpekas att det kan ske förväxlingar mellan dessa tjänster och den offentliga sektorn (inklusive offentlig förvaltning), det vill säga arbetsuppgifter förväxlas med rättslig status, eller målgrupp med ägarstruktur.

Samhällsomfattande tjänst (universal services)

Samhällsomfattande tjänster, och speciellt införandet av formella förpliktelser att utföra sådana tjänster, är ett viktigt komplement till bl.a. liberaliseringen av telekommunikationssektorn inom EU. När en samhällsomfattande tjänst definieras och tillgången till den garanteras innebär detta att alla hushåll och andra användare skall ha kontinuerlig tillgång till denna tjänst och att den måste uppfylla bestämda kvalitetskrav under övergången från monopol till öppen konkurrens på marknaden i fråga. Samhällsomfattande tjänster på en öppen telekommunikationsmarknad där konkurrens råder innebär således att minimikrav är fastställda i fråga om vilka tjänster som måste erbjudas och kvaliteten på dessa tjänster, att de skall erbjudas till ett överkomligt pris samt att alla konsumenterna skall ha tillgång till dem, med rimlig hänsyn tagen till den särskilda situationen i varje medlemsstat.