



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 21.5.2003
KOM(2003) 270 slutlig

GRÖNBOK

OM TJÄNSTER I ALLMÄNHETENS INTRESSE

(Framlagt av kommissionen)

INNEHÅLL

Inledning.....	3
1. Bakgrund.....	6
1.1. Definitioner och terminologi.....	6
1.2. De offentliga myndigheternas framväxande centrala roll.....	7
2. Omfattningen av gemenskapens åtgärder	8
2.1. Vilken sorts subsidiaritet?	9
2.2. Sektorsspecifik lagstiftning och ett allmänt regelverk.....	13
2.3. Ekonomiska och icke-ekonomiska tjänster.....	14
3. Mot ett gemenskapsbegrepp för tjänster i allmänhetens intresse?	15
3.1. Gemensamma förpliktelser	16
3.1.1 Samhällsomfattande tjänster	16
3.1.2 Kontinuitet	17
3.1.3 Tjänsternas kvalitet	17
3.1.4. Överkomliga priser.....	18
3.1.5. Användar- och konsumentskydd.....	18
3.2. Ytterligare särskilda förpliktelser.....	19
4. Goda styrelseformer: organisation, finansiering och utvärdering.....	22
4.1. Fastställande av förpliktelser och val av organisation	23
4.2. Finansiering av tjänster i allmänhetens intresse.....	25
4.3. Utvärdering av tjänster i allmänhetens intresse.	28
5. Tjänster i allmänhetens intresse och globaliseringens utmaningar	30
5.1. Handelspolitiken	30
5.2. Utvecklings- och samarbetspolitiken	30
6. Praktiska slutsatser	31
Sammanfattande tabell över alla diskussionsfrågor	32

BILAGA

Skyldighet att tillhandahålla offentliga tjänster och gemenskapens politiska instrument på området tjänster av allmänt ekonomiskt intresse	35
--	----

INLEDNING

1. Europeiska unionen står inför en historisk vändpunkt. Förberedelser pågår inför den mest omfattande utvidgningen någonsin, samtidigt som EU:s uppgifter och EU-institutionernas verksamhet får en ny utformning i ett nytt konstitutionellt fördrag inom ramen för Europeiska konventets arbete. Dessutom har en utvecklingsstrategi introducerats som bygger på samverkan mellan ekonomiska och sociala reformer och de båda aspekterna hållbarhet och miljö.
2. Mot denna bakgrund får *tjänster i allmänhetens intresse* en allt större betydelse. De tillhör de värden som omfattas av alla europeiska samhällen och de utgör en viktig del av den europeiska samhällsmodellen. De har stor betydelse när det gäller att höja alla medborgares livskvalitet och förhindra social utslagning och isolering. Eftersom tjänsterna är så viktiga för ekonomin och produktionen av andra varor och tjänster är deras effektivitet och kvalitet viktiga för konkurrenskraft och ökad samordning, särskilt när man vill locka investeringar till mindre gynnade regioner. Att service finns tillgängligt för alla är också ett villkor för att den inre marknaden skall fungera friktionsfritt och att den ekonomiska integrationen skall fortsätta inom unionen. Tjänsterna är dessutom en grundpelare i det europeiska medborgarskapet. De utgör en del av de rättigheter som Europas medborgare åtnjuter och skapar möjligheter till dialog med offentliga myndigheter inom ramen för goda styrelseformer.
3. Inför anslutningen av de nya medlemsstaterna har säkerställandet av effektiva och högkvalitativa tjänster i allmänhetens intresse, och särskilt utvecklingen av nätverksamheterna och deras samdrift, stor betydelse när det gäller att främja integration, öka medborgarnas välbefinnande och hjälpa enskilda personer att faktiskt tillvarata sina grundläggande rättigheter. Flera nya medlemsstater har under de senaste tio åren dessutom övergått till marknadsekonomi och det är viktigt att klargöra för medborgarna i dessa länder att EU lägger stor vikt vid alla människors tillgång till tjänster i allmänhetens intresse.
4. Tjänster i allmänhetens intresse står i centrum för den politiska debatten. De berör den centrala frågan om vilken roll de offentliga myndigheterna skall spela i en marknadsekonomi, där de dels skall se till att marknaden fungerar smidigt och att alla aktörer respekterar spelreglerna och dels tillvarata allmänhetens intresse, särskilt när det gäller att tillgodose medborgarnas grundläggande behov och tillhandahålla kollektiva nyttigheter där marknaden kommer till korta.
5. Under Europeiska gemenskapernas första tid innebar målet med ekonomisk integration att insatserna koncentrerades på att undanröja handelshinder mellan medlemsstaterna. Under åttiotalets andra hälft konkurrensutsattes successivt flera sektorer som huvudsakligen eller delvis tillhandahöll tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Det var fallet med telekommunikationer, posttjänster, transport och energi. Avregleringen främjade modernisering, samdrift och integrering av dessa sektorer. Antalet konkurrenter ökade vilket ledde till prissänkningar, särskilt i de sektorer och länder där avregleringen genomfördes först. Även om det ännu saknas tillräckligt underlag för att fastställa de långsiktiga följderna av att tjänsterna i allmänhetens intresse konkurrensutsattes, saknas fog för påståendet att avregleringen har inverkat negativt på tjänsternas helhetsresultat, i alla fall vad gäller överkomliga priser och tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster. Gemenskapen har alltid verkat för en ”kontrollerad” avreglering, det vill säga ett successivt öppnande av marknader

kombinerat med åtgärder för att tillvarata allmänhetens intresse, för att framför allt garantera tjänster av fastställd kvalitet till ett överkomligt pris för alla, oavsett ekonomiska, sociala eller geografiska förhållanden. Gemenskapen har därvid särskilt bemödat sig om att ta fram lämpliga normer för gränsöverskridande tjänster som inte kan regleras lika väl på nationell nivå.

6. Den rädsla man från början hade att öppnandet av marknaden skulle öka arbetslösheten eller försämra tillgången till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har hittills visat sig ogrundade. I regel har öppnandet av marknaden gjort att priset på tjänsterna blivit mer överkomligt. För konsumenter med de lägsta inkomsterna har till exempel den andel av den egna inkomsten som krävs för att betala en genomsnittlig telefonräkning eller elräkning sjunkit i de flesta medlemsstater mellan 1996 och 2002. Öppnandet av el- och telemarknaderna har alltså varit mycket positivt för sysselsättningen. Minskningen av antalet arbetstillfällen, särskilt i de tidigare monopolsektererna, har mer än väl kompenserats av de nya jobb marknadstillväxten gett upphov till. Man har uppskattat att avregleringen av nätverksamheterna har skapat nästan en miljon nya arbetstillfällen i hela EU¹.
7. Trots dessa resultat uppstod vissa missuppfattningar efter de första avregleringsåtgärderna. Kommissionen har löpande försökt sprida kunskap om gemenskapens politik inom detta område. I ett första övergripande meddelande från 1996² redogjorde kommissionen för hur ett samspel mellan gemenskapens åtgärder inom områdena konkurrens och fri rörlighet och tillhandahållandet av offentliga tjänster kan gynna medborgarna. I meddelandet föreslås även att främjandet av tjänster i allmänhetens intresse skall läggas till som ett av fördragets mål. Meddelandet reviderades under 2000³ för att öka rättssäkerheten för marknadsaktörer när det gäller tillämpningen av konkurrens- och inre marknadsreglerna på deras verksamhet. Under 2001 kompletterades de båda meddelandena av en rapport till Europeiska rådets möte i Laeken⁴. I rapporten behandlas den ekonomiska lönsamheten för leverantörer som tillhandahåller offentliga tjänster. De garantier som ges genom artikel 86.2 i fördraget⁵, gemenskapens åtgärder och medlemsstaternas ansvar redovisas, särskilt när det gäller fastställandet av de förpliktelser som skall gälla inom detta område. Vidare har kommissionen bemödat sig att bättre bedöma resultaten hos de företag som erbjuder tjänster i allmänhetens intresse, genom utvärderingar på horisontalt plan och inom sektorerna.
8. Under tiden har debatten förändrats och dess tyngdpunkt förskjutits. I Amsterdamfördraget erkänns den betydelse som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har för unionens gemensamma värderingar⁶. I fördraget anges också att

¹ Den inre marknaden. Tio år utan gränser; Kommissionens meddelande, SEK(2002)1417 av den 7 januari 2002

² "Tjänster i allmänhetens intresse i Europa", EGT C 281, 26.9.1996, s. 3

³ "Tjänster i allmänhetens intresse i Europa", EGT C 17, 19.1.2001, s. 4

⁴ KOM(2001) 598 slutlig av den 17 oktober 2001

⁵ I artikel 86.2 fastställs följande: *"Företag som anförtrots att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ... 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."*

⁶ I fördragets artikel 16 fastställs följande enligt den nya lydelsen: *"Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 73, 86 och 87 och med beaktande av den betydelse som tjänster av allmänt ekonomiskt*

gemenskapen och medlemsstaterna utifrån sina respektive förutsättningar har ett ansvar för att dessa tjänster fungerar smidigt. I ”Protokollet om systemet för radio och TV i allmänhetens tjänst” understryks att offentliga TV-sändningar i medlemsstaterna är direkt förknippade med varje samhälles demokratiska, sociala och kulturella behov samt till behovet att bevara mångfalden i medierna. I stadgan om de grundläggande rättigheterna erkänner och respekterar dessutom unionen medborgarnas rätt till tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse⁷. Dessa nya bestämmelser är ett viktigt led i den europeiska integrationsprocessens utveckling: från det ekonomiska området till bredare frågor rörande den europeiska samhällsmodellen, begreppet europeiskt medborgarskap och förhållandet mellan varje enskild individ i unionen och de offentliga myndigheterna. Bestämmelserna aktualiserar dessutom frågan om hur de skall genomföras i praktiken. Kommissionen anser att dessa frågor bör diskuteras inom ramen för en mer insiktsfull och strukturerad debatt. Den debatten kommer givetvis att beakta och inspireras av det pågående arbetet i Europeiska konventet och av den kommande regeringskonferensen när det gäller områden som unionens värderingar och mål, frågan om behörighet samt subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

9. Medborgarnas frågor och problem kvarstår och måste åtgärdas. Europaparlamentet har föreslagit att kommissionen skall lägga fram ett förslag till ramdirektiv om tjänster i allmänhetens intresse, och rådet har också uppmanat kommissionen att se över denna fråga⁸.
10. De faktiska förutsättningarna för tjänster i allmänhetens intresse, vilket omfattar tjänster av både allmänt ekonomiskt och icke-ekonomiskt intresse, är komplexa och förändras ständigt. Tjänsterna omfattar många olika typer av verksamhet, allt från viss verksamhet inom de stora nätverkssektorerna (energi, posttjänster, transport och telekommunikation) till hälsa, utbildning och socialtjänst. De har även olika omfattning, allt från europeiska eller till och med globala verksamheter till strikt lokala, och olika karaktär, affärsmässig eller icke affärsmässig. Hur dessa tjänster är organiserade varierar beroende på kulturella traditioner, historia och geografiska förutsättningar i de olika medlemsstaterna och beroende på särdragen hos den berörda verksamheten, särskilt den tekniska utvecklingen.
11. Europeiska unionen respekterar denna mångfald och de nationella, regionala och lokala myndigheternas roll när det gäller uppgiften att säkra medborgarnas välfärd och garantera de demokratiska valmöjligheterna bland annat i fråga om tjänsternas kvalitetsnivå. Denna mångfald är förklaringen till att gemenskapens åtgärder har olika omfattning och att olika instrument används. Unionen har också en funktion att fylla inom ramen för sina exklusiva befogenheter. I Europeiska unionen aktualiserar

intresse har för unionens gemensamma värderingar och den roll som dessa tjänster spelar när det gäller att främja ekonomisk, social och territoriell sammanhållning, skall gemenskapen och medlemsstaterna, var och en inom ramen för sina respektive befogenheter och inom detta fördrags tillämpningsområde, sörja för och följaktligen vidta särskilda åtgärder så att sådana tjänster utförs på grundval av principer och villkor som gör det möjligt för dem att fullgöra sina uppgifter”

⁷ I artikel 36 i stadgan anges följande: ”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.”

⁸ Se även ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte i Barcelona den 15 och 16 mars 2002, punkt 1, samt från Europeiska rådets möte i Bryssel den 20 och 21 mars 2003, punkt 26

dessutom tjänster i allmänhetens intresse en rad frågor och aspekter som är gemensamma för olika tjänster och olika behöriga myndigheter.

12. I den debatt som denna grönbok vill väcka kommer frågor att uppkomma om
- omfattningen av eventuella gemenskapsåtgärder som till fullo respekterar subsidiaritetsprincipen i sitt förverkligande av fördraget,
 - de principer som skulle kunna ingå i ett eventuellt ramdirektiv om tjänster i allmänhetens intresse, eller i ett annat allmänt instrument, samt ett sådant instruments mervärde,
 - definitionen av goda styrelseformer inom området organisation, reglering, finansiering och utvärdering av tjänster i allmänhetens intresse för att säkra en större konkurrenskraft hos ekonomin samt effektiv och rättvis tillgång för alla till tjänster av hög kvalitet som tillfredsställer deras behov,
 - eventuella åtgärder som skulle kunna vidtas för att öka rättssäkerheten och skapa en logisk och harmonisk koppling mellan målet att upprätthålla högkvalitativa tjänster i allmänhetens intresse och en sträng tillämpning av konkurrens- och inre marknadsreglerna, samt för att stärka rättssäkerheten.
13. Grönboken består av fem huvudavsnitt samt en inledning och praktiska slutsatser. I den första delen redovisas bakgrunden, i den andra diskuteras omfattningen av gemenskapens åtgärder inom området tjänster i allmänhetens intresse, i den tredje redovisas en rad aspekter rörande ett eventuellt gemensamt begrepp för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse mot bakgrund av befintlig sektorsspecifik lagstiftning, i den fjärde diskuteras frågor rörande organisationen, finansieringen och utvärderingen av tjänster i allmänhetens intresse och i den femte berörs den internationella dimensionen hos tjänster i allmänhetens intresse. Grönboken har även en bilaga där det närmare redogörs för en rad förpliktelser i samband med offentliga tjänster vilka föreskrivs i befintlig sektorsspecifik lagstiftning samt de politiska instrument som finns tillgängliga för att se till att förpliktelserna fullgörs.
14. I grönboken anges en rad frågeställningar där kommissionen vill ha in synpunkter från berörda parter. En tabell där dessa frågeställningar sammanfattas bifogas detta dokument.

1. BAKGRUND

1.1. Definitioner och terminologi

15. Terminologiska skillnader, semantisk förvirring och skilda traditioner i medlemsstaterna har lett till många missförstånd i diskussionerna på europeisk nivå. I medlemsstaterna används olika termer och definitioner för att beteckna tjänster i allmänhetens intresse till följd av skillnader i staternas historiska, ekonomiska, kulturella och politiska bakgrund. I gemenskapens terminologi eftersträvas att hänsyn skall tas till dessa skillnader.
16. Termen ”tjänster i allmänhetens intresse” återfinns inte i själva fördraget. Den härrör från gemenskapens praxis i anslutning till termen ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse”, som används i fördraget. Den termen är bredare än ”tjänster i allmänhetens

intresse” och omfattar både affärsmässiga och icke affärsmässiga tjänster som offentliga myndigheter anser ligger i allmänhetens intresse och som därför skall omfattas av särskilda förpliktelser.

17. Termen ”*tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*” används i artiklarna 16 och 86.2 i fördraget. Den definieras inte i fördraget eller i sekundärlagstiftningen. I gemenskapens praxis råder dock bred enighet om att termen avser ekonomiska tjänster som medlemsstaterna eller gemenskapen bedömer ligger i allmänhetens intresse och därför skall omfattas av särskilda förpliktelser. Begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse omfattar därför framför allt vissa tjänster som tillhandahålls inom de stora nätverksamheterna, till exempel transport-, post-, energi- och kommunikationstjänster. Termen inbegriper dock även annan ekonomisk verksamhet som omfattas av sådana förpliktelser.
18. Grönboken handlar framför allt, men inte uteslutande, om frågor i anslutning till ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse”, eftersom fördraget självt i första hand inriktar sig på ekonomisk verksamhet. I grönboken används termen ”tjänster i allmänhetens intresse” endast när icke-ekonomiska tjänster avses eller när det inte behöver specificeras om tjänsterna ifråga är ekonomiska eller inte.
19. Termerna ”tjänster i allmänhetens intresse” och ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse” får inte förväxlas med ”*offentliga tjänster*”, som är mindre exakt. Den termen kan ha olika betydelser och kan därför ge upphov till förvirring. Ibland betecknar termen att en tjänst tillhandahålls för allmänheten och ibland att en tjänst tilldelats en specifik roll i allmänhetens intresse, medan den i andra fall betecknar ägarrollen eller den rättsliga statusen hos den enhet som tillhandahåller tjänsten⁹. Därför kommer denna term inte användas i grönboken.
20. Termen ”*förpliktelser i samband med offentliga tjänster*” används i grönboken. Den betecknar särskilda förpliktelser som de offentliga myndigheterna ålägger en tillhandahållare av en tjänst för att säkerställa att vissa mål i allmänhetens intresse uppnås, till exempel när det gäller luftfart, järnvägs- och vägtransport och energi. Dessa förpliktelser kan tillämpas på europeisk, nationell eller regional nivå.
21. Termen ”*offentliga företag*” används normalt också för att visa vem som äger den som tillhandahåller en tjänst. Fördraget är strikt neutralt: enligt gemenskapens lagstiftning saknar det betydelse om det är offentliga eller privata organ som tillhandahåller tjänster i allmänhetens intresse – samma rättigheter och skyldigheter gäller för alla.

1.2. De offentliga myndigheternas framväxande centrala roll

22. Marknaden ombesörjer vanligtvis att resurserna fördelas optimalt på ett sätt som gynnar samhället som helhet. Vissa tjänster i allmänhetens intresse erbjuds inte genom enbart marknadens försorg eftersom deras marknadspris är för högt för konsumenter med låg köpkraft eller därför att kostnaden för att tillhandahålla tjänsten inte täcks av marknadspriset. Det har därför alltid varit ett grundläggande ansvarsområde för de offentliga myndigheterna att se till att sådana kollektiva och

⁹ Ofta förväxlas ”offentliga tjänster” med ”den offentliga sektorn”. Den offentliga sektorn omfattar all offentlig administration samt alla företag under offentligt inflytande

kvalitativa grundbehov tillgodoses och att tjänster i allmänhetens intresse tillhandahålls, när marknadskrafterna inte räcker till. Detta ansvarsområde har fortfarande en avgörande betydelse.

23. Det som har förändrats är det sätt på vilket offentliga myndigheter fullgör sina förpliktelser gentemot medborgarna. De offentliga myndigheternas roll när det gäller tjänster i allmänhetens intresse förändrar sig ständigt i takt med den ekonomiska, tekniska och sociala utvecklingen. I Europa har flera tjänster i allmänhetens intresse av tradition tillhandahållits av de offentliga myndigheterna själva. Nu för tiden överlåter de offentliga myndigheterna i allt högre grad åt offentliga eller privata företag eller till offentlig-privata partnerskap¹⁰ att tillhandahålla sådana tjänster och nöjer sig med att fastställa offentliga mål och övervaka, reglera och vid behov finansiera tjänsterna.
24. Denna utveckling behöver inte innebära att de offentliga myndigheterna avsäger sig sitt ansvar när det gäller att se till att målen för allmänhetens intresse uppnås. Genom lämpliga reglerande instrument bör de offentliga myndigheterna kunna påverka den nationella, regionala eller lokala politiken för tjänster i allmänhetens intresse och se till att denna politik genomförs. Att man gått från självförsörjning till att låta självständiga enheter tillhandahålla tjänsterna har emellertid gett en större insyn i tjänsternas kostnader och hur tjänsterna organiseras och finansieras. Detta har lett till en bredare debatt och starkare demokratisk kontroll över tillhandahållandet och finansieringen av tjänster i allmänhetens intresse. Den ökade insynen har också minskat möjligheterna att begränsa konkurrensen inom dessa marknader genom finansieringsmekanismer.
25. I Europeiska unionen har genomförandet av den inre marknaden påskyndat denna process. Samtidigt har de offentliga myndigheternas nya roll i tillhandahållandet av tjänster i allmänhetens intresse också påverkat utformningen av gemenskapens politik.
26. Den europeiska integrationsprocessen har aldrig inneburit något ifrågasättande av de offentliga myndigheternas primära ansvar eller möjligheter att göra de politiska val som krävs för att reglera marknadsverksamheter. Kommissionen vill bekräfta detta ansvar genom att främja en europeisk debatt om de politiska val som måste göras inom tjänster i allmänhetens intresse på europeisk nivå. Resultatet av denna debatt kommer att ligga till grund för gemenskapens framtida politik inom området.

2. OMFATTNINGEN AV GEMENSKAPENS ÅTGÄRDER

27. När det gäller omfattningen av gemenskapens åtgärder tas följande frågor upp i detta avsnitt:

¹⁰ Kommissionen avser att ge ut en grönbok om offentlig upphandling och offentlig-privata partnerskap under andra halvåret 2003. I meddelandet "Att förverkliga det transeuropeiska transportnätet: Innovativa finansieringsmetoder – Driftskompatibla elektroniska vägtullsystem", KOM(2003)0132 slutlig av den 23 april 2003, undersökte kommissionen offentlig-privata partnerskap i sitt sökande efter möjligheter till finansiering av transportnätets framtida utveckling

- Hur bör ansvaret för tjänster i allmänhetens intresse fördelas mellan gemenskapen och medlemsstaterna, inbegripet regional och kommunal administration, med tanke på subsidiaritetsprincipen?
- Bör gemenskapens åtgärder bygga på en i huvudsak sektorsspecifik strategi eller bör ett allmänt regelverk utformas?
- Hur påverkas omfattningen av gemenskapens åtgärder av distinktionen mellan ekonomiska och icke-ekonomiska tjänster?

2.1. Vilken sorts subsidiaritet?

28. Inom området tjänster i allmänhetens intresse är fördelningen av uppgifter och befogenheter mellan gemenskapen och medlemsstater en komplicerad fråga som ibland ger upphov till missförstånd och frustration hos konsumenter, användare och leverantörer.
29. I fördraget anges inte fungerande tjänster i allmänhetens intresse som ett mål för gemenskapen och gemenskapen har inte tilldelats några särskilda, uttryckliga befogenheter inom detta område. För närvarande omnämns sådana tjänster, förutom i en sektorspecifik avdelning om transport¹¹, på två ställen i fördraget:
- Enligt artikel 16 har gemenskapen och medlemsstaterna, var och en inom ramen för sina respektive befogenheter, ett ansvar för att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse utförs så att deras uppgifter kan fullgöras. Man anger en princip från fördraget men gemenskapen ges inte några särskilda åtgärdsalternativ.
 - I artikel 86.2 erkänns underförstått medlemsstaternas rätt att ålägga näringsidkare en skyldighet att tillhandahålla offentliga tjänster. Där anges den grundläggande princip som garanterar att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan fortsätta att tillhandahållas och utvecklas på den gemensamma marknaden. Tillhandahållare av tjänster i allmänhetens intresse är undantagna från tillämpningen av fördragets bestämmelser endast när detta är absolut nödvändigt för att de skall kunna fullgöra sin skyldighet att tillhandahålla sådana tjänster. Om det skulle föreligga en konflikt kan därför fullgörandet av denna skyldighet i praktiken gå före tillämpningen av gemenskapens bestämmelser, inbegripet konkurrens- och inre marknadsreglerna vilka är underställda villkoren som ställs i artikel 86.2¹². Fördragsbestämmelserna skyddar således tjänsternas faktiska utförande men inte nödvändigtvis den som tillhandahåller dem.
30. I enlighet med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna erkänner och respekterar Europeiska unionen tillgången till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som en grundläggande rättighet, då den främjar den sociala och territoriella sammanhållningen i unionen.¹³

¹¹ Se fördragets artikel 73

¹² Kommissionen förklarade i sitt meddelande om tjänster i allmänhetens intresse i Europa från år 2000 de tre principer som styr reglernas tillämpning, nämligen neutralitetsprincipen, principen om att medlemsstaterna fritt får definiera begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse samt proportionalitetsprincipen

¹³ Se artikel 36 i stadgan om de grundläggande rättigheterna

31. Därför åligger det i första hand behöriga nationella, regionala eller lokala myndigheter att fastställa, organisera, finansiera och övervaka tjänster i allmänhetens intresse. Gemenskapen har i sin tur befogenheter inom områden som också berör sådana tjänster så som den inre marknaden, konkurrens och statligt stöd, fri rörlighet, socialpolitik, transport, miljö, hälsa, konsumentpolitik, transeuropeiska nät, industri, ekonomisk och social sammanhållning, forskning, handel och utvecklingssamarbete samt beskattning. Gemenskapens befogenheter och ansvarsområden enligt fördraget ger den en rad möjligheter att vidta åtgärder för att se till att alla människor i Europeiska unionen får tillgång till högkvalitativa tjänster i allmänhetens intresse.

Ansaret för tjänster i allmänhetens intresse, vilka hör samman med välfärden och det sociala skyddet, ligger uppenbarligen både på nationell, regional och lokal nivå. Samtidigt har gemenskapen en erkänt viktig roll att främja samarbete och koordination inom detta område. Kommissionen vill särskilt främja samarbete mellan medlemsstaterna vad gäller moderniseringen av det sociala skyddsnätet.

32. Tre grupper av tjänster i allmänhetens intresse kan särskiljas när det gäller behovet av och kraften hos gemenskapens åtgärder och medlemsstaternas roll.

(1) Tjänster i allmänhetens intresse som tillhandahålls av stora företag inom nätverkssektorn

Sedan åttiotalet har gemenskapen verkat för att successivt öppna marknaderna för stora nätverksamheter, till exempel telekommunikationer, posttjänster, el, gas och transport, där tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan tillhandahållas. Samtidigt har gemenskapen antagit ett övergripande regelverk för dessa tjänster, där förpliktelser i samband med offentliga tjänster på europeisk nivå anges tillsammans med aspekter som samhällsomfattande tjänster, konsumenters och användares rättigheter samt hänsyn till hälsa och säkerhet. Dessa verksamheter har en tydlig gemenskapsdimension och mycket talar därför för att ett europeiskt begrepp för allmänhetens intresse bör utvecklas. Detta erkänns också i avdelning XII i fördraget, där gemenskapen tilldelas ett särskilt ansvar för transeuropeiska nät för infrastrukturerna inom transport-, telekommunikations- och energisektorerna för att både förbättra den inre marknads funktion och stärka den sociala och ekonomiska sammanhållningen.

(2) Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Övriga tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, till exempel avfallshantering, vattenförsörjning och offentliga TV-sändningar, omfattas inte av något övergripande regelverk på gemenskapsnivå. Tillhandahållandet och organisationen av sådana tjänster omfattas i allmänhet av bestämmelserna om den inre marknaden, om konkurrens och om statligt stöd om det finns risk för att tjänsterna påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Dessutom kan särskilda gemenskapsbestämmelser, till exempel miljölagstiftning, gälla för vissa aspekter av dessa tjänsters tillhandahållande.

I gemenskapens avfallslagstiftning fastslås ”närhetsprincipen” för omhändertagande av avfall (till exempel deponering)¹⁴. Enligt denna princip bör avfall omhändertas så nära den plats de genererats som möjligt.

Regelverket för TV-sändningar samordnas på gemenskapsnivå i direktivet ”Television utan gränser”¹⁵, i synnerhet vad gäller sändningar som är särskilt viktiga för samhället, främjandet av europeisk och oberoende produktion, reklam samt skyddet av omyndiga. Eftersom offentliga TV-sändningar är så viktiga för varje samhälles demokratiska, sociala och kulturella behov, har ett särskilt protokoll om systemet för radio och TV i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna bifogats Amsterdamfördraget. Kommissionen fastställer regleringsprinciper om offentliga TV-sändningar i sitt meddelande ”Principer och riktlinjer för gemenskapens audiovisuella politik i den digitala eran”¹⁶. Kommissionen förklarade sina åsikter närmare i ett meddelande av den 17 oktober 2001 om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och TV i allmänhetens tjänst¹⁷. I meddelandet beaktas särskilt att gemenskapens audiovisuella miljö kännetecknas av ett dubbelt system som omfattar både offentliga och privata programföretag.

(3) Icke-ekonomiska tjänster och tjänster som inte påverkar handeln

Icke-ekonomiska tjänster i allmänhetens intresse utan inverkan på handeln mellan medlemsstaterna berörs inte av någon specifik gemenskapsreglering och omfattas heller inte av fördragets bestämmelser om den inre marknaden, om konkurrens eller om statligt stöd. De omfattas dock av de gemenskapsbestämmelser som även gäller icke-ekonomisk verksamhet och verksamhet som inte påverkar handeln inom gemenskapen, till exempel den grundläggande principen om icke-diskriminering.

33. Gemenskapen har således utvecklat en politik för tjänster i allmänhetens intresse som bygger på åtgärder i olika omfattning och användningen av olika instrument. Å ena sidan är dock inte inrättandet av ett sektorsspecifikt regelverk på gemenskapsnivå i sig någon garanti för att alla skall få tillgång till effektiva och högkvalitativa tjänster i Europeiska unionen. Det är de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna som måste specificera och komplettera gemenskapens bestämmelser om kraven på offentliga tjänster och övervaka att dessa genomförs. Å andra sidan kan kommissionen vidta särskilda direkta åtgärder för att genomföra gemenskapens konkurrensregler och bestämmelser om statligt stöd. Detta kan ge intryck av en obalans i gemenskapens åtgärder som i slutänden kan skada dess trovärdighet.

¹⁴ Se särskilt rådets direktiv 75/442/EEG om avfall, EGT L 194, 25.7.1975, s. 47 samt rådets förordning (EEG) nr 259/93 om avfallstransporter, EGT L 30, 6.2.1993, s. 1

¹⁵ Rådets direktiv 89/552/EEG av den 9 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television (EGT L 298, 17.10.1989, s. 23)

¹⁶ KOM(1999) 657 av den 14 december 1999

¹⁷ EGT C 320, 15.11.2001, s. 5. I detta meddelande bekräftar kommissionen de offentliga TV-kanalernas särskilda roll för att tillgodose varje samhälles demokratiska, sociala och kulturella behov. Denna roll erkänns även i Amsterdamfördragets protokoll. Medlemsstaterna har befogenheten att välja hur TV-sändningar i allmänhetens tjänst skall definieras och finansieras. De kan räkna ett brett programspektrum till detta område, så som underhållning och sportevenemang. Möjligheten kvarstår för kommissionen att hålla efter missbruk och överkompensation enligt de särskilda kriterier som fastställs i meddelandet

34. I gemenskapens lagstiftning om nätverksamhet beaktas att medlemsstaternas offentliga förvaltning har stor betydelse för genomförandet av lagstiftningen inom området tjänster i allmänhetens intresse, genom kravet på oberoende regleringsmyndigheter. Enligt gemenskapslagstiftningen får medlemsstaterna själva besluta om regleringsmyndighetens exakta institutionella förfaranden. Det kan således röra sig om ett befintligt organ eller det ansvariga departementet inom detta område, vilket är en variant som några medlemsstater har valt. Detta tillvägagångssätt har dock visat sig vara problematiskt när det gäller det absoluta kravet på den nationella regleringsmyndighetens oberoende i några fall, där medlemsstaterna också äger eller kontrollerar de företag som verkar inom de berörda sektorerna. Eftersom regleringsarbetet är en viktig, fortlöpande och komplicerad uppgift under utveckling behövs ofta det expertkunnande och oberoende som ryms inom en sektorsspecifik regleringsmyndighet¹⁸. En sådan myndighet utgör ett viktigt komplement till konkurrensmyndigheternas verksamhet vad gäller målsättningar, expertis samt kontinuiteten och valet av tidpunkt för åtgärderna. Särskilda regleringsmyndigheter kan spela en viktig roll, i synnerhet för att garantera tillhandahållandet av tjänster i allmänhetens intresse, införa rättvisa konkurrensvillkor, förhindra störningar i utförandet eller utbudet av tjänsterna samt svara för ett gott konsumentskydd. Nästan alla medlemsstater har inrättat ett sådant organ för de berörda sektorerna. Men också när det finns en sektorsspecifik regleringsmyndighet har dock regeringen, det vill säga det berörda departementet, kvar ansvaret för vissa regleringsbeslut.
35. I gemenskapens lagstiftning och praxis uppmuntras dessutom samarbete och utbyte av bästa metoder mellan medlemsstaternas regleringsmyndigheter och mellan dessa och kommissionen. Även om nationella regleringsmyndigheter i stor utsträckning har införts i praktiken har ännu inga djupare diskussioner förts om att inrätta europeiska regleringsorgan för tjänster i allmänhetens intresse eller fördjupa samarbetet mellan regleringsmyndigheterna i de olika medlemsstaterna (till exempel i strukturerade nätverk), och där kan många frågor uppstå. För att inte olika utformning av de nationella regelverken skall försvåra för den inre marknaden är ett av målen att med nödvändighet uppnå en viss överensstämmelse mellan nationella regelverk, och ett annat att förbättra hur dessa tjänster utförs.
36. Följande frågor bör diskuteras:

- (1) Bör utvecklingen av högkvalitativa tjänster i allmänhetens intresse vara ett av gemenskapens mål? Bör gemenskapen tilldelas ytterligare befogenheter inom området tjänster av allmänt ekonomiskt och icke-ekonomiskt intresse?
- (2) Behöver ansvarsfördelningen mellan unionen och den nationella administrationen förtydligas? Behöver man förtydliga begreppet tjänster som inte påverkar handeln mellan medlemsstaterna? Om ja, hur skall man då gå tillväga?
- (3) Finns det tjänster (utöver de nätverksamheter som nämns i punkt 32) där ett

¹⁸

Sektorsspecifik regleringsmyndighet definieras i kommissionens beslut 2002/627 av den 29 juli 2002 om att bilda Europeiska gruppen av regleringsmyndigheter för nät och tjänster inom området elektronisk kommunikation, EGT L 200, 30.7.2002, s. 38: "I detta direktiv avses med regleringsmyndighet: myndighet som inrättats i respektive medlemsstat för övervakning av den löpande tolkningen och tillämpningen av bestämmelserna i de direktiv som rör elektroniska kommunikationsnät och elektroniska kommunikationstjänster såsom de är definierade i ramdirektivet."

gemenskapsregelverk bör inrättas?

- (4) Bör det institutionella regelverket förbättras? Hur då? Vilka roller skall konkurrensmyndigheterna respektive regleringsmyndigheterna spela? Finns ett behov av ett europeiskt regleringsorgan för varje berörd sektor eller ett Europatäckande strukturerade nätverk av nationella regleringsmyndigheter?

2.2. Sektorsspecifik lagstiftning och ett allmänt regelverk

37. Hittills har gemenskapen antagit lagstiftning om tjänster i allmänhetens intresse genom ett sektorsvist tillvägagångssätt. En övergripande sektorsspecifik lagstiftning har således utvecklats för olika nätverksamheter, till exempel elektronisk kommunikation, posttjänster, gas, el och transport, där tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan tillhandahållas. Genom erfarenheter som erhållits har frågan aktualiserats om ett gemensamt europeiskt regelverk bör utvecklas för att säkra ett enhetligt genomförande på gemenskapsnivå av de principer som ligger till grund för artikel 16 i fördraget. I detta avseende har kommissionen, inför Europeiska rådets möte i Laeken, åtagit sig att finna det bästa instrumentet för att se till att högkvalitativa tjänster i allmänhetens intresse utvecklas i Europeiska unionen, helt i överensstämmelse med all gemenskapspolitik.
38. Genom ett allmänt instrument skulle de mål och principer som är gemensamma för alla eller många olika tjänster i allmänhetens intresse inom ramen för gemenskapens befogenheter kunna anges, förtydligas och konsolideras. Ett sådant instrument skulle kunna ligga till grund för ytterligare sektorslagstiftning genom vilken de mål som anges i regelverket/instrumentet kan uppnås, vilket i sin tur skulle förenkla och konsolidera den inre marknaden inom detta område.
39. Konsolideringen av gemenskapens regelverk kan bygga på gemensamma inslag i befintlig sektorsspecifik lagstiftning och skulle bidra till att säkra en övergripande enhetlighet hos tillvägagångssätten inom olika sektorer för tjänster i allmänhetens intresse. Den skulle också kunna ha stor symbolisk betydelse eftersom den skulle tydliggöra gemenskapens strategi och att det finns ett gemenskapsbegrepp för tjänster i allmänhetens intresse. En konsolidering skulle också hjälpa de nya medlemsstaterna att utforma regleringsförfaranden inom detta område.
40. En sådan strategi skulle dock även ha sina begränsningar, eftersom ett regelverk/instrument med gemensamma mål och principer skulle ha en allmän karaktär och måste grunda sig på de gemensamma nämnarna för de olika tjänsterna, vilka är av helt olika typer. För att bibehålla nuvarande skyddsnivåer måste regelverket ändå kompletteras av sektorsspecifik lagstiftning med närmare bestämmelser som är anpassade efter särdragen hos olika typer av tjänster i allmänhetens intresse. Artikel 16 ger heller ingen rättslig grund för antagandet av ett särskilt instrument. Andra bestämmelser i fördraget skulle kunna utgöra rättslig grund, beroende på instrumentets utformning. Artikel 95 skulle till exempel kunna användas, men ett regelverk/instrument baserat på denna artikel skulle endast kunna omfatta tjänster av allmänt *ekonomiskt* intresse som påverkar handeln inom gemenskapen. Det skulle innebära att många viktiga sektorer inte skulle omfattas av instrumentet på grund av att de är icke-ekonomiska till sin karaktär eller endast påverkar handeln i begränsad omfattning. Om man finner det önskvärt att lagstifta på

gemenskapsnivå kunde en ändring av fördraget vara det bästa sättet att skapa en rättslig grund.

41. När det gäller den rättsliga utformningen skulle en konsolidering av gemensamma mål och principer kunna fastställas i ett rättsligt instrument (till exempel ett direktiv eller en förordning) eller i någon annan form av instrument (rekommendation, meddelande, riktlinjer eller interinstitutionellt avtal). Utöver de olika rättsliga effekterna skiljer sig instrumenten även åt när det gäller omfattningen av de olika gemenskapsinstitutionernas deltagande i antagningsförfarandet¹⁹.
42. Följande frågor bör diskuteras:

- (5) Bör ett allmänt gemenskapsregelverk för tjänster i allmänhetens intresse inrättas? Vilket mervärde skulle detta tillföra jämfört med befintlig sektorslagstiftning? Vilka sektorer respektive frågor och rättigheter bör omfattas? Vilket instrument bör användas (till exempel direktiv, förordning, rekommendation, meddelande, riktlinjer och interinstitutionellt avtal)?
- (6) Vilken inverkan har sektorsspecifik lagstiftning haft hittills? Har den orsakat bristande samstämmighet?

2.3. EKONOMISKA OCH ICKE-EKONOMISKA TJÄNSTER

43. Distinktionen mellan tjänster av ekonomisk respektive icke-ekonomisk karaktär är viktig eftersom tjänsterna omfattas av olika bestämmelser i fördraget. När det gäller till exempel principerna om icke-diskriminering och personers fria rörlighet så omfattar dessa tillgången till alla slags tjänster. Reglerna för offentlig upphandling tillämpas på varor, tjänster och arbeten för offentliga organ vad gäller både ekonomiska och icke-ekonomiska tjänster. Fördragets bestämmelser om etableringsfrihet, friheten att tillhandahålla tjänster, konkurrens och statligt stöd omfattar dock endast ekonomisk verksamhet. Artikel 16 i fördraget och artikel 36 i stadgan om de grundläggande rättigheterna omfattar dessutom endast tjänster av allmänt *ekonomiskt* intresse.
44. När det gäller distinktionen mellan ekonomiska och icke-ekonomiska tjänster utgör all verksamhet som innebär att varor eller tjänster erbjuds på en viss marknad ekonomisk verksamhet²⁰. Ekonomiska och icke-ekonomiska tjänster kan således finnas inom samma sektor och ibland till och med tillhandahållas av samma organ. Även om det kanske inte finns en marknad för vissa offentliga tjänster, kan det finnas en marknad i tidigare led där företag utför dessa tjänster på myndigheters uppdrag. Reglerna om den inre marknaden, konkurrens och statligt stöd tillämpas på sådana marknader i tidigare led.
45. De tjänster som kan tillhandahållas på en viss marknad varierar över tiden, allteftersom tekniken, ekonomin och samhället förändras. Distinktionen mellan

¹⁹ I detta sammanhang bör det noteras att EU:s rättsliga instrument diskuteras inom ramen för Europeiska konventet. I artiklarna 24–28 i det preliminära utkastet till konstitutionellt fördrag anges de rättsliga instrument som föreslås

²⁰ Domstolens dom i förenade målen C-180–184/98, *Pavel Pavlov m.fl. mot Stichting Pensioenfonds Medische Specialist*, REG 2000, s. 1-6451

ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet har därför varit dynamisk och föränderlig, och allt fler verksamheter har under de senaste årtiondena fått ekonomisk betydelse. För ett allt större antal tjänster håller distinktionen på att suddas ut. I kommissionens meddelande från år 2000 anges flera exempel på icke-ekonomisk verksamhet²¹. Dessa exempel avser framför allt typiskt statliga områden, till exempel tjänster som nationell utbildning och obligatoriska grundläggande sociala trygghetssystem samt flera verksamheter som bedrivs av organ som i stor utsträckning utför sociala uppgifter och som inte har för avsikt att bedriva närings- eller affärsverksamhet. Eftersom distinktionen ständigt förändras underströk kommissionen i sin rapport till Europeiska rådets möte i Laeken att det varken är möjligt eller önskvärt att upprätta en slutgiltig förteckning över samtliga tjänster i allmänhetens intresse som skall anses vara av ”icke-ekonomisk” natur²².

46. Även om den föränderliga och dynamiska karaktären hos denna distinktion hittills inte gett upphov till några problem i kommissionens praxis har den skapat farhågor framför allt bland de tillhandahållare av icke-ekonomiska tjänster som vill se en ökad rättssäkerhet på regleringsområdet.
47. Framtiden för icke-ekonomiska tjänster i allmänhetens intresse, oavsett om dessa tillhör statens område eller känsliga sektorer som kultur, utbildning, sjukvård och sociala tjänster, aktualiserar också frågor på europeisk nivå, så som vad den europeiska samhällsmodellen skall omfatta. Den stora vikt som Europas medborgare lägger vid dessa frågor kan delvis förklaras av den aktiva roll som välgörenhets-, frivillig- och humanitära organisationer spelar.
48. Följande frågor bör diskuteras:

- (7) Är det nödvändigt att ytterligare specificera kriterierna för vilka tjänster som är ekonomiska respektive icke-ekonomiska? Borde man ytterligare klarlägga vad som gäller för icke vinstdrivande organisationer och organisationer som bedriver verksamhet av huvudsakligen social karaktär?
- (8) Vilken roll bör EU ha när det gäller icke-ekonomiska tjänster i allmänhetens intresse?

3. MOT ETT GEMENSKAPSBEGREPP FÖR TJÄNSTER I ALLMÄNHETENS INTRESSE?

49. Det är sannolikt varken önskvärt eller möjligt att utveckla en enhetlig allmängiltig europeisk definition av vad tjänster i allmänhetens intresse innebär. Den befintliga gemenskapslagstiftningen om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har dock flera gemensamma faktorer som kan användas för att fastställa ett användbart gemenskapsbegrepp för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Det handlar framför allt om följande: samhällsomfattande tjänster, kontinuitet, tjänsternas kvalitet, överkomliga priser samt användar- och konsumentskydd. Dessa gemensamma faktorer avspeglar gemenskapens värderingar och mål. De har omvandlats till förpliktelser i respektive lagstiftningar och söker uppnå mål som ekonomisk effektivitet, social eller territorial sammanhållning och trygghet och säkerhet för alla

²¹ EGT C 17, 19.1.2001, s. 4 (nr 28–30)

²² KOM(2001) 598, 17.10.2001 (nr 30)

medborgare. De kan även kompletteras med mer specifika förpliktelser beroende på den berörda sektorns förutsättningar. Om de utvecklas särskilt för viss nätverksamhet skulle de dessutom kunna tillämpas för samhällsliga tjänster.

3.1. Gemensamma förpliktelser

3.1.1 Samhällsomfattande tjänster

50. Begreppet samhällsomfattande tjänster omfattar en rad förpliktelser i allmänhetens intresse som skall garantera att vissa tjänster av en bestämd kvalitet tillhandahålls för alla konsumenter och användare inom en medlemsstats territorium oavsett geografiskt läge samt, med hänsyn till särskilda nationella förutsättningar, till ett överkomligt pris.²³ Det har utformats särskilt för vissa av nätverksamheterna (till exempel telekommunikation, el och posttjänster). Begreppet innefattar alla medborgares rätt att ha tillgång till vissa tjänster som anses nödvändiga samt en skyldighet för företag att tillhandahålla en viss tjänst på bestämda villkor, inbegripet fullständig geografisk täckning. På en avreglerad marknad innebär skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster en garanti för att alla har tillgång till tjänsten till ett överkomligt pris och att tjänstens kvalitet kan bibehållas och vid behov förbättras.
51. Samhällsomfattande tjänster är ett dynamiskt begrepp. Detta innebär att förpliktelser i allmänhetens intresse kan följa den politiska, sociala, ekonomiska och tekniska utvecklingen och att förpliktelserna när så behövs fortlöpande kan anpassas efter medborgarnas nya behov.
52. Det är också ett flexibelt begrepp som är helt i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen. När de grundläggande principerna för samhällsomfattande tjänster fastställs på gemenskapsnivå kan principernas genomförande överlåtas till medlemsstaterna, vilket gör det möjligt att ta hänsyn till olika traditioner och särskilda nationella eller regionala förutsättningar. Begreppet samhällsomfattande tjänster kan dessutom tillämpas på olika marknadsstrukturer och därigenom användas för att reglera tjänster i olika skeden av avreglering och öppnande av marknader.
53. Under de senaste tjugo åren har begreppet samhällsomfattande tjänster blivit en väsentlig och nödvändig del av gemenskapens politik för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Detta har gjort det möjligt att ta hänsyn till krav rörande allmänhetens intresse på många områden, bland annat ekonomisk effektivitet, teknisk utveckling, miljöskydd, insyn och ansvar, konsumenters rättigheter och särskilda åtgärder i fråga om funktionshinder, ålder och utbildning. Begreppet har också bidragit till att klyftorna mellan medlemsländerna vad gäller medborgarnas levnadsvillkor och möjligheter minskat.
54. Genomförandet av principen om samhällsomfattande tjänster är en komplicerad och krävande uppgift för nationella regleringsmyndigheter, som i många fall nyligen har inrättats och därför fortfarande har begränsad erfarenhet. På gemenskapsnivå har rätten till tillgång till tjänster fastställts i olika direktiv, men gemenskapsinstitutionerna kan inte själva sörja för att dessa rättigheter tillhandahålls

²³

Se artikel 3.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktiv om samhällsomfattande tjänster), EGT L 108, 24.4.2002, s. 51

fullt ut i praktiken. Det finns alltså en risk att rättigheterna i gemenskapens lagstiftning förblir teoretiska, även om de formellt införlivats i nationell rätt.

3.1.2 *Kontinuitet*

55. Flera tjänster i allmänhetens intresse kännetecknas av ett krav på kontinuitet, det vill säga att tjänstens tillhandahållare har en skyldighet att se till att tjänsten tillhandahålls utan uppehåll. För vissa tjänster ligger det kanske redan i tillhandahållarens kommersiella intresse att tillhandahålla dem utan uppehåll, och därför behöver kanske inte kravet på leverantörernas kontinuitet regleras i lagstiftning. På nationell nivå måste kontinuitetskravet förlikas med arbetstagarnas strejkrätt och med kravet på respekten för rättssäkerheten.
56. Kravet på att kontinuerliga tjänster skall garanteras hanteras inte konsekvent i gemenskapens sektorsspecifika lagstiftning. I vissa fall innehåller gemenskapens sektorsspecifika lagstiftning ett uttryckligt krav på kontinuitet²⁴. I andra fall saknas kontinuitetskrav i denna lagstiftning. Däremot har medlemsstaterna en uttrycklig rätt att införa en skyldighet att tillhandahålla en tjänst²⁵.

3.1.3 *Tjänsternas kvalitet*

57. Att fastställa, övervaka och kontrollera efterlevnaden av kvalitetskrav har blivit en viktig del av de offentliga myndigheternas reglering av tjänster i allmänhetens intresse.
58. Inom de avreglerade sektorerna har gemenskapen inte förlitat sig på att enbart marknadskrafterna skall kunna upprätthålla och förbättra tjänsternas kvalitet. Även om medlemsstaterna i allmänhet skall definiera kvalitetsnormer för tjänster i allmänhetens intresse har i vissa fall kvalitetsnormer fastställts i gemenskapens lagstiftning. Det handlar bland annat om säkerhetsföreskrifter, korrekta och öppna faktureringsystem, geografisk täckning och skydd mot avstängning. I andra fall har medlemsstaterna behörighet eller skyldighet att fastställa kvalitetsnormer. I vissa fall har medlemsstaterna dessutom skyldighet att övervaka och kontrollera efterlevnaden hos kvalitetsnormer och se till att information om kvalitetsnormer och leverantörernas faktiska efterlevnad offentliggörs. Den mest långtgående kvalitetsregleringen på gemenskapsnivå finns i lagstiftningen om posttjänster och elektroniska kommunikationstjänster.
59. Kommissionen har också inrättat icke-reglerande åtgärder för att främja kvaliteten hos tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, inbegripet finansiella instrument,

²⁴ I artikel 3.1 i postdirektivet (97/67/EG) anges till exempel att medlemsstaterna skall säkerställa stadigvarande tillhandahållna posttjänster. Se 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

²⁵ I artikel 3.2 i eldirektivet anges att "medlemsstaterna får med fullt beaktande av tillämpliga bestämmelser i fördraget, särskilt artikel 90, i det allmänna ekonomiska intresset ålägga företag som bedriver verksamhet inom elsektorn att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, vilka kan avse tillförlitlighet, inbegripet ... regelbundenhet... på leveranser Sådana tjänster skall vara klart definierade, öppna, icke-diskriminerande och kontrollerbara; de och varje revidering av dem skall utan dröjsmål offentliggöras och anmälas till kommissionen av medlemsstaterna." Se 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

frivilliga europeiska standarder och utbyte av bästa metoder. Inom el- och gassektorn uppmuntrar gemenskapen till exempel frivilligt samarbete mellan regleringsmyndigheter.

3.1.4. *Överkomliga priser*

60. Begreppet överkomliga priser kom till när telekommunikationstjänsterna reglerades. Begreppet infördes därefter i förordningen om posttjänster²⁶. Slutsatsen är att en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse skall tillhandahållas till ett överkomligt pris så att den blir tillgänglig för alla. Tillämpningen av principen om överkomliga priser bidrar till den ekonomiska och sociala sammanhållningen medlemsstaterna emellan.
61. I den befintliga sektorsspecifika lagstiftningen anges inga kriterier för hur överkomliga priser skall fastställas. Dessa kriterier måste fastställas av medlemsstaterna. Relevanta kriterier skulle exempelvis kunna vara antalet användare eller priset på vissa grundläggande tjänster i förhållande till den disponibla inkomsten hos specifika kundkategorier. Man bör särskilt ta de marginaliserade och utsatta gruppernas behov och möjligheter i beaktande. När en rimlig nivå väl har fastställts bör medlemsstaterna se till att denna nivå verkligen gäller i praktiken, genom att inrätta en priskontrollmekanism (pristak och geografisk utjämning) och/eller genom att subventionera berörda användare.

3.1.5. *Användarskydd och konsumentskydd*

62. Tjänster i allmänhetens intresse omfattas av samma övergripande konsumentskyddsregler som övriga sektorer i ekonomin. Eftersom tjänsterna har en speciell ekonomisk och social betydelse har dessutom särskilda åtgärder antagits i gemenskapens sektorslagstiftning för att beakta särskilda problem och behov hos konsumenterna och företag, bland annat deras rätt till internationella tjänster av hög kvalitet²⁷. Konsumenternas och användarnas rättigheter regleras i den sektorsspecifika lagstiftningen om elektroniska kommunikationer, posttjänster, energi (el och gas), transport samt radio och TV. I kommissionens strategi för konsumentpolitik 2002-2006²⁸ utpekas tjänster i allmänhetens intresse som ett av de områden där man måste vidta åtgärder för att garantera ett gott konsumentskydd på gemenskapsnivå.
63. I kommissionens meddelande om tjänster i allmänhetens intresse, som offentliggjordes i september 2000²⁹, anges flera principer som kan underlätta fastställandet av konsumenternas och användarnas krav på sådana tjänster. Dessa principer är bland annat tjänster av hög kvalitet, hög nivå i fråga om hälsoskydd och tjänsternas fysiska säkerhet, insyn (till exempel när det gäller taxor, avtal, val och finansiering av tillhandahållare), möjlighet att välja tjänst, möjlighet att välja leverantör, effektiv konkurrens mellan leverantörer, förekomst av regleringsmyndigheter, möjlighet att klaga samt konsumenternas och användarnas representation och aktiva deltagande vid fastställandet av tjänster och val av

²⁶ I samband med den föreslagna ändringen av el- och gasdirektivet diskuteras det vidare begreppet "rimliga priser"

²⁷ Inom luftfarten inbegriper detta åtgärder mot överbokning och ett system för ersättning om man vägrats gå ombord, till exempel

²⁸ KOM(2002) 208, EGT C 137, 8.6.2002, s. 2

²⁹ EGT C 17, 19.1.2001, s. 4

betalningsformer. I meddelandet framhöll kommissionen att en garanti för allmän tillgång, kontinuitet, hög kvalitet och överkomligt pris är avgörande inom konsumentpolitiken som rör tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Kommissionen underströk också vikten av att tillgodose medborgarnas allmänna behov av till exempel ett gott miljöskydd, stöd för vissa grupper i samhället, till exempel handikappade och låginkomsttagare, samt av att grundläggande tjänster erbjuds även i landets mest avlägsna och svårtillgängliga delar.

64. Följande frågor bör diskuteras:

- (9) Finns det andra kriterier som bör ingå i ett gemensamt begrepp för tjänster i allmänhetens intresse? Hur väl fungerar dagens kriterier för att nå målen om social och territoriell sammanhållning?
- (10) Bör alla eller vissa av dessa kriterier utökas till tjänster som för närvarande inte omfattas?
- (11) Vilka delar av regleringen av dessa kriterier bör hanteras på gemenskapsnivå och vilka delar bör överlåtas till medlemsstaterna?
- (12) Har dessa kriterier införts i praktiken inom de områden där de är tillämpliga?
- (13) Bör vissa av eller alla dessa kriterier även tillämpas på icke-ekonomiska tjänster i allmänhetens intresse?

3.2. Ytterligare särskilda förpliktelser

65. Det finns flera sektorsspecifika besläktade förpliktelser i allmänhetens intresse som skulle kunna komplettera en uppsättning gemensamma förpliktelser rörande offentliga tjänster. Dessa förpliktelser är bland annat trygghet och säkerhet, försörjningstrygghet, nättillträde och mångfald i medierna.

66. *Trygghet och säkerhet*

I en värld i snabb och dramatisk förändring behöver medborgarna i Europeiska unionen känna sig, och vara, i trygghet och säkerhet. Detta blir allt viktigare på grund av en rad händelser. Särskilt efter den 11 september 2001 har trygghet och säkerhet rent av blivit prioriterade frågor för hela unionen. Många andra händelser har nyligen betonat hur angelägna dessa frågor är.³⁰ Trygghet och säkerhet utgör därför en av den europeiska samhällsmodellens fundament.

Trygghet och säkerhet hör till de vanligaste målsättningarna i nästan samtliga medlemsstater. Man vill särskilt undvika att samhället tar skada eller hotas. Målsättningarna kan ta sig olika uttryck och de fullföljs vanligtvis i Europa genom tjänster i allmänhetens intresse. Traditionellt sett har tjänsterna utförts inom statens ram och inte alltid haft kommersiella mål.

³⁰

Tankfartyget Prestiges förlisning och SARS-epidemin nyligen

På senare tid har kommissionen föresatt sig att höja säkerhetsnivån och tillämpa ett mer europeiskt tillvägagångssätt inom vissa områden, till exempel transport och energi. Värda att nämnas är kommissionens meddelande om ”konsekvenserna för transportflyget av attentaten i USA”³¹, dess förslag efter flertalet större olyckor till sjöss längs Europas kuster³² samt det nyligen framlagda kärnkraftspaketet om en kärnsäkerhetsstrategi på gemenskapsnivå³³. Dessa texter betonar flera målsättningar som EU som helhet bör fullfölja. Man har givit många impulser för att höja trygghets- och säkerhetsnivån. Skälen till denna nya infallsvinkel är många och olikartade. Till exempel överskrider problem ofta nationsgränser, internationella konventioner och regler saknar ofta bindande verkan och medlemsstater ställs ibland inför gränser som gemenskapsregler satt upp.

67. *Säker försörjning*

I hög tjänstekvalitet ingår att tjänsternas skall tillhandahållas pålitligt och fortlöpande. Generellt sett har den inre marknadens utveckling lett till väsentligt högre försörjningstrygghet för produkter och tjänster och därmed en fungerande konkurrenskraft på de berörda marknaderna. I vissa fall kan dock offentliga ingripanden i allmänhetens intresse behövas för att öka försörjningstryggheten, särskilt när det gäller att motverka risken för bristande investeringar i infrastrukturen under lång tid och att garantera tillräcklig kapacitet.

68. Inom energisektorn har frågan om försörjningstrygghet varit föremål för en omfattande offentlig debatt på gemenskapsnivå, med gemenskapens grönbok från 2001 som utgångspunkt³⁴. Grönbokens mål var att skapa debatt för att kunna fastställa en långsiktig strategi för trygg energiförsörjning utformad för att säkerställa en oavbruten fysisk tillgång till energiprodukter på marknaden till ett pris som är överkomligt för konsumenter och användare, samtidigt som hänsyn tas både till miljön och en hållbar utveckling. Kommissionen presenterade resultaten av den offentliga debatten i en rapport i juni 2002³⁵. Utifrån det samråd som skett drog kommissionen slutsatsen att det var nödvändigt att öka samordningen av åtgärder som gör det möjligt att säkra försörjningstryggheten på energiområdet. Som en uppföljning till detta lade kommissionen i september 2002 fram två förslag till direktiv som skall bidra till att öka försörjningstryggheten för oljeprodukter och naturgas i Europeiska unionen³⁶.

69. Även vissa tjänster i allmänhetens intresse utanför energisektorn kan drabbas av problem med försörjningstryggheten. Ändå behandlas denna fråga generellt sett inte i gemenskapens sekundärlagstiftning. Det kan därför vara lämpligt att undersöka om det finns andra sektorer där frågan om försörjningstrygghet bör tas upp specifikt. Vid

³¹ Av den 10 oktober 2001

³² Förutom de senaste förslagen som följde på Prestige-olyckan, se även de förslag kommissionen lade fram efter oljetankfartyget Erikas förlisning 1999: KOM(2000) 142 och KOM(2000) 802

³³ Antagen den 6 november 2002. Se särskilt meddelandet om kärnteknisk säkerhet, KOM(2002) 605 slutlig

³⁴ Grönbok – Mot en europeisk strategi för trygg energiförsörjning, KOM(2000) 769, 29.11.2000

³⁵ Slutrapport om grönboken ”mot en Europeisk strategi för trygg energiförsörjning”, KOM(2002) 321, 29.6.2002

³⁶ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av åtgärder för att trygga oljeförsörjningen, EGT C 331 E, 31.12.2002, s. 249, och förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om åtgärder för att garantera en trygg naturgasförsörjning, EGT C 331 E, 31.12.2002, s. 262.

alla bedömningar bör dock hänsyn tas till att särskilda kompletterande åtgärder som syftar till att öka försörjningstryggheten ofta medför ytterligare ekonomiska kostnader och kan minska konkurrensen. För alla åtgärder som föreslås för att öka försörjningstryggheten måste det därför säkerställas att följdkostnaden inte överstiger den förväntade vinsten³⁷.

70. *Nättillträde och samdrift*

Inom de områden där en fungerande konkurrens råder kan marknadskrafterna förse medborgarna med tjänster av lämplig kvalitet till överkomliga priser, vilket avsevärt minskar behovet av regelstyrning. När tjänsterna av allmänt intresse erbjuds av en operatör med ett heltäckande nät har operatören en avsevärd konkurrensfördel, i första hand på grund av mycket lägre kostnader för att upprätta och driva alternativa nät. I de fall där konkurrenternas utbud är begränsat till tjänster är tillträde till monopoloperatörens nät ett absolut krav för marknadsetablering. Även inom de sektorer där konkurrenterna har rätt att bygga ut sin egen nätinфраstruktur kan dock nättillträde vara en förutsättning för att konkurrenterna skall kunna konkurrera med monopoloperatören på marknader inom marknader i senare led. Om en tredje part inte får tillgång till befintliga nät på rättvisa icke-diskriminerande villkor skulle man upprätthålla *de facto*-monopol eller åtminstone ge monopoloperatören incitament för att diskriminera nättillgången och därigenom snedvrida konkurrensen i senare led. För att tillgodose konkurrenspolitikens och den inre marknadens mål och därmed ge kunderna fler valmöjligheter, högre kvalitet och lägre priser harmoniseras och regleras således tillträdet till nätinфраstruktur i gemenskapens sektorsspecifika lagstiftning för de sektorer som avreglerats på gemenskapsnivå.

71. Gemenskapen har valt olika regleringsstrategier för olika nätverksamheter och tjänster i allmänhetens intresse. Detta därför att sektorerna är mycket olika och har kommit olika långt i avregleringsprocessen. De skiljer sig mycket åt ifråga om lönsamhet, produktionsstruktur, kapitalintensitet, metoder att leverera tjänster samt efterfrågan. Inom vissa sektorer kan monopoloperatören förbli vertikalt integrerad men ha skyldighet att bevilja nättillträde så att konkurrenterna kan etablera sig på marknaden. Inom telekommunikationssektorn måste offentliga operatörer förhandla fram förutsättningar för samtrafik. Konkurrenterna har dessutom rätt att använda monopoloperatörens infrastruktur. Detta system tillämpas för närvarande även inom el- och gassektorn. Inom postsektorn har nya aktörer inrättat nätverk för postutdelning utan att begära tillgång till monopoloperatörens infrastruktur. När det finns en skyldighet att bevilja nättillträde har prissättningen av detta tillträde visat sig vara den svåraste lagstiftningsfrågan.

72. Erfarenheten visar att det sannolikt inte finns någon enda idealisk lösning för hur nättillträde skall regleras. Valet måste göras med hänsyn till de särskilda egenskaperna hos varje bransch. Därför har gemenskapen hittills antagit en sektorsspecifik strategi vid reglering av tillträdet i nätverksamheterna. Eventuellt kan dock nyttiga lärdomar erhållas genom en sektorsöverskridande jämförelse av regleringsstrategier och -metoder.

73. *Mångfald i medierna*

³⁷

Se kommissionens arbetsdokument om försörjningstrygghet och den aktuella situationen i Europa, SEK(2002) 243, 28.2.2002

Åtgärder för att garantera mångfalden i medierna syftar vanligen till att begränsa ägandet i medieföretag och förhindra ackumulativ kontroll och parallella aktieinnehav i flera medieföretag. Syftet är att värna om yttrandefriheten och garantera att medierna avspeglar en mångfald av åsikts- och opinionsyttringar som är själva essensen i ett demokratiskt samhälle.

74. Det skall först noteras att det främst är medlemsstaternas uppgift att värna om mångfalden i medierna. Gemenskapens sekundärlagstiftning innehåller för närvarande inga bestämmelser som direkt syftar till att bevara denna mångfald. EG-rätten tillåter emellertid skyddsåtgärder på nationell nivå för att slå vakt om den. Den nuvarande gemenskapsregleringen söker etablera en viss ekonomisk balans mellan marknadsaktörerna. Regleringen behandlar därför mediesektorn som ekonomisk verksamhet och inte, eller i alla fall endast ytterst indirekt, som ett sätt att förmedla information till medborgarna. I december 1992 offentliggjorde kommissionen en grönbok³⁸ för att starta en offentlig debatt om behovet av gemenskapsåtgärder inom detta område. Debatten ledde inte fram till några tydliga praktiska slutsatser och inga formella initiativ togs av kommissionen. Tio år senare är skyddet av mångfalden i medierna fortfarande en viktig fråga, med tanke på den ökande koncentrationen inom mediesektorn och de elektroniska mediernas växande betydelse³⁹. Kommissionen vill ha synpunkter på om den på nytt bör se över behovet av gemenskapsåtgärder inom detta område.

75. Följande frågor bör diskuteras:

- (14) För vilka typer av tjänster i allmänhetens intresse kan problem med försörjningstryggheten uppstå? Bör gemenskapen vidta kompletterande åtgärder?
- (15) Bör kompletterande åtgärder vidtas på gemenskapsnivå för att förbättra nåttillträdet och samdriften? Inom vilka områden? Vilka typer av åtgärder bör vidtas, med hänsyn i synnerhet till gränsöverskridande tjänster?
- (16) Vilka andra sektorsspecifika förpliktelser i samband med offentliga tjänster bör beaktas?
- (17) Borde man på gemenskapsnivå åter beakta möjligheten att vidta konkreta åtgärder för att skydda pluralismen? Vilka åtgärder kan komma ifråga?

4. GODA STYRELSEFORMER: ORGANISATION, FINANSIERING OCH UTVÄRDERING

76. När det gäller de offentliga myndigheternas ingripanden i medlemsstaterna med avseende på tillhandahållandet av tjänster i allmänhetens intresse kan större klarhet nås genom en belysning av följande tre aspekter:
- Fastställande och genomförande av förpliktelser och val av organisation.
 - Finansiering av tjänster i allmänhetens intresse.

³⁸ Mångfald och koncentration i media på den inre marknaden, en bedömning av behovet av gemenskapsåtgärder, kommissionens grönbok, KOM(92) 480, 23.12.1992

³⁹ Se även det särskilda protokollet om systemet för radio och TV i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna som fogades till EG-fördraget genom Amsterdamfördraget

- Utvärdering av tjänster i allmänhetens intresse.

4.1. Fastställande av förpliktelser och val av organisation

77. Som anges ovan är det i princip upp till de nationella, regionala och lokala myndigheterna i varje medlemsstat att fastställa vad som är en tjänst i allmänhetens intresse. Detta innefattar även friheten att införa en skyldighet att tillhandahålla sådana tjänster, förutsatt att denna skyldighet är förenlig med gemenskapens bestämmelser. I avsaknad av särskild gemenskapslagstiftning är det därför i princip medlemsstaterna som fastställer kraven, till exempel skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, krav på geografisk täckning, kvalitets- och säkerhetsnormer, användar- och konsumenträttigheter och miljökrav.
78. Det är bara för de stora nätverksamheterna som gemenskapen har harmoniserat bestämmelser om förpliktelser i samband med offentliga tjänster och fastställt gemensamma krav inom ramen för särskild gemenskapslagstiftning. Det gäller till exempel sektorn för elektroniska kommunikationer samt postsektorn. När det finns sådana harmoniserade förpliktelser ansvarar medlemsstaterna även för att de specificeras och genomförs utifrån de särskilda förutsättningar som råder inom sektorn. En sektorsspecifik harmonisering av förpliktelser rörande offentliga tjänster utgör i allmänhet inte något hinder för medlemsstaterna att införa strängare eller kompletterande förpliktelser som är förenliga med gemenskapens lagstiftning, om inte annat bestäms under harmoniseringsarbetet⁴⁰. Inom sektorn för elektronisk kommunikation kan sådana kompletterande förpliktelser inte finansieras av sektorn själv.
79. När det gäller organisationen av hur en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse tillhandahålls står det medlemsstaterna fritt att själva bestämma hur tjänsten skall bedrivas, dock förutsatt att gemenskapens bestämmelser följs. I vilket fall som helst skall tillämpliga gemenskapsregler om den inre marknaden och om konkurrens avgöra hur mycket marknaden för en viss tjänst av allmänt ekonomiskt intresse skall öppnas och konkurrensutsättas. Vad gäller statens inblandning i tillhandahållandet av tjänster i allmänhetens intresse skall de offentliga myndigheterna bestämma om den egna administrationen skall tillhandahålla tjänsterna eller om denna uppgift skall anförtros åt en utomstående (offentlig eller privat enhet)⁴¹.
80. Tillhandahållare av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, inbegripet interna tillhandahållare av tjänster, är företag och omfattas därför av fördragets konkurrensregler. Om man beslutar att ge interna leverantörer exklusiva eller särskilda rättigheter, eller att gynna dem på annat sätt, kan detta utgöra en överträdelse av fördraget, trots det skydd som stadgas i artikel 86. Rättspraxis visar att detta framför allt gäller när de förpliktelser rörande offentliga tjänster som skall

⁴⁰ Enligt postdirektivet skall medlemsstaterna till exempel sörja för att minst fem överlämnanden per vecka sker till slutanvändarna. Medlemsstaterna får besluta om ett högre antal överlämnanden eller specificera kravet på överlämnande ytterligare

⁴¹ När det gäller lokala landtransporter har kommissionen lagt fram förslag till lagstiftning som skulle tvinga medlemsstaterna att använda sig av koncessioner för offentliga tjänster. Se ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om medlemsstaternas åtgärder i fråga om krav på allmänna tjänster och slutande av avtal om allmänna tjänster avseende persontransporter på järnväg, väg och inre vattenvägar, EGT C 151 E, 25.6.2002, s.246

fullgöras av tjänstens tillhandahållare inte specificerats ordentligt⁴², när tjänstens tillhandahållare uppenbart inte kan tillgodose behovet⁴³ eller när det finns andra sätt att fullgöra förpliktelserna som är mindre skadliga för konkurrensen⁴⁴.

81. När en offentlig myndighet i en medlemsstat väljer att anförtro tillhandahållandet av en tjänst i allmänhetens intresse till en utomstående måste valet av denna tillhandahållare ske enligt vissa regler och principer för att säkerställa att alla offentliga och privata tillhandahållare som har möjlighet att tillhandahålla tjänsten får samma förutsättningar. Detta garanterar att tjänsterna tillhandahålls under marknadens mest förmånliga ekonomiska villkor. Inom ramen för dessa bestämmelser och principer har de offentliga myndigheterna full frihet att fastställa förutsättningarna för den tjänst som skall tillhandahållas, inbegripet eventuella villkor för tjänstens kvalitet, så att de allmänna politiska mål som fastställts för tjänsten kan uppnås. Följande två situationer kan särskiljas:

- Om den handling, genom vilken offentliga myndigheter anförtrot tillhandahållandet av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse till en utomstående utgör en upphandling på offentliga tjänster eller arbeten, enligt definitionen i direktiven om offentlig upphandling, eller en anläggningskoncession enligt definitionen i direktiv (EEG) 93/37,⁴⁵ måste de procedurkrav som anges i de tillämpliga direktiven om offentlig upphandling uppfyllas. Detta om kontrakten når upp till eller överskrider det tröskelvärde som anges i det tillämpliga direktivet samt omfattas av direktivet.
- Om den handling, genom vilken offentliga myndigheter anförtrot tillhandahållandet av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse till en utomstående, inte omfattas av direktiven om offentlig upphandling måste den likväl svara mot de principer som härrör sig från EG-fördraget, särskilt de regler som handlar om friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsfriheten. Detta gäller bland andra offentliga upphandlingar och anläggningskoncessioner som inte når upp till tröskelvärdena, koncessioner för offentliga tjänster (det vill säga kontrakt som visar att tillhandahållarens utbyte ligger, åtminstone delvis, i rätten att utföra tjänsten) eller handlingar som tilldelar rätten att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Dessa regler och principer innefattar insyn, likabehandling, proportionalitet, ömsesidigt erkännande och skydd av enskildas rättigheter⁴⁶.

82. Inom miljötjänstsektorn, särskilt vad gäller avfallshantering, kan myndigheter bevilja exklusiva rättigheter till producentorganisationer att återvinna visst avfall. Sådana organisationer underställs konkurrensreglerna. De söker ofta nya lösningar för att förebygga uppkomst av avfall och återvinna avfall, till exempel att tillämpa ”producentansvar”. Därmed tillskrivs varuproducenterna ett ekonomiskt ansvar för att hantera det avfall de gett upphov till.

83. De offentliga myndigheterna i varje medlemsstat har således kvar ett betydande mått av frihet att fastställa och genomdriva förpliktelser rörande offentliga tjänster och

⁴² Se domstolens dom av den 11 april 1989 i mål C-66/86, *Silver Line Reisebüro*

⁴³ Se domstolens dom av den 23 april 1991 i mål C-41/90, *Höfner*

⁴⁴ Se förstainstansrättens dom av den 8 juli 1999 i mål T-266/97, *Vlaamse Televisie Maatschappij*

⁴⁵ Oavsett vilken definition som används i den nationella lagstiftningen

⁴⁶ Se kommissionens tolkningsmeddelande om koncessioner enligt EG-rätten, EGT C 121, 29.4.2000, s. 2.

organisera tillhandahållandet av tjänster i allmänhetens intresse. Å ena sidan gör detta det möjligt för medlemsstaterna att utforma en politik där hänsyn tas till särskilda nationella, regionala eller lokala förutsättningar. Till exempel kan man behandla avlägsna eller glesbefolkade områden annorlunda än centralt belägna eller tätbefolkade områden. Å andra sidan kan bristen på specifik lagstiftning ge upphov till rättslig osäkerhet och en snedvridning av marknaden⁴⁷. På europeisk nivå har olika former av samarbete mellan nationella regleringsmyndigheter utvecklats i ett försök att göra politiken mer enhetlig i medlemsstaterna, men någon europeisk regleringsmyndighet finns inte för någon typ av tjänst⁴⁸. Ett bredare utbyte av bästa praxis och erfarenheter som inte bara omfattar regleringsmyndigheter utan också andra intressenter skulle också kunna vara värdefullt. Kommissionen anser att en bred debatt behövs om dessa frågor.

84. Följande frågor bör diskuteras:

- (18) Känner ni till något fall där gemenskapens bestämmelser på ett otillbörligt sätt har begränsat det sätt på vilket tjänster i allmänhetens intresse kunnat organiseras eller hur kravet på allmännyttiga tjänster kunnat definieras på nationell, regional eller lokal nivå? Känner ni till något fall där den inre marknadens fullbordan hindras på ett oproportionerligt sätt av hur tjänster i allmänhetens intresse är organiserade eller av hur kravet på allmännyttiga tjänster är definierat?
- (19) Bör servicerelaterade förpliktelser i samband med offentliga tjänster harmoniseras mer i detalj på gemenskapsnivå? För vilka typer av tjänster?
- (20) Bör det ske ett utökat utbyte av bästa praxis och benchmarking om frågor som gäller organiseringen av tjänster i allmänhetens intresse i hela unionen? Vilka skall delta och vilka sektorer skall det omfatta?

4.2. FINANSIERING AV TJÄNSTER I ALLMÄNHETENS INTRESSE

85. Många tjänster i allmänhetens intresse kan inte med bibehållen lönsamhet tillhandahållas enbart på marknadens villkor, och särskilda förfaranden krävs för att säkra tillhandahållarnas ekonomiska jämvikt. Allmän tillgång eller fullständig geografisk täckning kan till exempel inte garanteras enbart av marknaden. För närvarande är det medlemsstaterna som ansvarar för finansieringen av tjänster i allmänhetens intresse och beräkningen av merkostnaden för att tillhandahålla sådana

⁴⁷ Inom vattensektorn har till exempel bristen på specifik och relevant lagstiftning lett till mycket skilda verksamhetsstrukturer i medlemsstaterna. Se WRC/Ecologic, Study on the Application of the Competition Rules to the Water Sector in the European Community, december 2002, på följande adress: http://europa.eu.int/comm/competition/publications/studies/water_sector_report.pdf

Även om kommersiella frågor berörs, fastställer ramdirektivet för vatten, direktiv (EEG) 2000/60, EGT L 327, 22.12.2000, s. 1, vissa öppenhetsregler för vattentjänster. I direktivets artikel 9 behandlas prissättningsfrågor, och särskilt medlemsstaterna anmodas att ta principen om självkostnadstäckning i beaktande, även vad gäller miljö- och resurskostnader, liksom principen om att förorenaren skall betala.

⁴⁸ Närmare uppgifter finns i bilagan

tjänster. I vissa fall kan gemenskapen genom samfinansiering bidra till finansieringen av särskilda projekt, till exempel inom ramen för strukturfonderna eller TEN-programmen.

86. Beroende på historiska traditioner och de särskilda egenskaperna hos berörda tjänster använder medlemsstaterna olika mekanismer för att säkra den ekonomiska jämvikten hos tillhandahållare av tjänster i allmänhetens intresse. Medlemsstaterna använder bland annat följande finansieringsmekanismer:
- Direkt ekonomiskt stöd inom ramen för den statliga budgeten (till exempel subventioner eller andra ekonomiska fördelar såsom skattereduktioner).
 - Särskilda eller exklusiva rättigheter (till exempel lagligt monopol).
 - Bidrag från marknadens aktörer (till exempel en fond för samhällsomfattande tjänster).
 - Avgiftsutjämning (till exempel en enhetlig taxa för hela landet trots stora skillnader i kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten).
 - Solidarisk finansiering (till exempel sociala avgifter).
87. Även om olika typer av finansiering fortfarande förekommer sida vid sida kan en tydlig trend urskiljas under de senaste årtiondena: medlemsstaterna återtar i allt högre grad exklusiva rättigheter att tillhandahålla tjänster i allmänhetens intresse och öppnar i stället upp marknaderna för nya aktörer. Detta har gjort det nödvändigt att finna andra typer av ekonomiskt stöd, till exempel särskilda fonder som finansieras av marknadens aktörer eller direkt offentlig finansiering via budgeten, vilket är det stöd som skapar minst störningar⁴⁹. Dessa finansieringssätt har lett till större insyn i kostnaderna för att tillhandahålla tjänster i allmänhetens intresse och de bakomliggande politiska valen, och har även främjat den politiska debatten om dessa tjänster.
88. Generellt kan medlemsstaterna välja vilket system de skall använda för att finansiera tjänster i allmänhetens intresse. De måste enbart se till att den mekanism som väljs inte stör den inre marknaden på ett otillbörligt sätt. Närmare bestämt kan en medlemsstat erbjuda ersättning för allmänna tjänster som är nödvändiga för att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse skall kunna fungera. Reglerna om statligt stöd förbjuder endast överkompensation. För att stärka rättssäkerheten och öppenheten i tillämpningen av reglerna om statligt stöd för tjänster i allmänhetens intresse har kommissionen, i sin rapport till Europeiska rådets möte i Laeken, tillkännagivit att man avser inrätta ett gemenskapsramverk för statligt stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Om, och i den utsträckning, erfarenheterna från tillämpningen av detta ramverk motiverar det skall man sedan anta en gruppundantagsförordning inom för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Arbetet om riktlinjer för tillämpningen av reglerna om statligt stöd av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse pågår för närvarande⁵⁰.

⁴⁹ Se Liberalisation of Network Industries, Economic implications and main policy issues, European Economy nr 4, 1999

⁵⁰ Rapport om läget när det gäller arbetet med riktlinjerna för statligt stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, 13.12. 2002

89. I vissa fall innehåller den sektorsspecifika lagstiftningen särskilda bestämmelser om hur merkostnaden för förpliktelser i samband med offentliga tjänster skall finansieras. När det gäller *elektroniska kommunikationer* skall medlemsstaterna dra tillbaka alla särskilda eller exklusiva rättigheter, men det finns en möjlighet att inrätta en fond finansierad av marknadens aktörer för att täcka merkostnaden för att tillhandahålla en samhällsomfattande tjänst⁵¹. När det gäller *posttjänster* innebär postdirektivet att en viss typ av postmonopol får behållas och en fond för samhällsomfattande tjänster inrättas för att finansiera posttjänster⁵². När det gäller *lufttransporter* får medlemsstaterna bevilja en tillfällig exklusiv licens inom ramen för en öppen anbudsinfordran för att garantera regelbunden trafik på vissa flyglinjer där marknaden inte räcker till för att tillhandahålla en tillfredsställande trafikförsörjning⁵³. När det gäller *kollektivtrafik* har gemenskapen antagit regler om hur kompensation skall uträknas⁵⁴.
90. Bestämmelserna om den inre marknaden, om konkurrens och om statligt stöd syftar till att garantera att ekonomiskt stöd till dem som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte snedvrider konkurrensen och hindrar den inre marknadens funktion. Den befintliga sektorsspecifika lagstiftningen syftar endast till att garantera att medlemsstaternas finansieringsmekanismer snedvrider konkurrensen i minsta möjliga utsträckning och till att underlätta marknadsetablering. I gemenskapens lagstiftning regleras därför i synnerhet selektiv marknadsetablering.
91. Övriga kriterier av betydelse för valet av finansieringsmekanism, till exempel effektivitet eller omfördelningseffekter, regleras för närvarande inte i gemenskapslagstiftningen. Ingen särskild uppmärksamhet har heller ägnats de utvalda mekanismernas inverkan på långsiktiga investeringar av dem som tillhandahåller tjänster och infrastruktur eller på försörjningstryggheten.
92. Mot denna bakgrund anser kommissionen att en debatt bör inledas om huruvida dessa kriterier kan leda till slutsatsen att särskilda finansieringsmekanismer är att föredra och om gemenskapen bör vidta åtgärder för att gynna särskilda finansieringsmekanismer.
93. Följande frågor bör diskuteras:

(21) Känner ni till något fall där gemenskapens lagstiftning och i synnerhet tillämpningen av bestämmelserna om statligt stöd har hindrat finansieringen av tjänster i allmänhetens intresse eller lett till ineffektiva val?

(22) Är någon finansieringsmetod att föredra utifrån aspekter som insyn, ansvar, effektivitet,

⁵¹ Artikel 13 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktiv om samhällsomfattande tjänster), EGT L 108, 24.4.2002, s. 51

⁵² Artiklarna 7 och 9.4 i 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, ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/39/EG, EGT L 176, 5.7.2002, s. 21

⁵³ Artikel 4 i 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

⁵⁴ Rådets förordning (EEG) 1169/69 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, senast ändrad genom rådets förordning (EEG) 1893/91, EGT L 169, 29.6.1991, s. 1

omfördelningseffekter och konkurrens? Om ja, bör gemenskapen vidta lämpliga åtgärder?

(23) Finns det några sektorer och/eller omständigheter där marknadsetablering enligt principen ”plocka russin ur kakan” kan vara ineffektiv och gå emot allmänhetens intresse?

(24) Bör konsekvenserna av och kriterierna för solidarisk finansiering förtydligas på gemenskapsnivå?

4.3. Utvärdering av tjänster i allmänhetens intresse.

94. De föränderliga rättsliga och tekniska villkoren samt gemenskapspolitikens ökande inverkan på tjänster i allmänhetens intresse har synliggjort behovet av en lämplig utvärdering både på gemenskapsnivå och nationell nivå av hur dessa tjänster fungerar. Det är viktigt att utvärdera den här typen av tjänster eftersom de har stor betydelse för ekonomin som helhet och för alla människors livskvalitet. En utvärdering är också nödvändig för att övervaka att de skyldigheter, som de offentliga myndigheterna har ålagt tillhandahållare av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, fullgörs i praktiken. En omfattande utvärdering ökar insynen och skapar förutsättningar för bättre politiska val och en upplyst demokratisk debatt. Man får möjlighet att uppskatta både hur ekonomiskt effektivt en tjänst utförs och hur väl myndigheter uppnår andra allmänpolitiska mål. Utvärderingen av tjänster i allmänhetens intresse är avgörande på gemenskapsnivå för att nå målen om social och territoriell sammanhållning och om miljön. En utvärdering av hur tjänsterna fungerar kan även främja utbytet av bästa metoder över gränserna och mellan olika ekonomiska sektorer, och utgör en central del av goda europeiska styrelseformer⁵⁵.
95. De senaste åren har kommissionen intensifierat sitt utvärderingsarbete inom området tjänster i allmänhetens intresse och har utvecklat en utvärderingsstrategi som bygger på tre olika typer av bedömningar:⁵⁶
- Kommissionen genomför regelbundna utvärderingar av de nätverksamheter som avreglerats på gemenskapsnivå (sektorsvis utvärdering).
 - Under 2001 började kommissionen dessutom göra årliga sektorsöverskridande utvärderingar av nätverksamheterna (övergripande utvärdering).
 - För det tredje genomför kommissionen regelbundet konsumentundersökningar inom området tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (till exempel Eurobarometerundersökningar och noggranna kartläggningar).
96. Utvärderingen av tjänster i allmänhetens intresse är en komplicerad uppgift. En omfattande utvärdering måste vara tvärvetenskaplig och flerdimensionell och

⁵⁵ Kommissionens vitbok om styrelseformerna i EU, KOM(2001) 428, 25.7.2001. Rapport till Europeiska rådets möte i Laeken, KOM(2001) 598, 17.10.2001

⁵⁶ Rapport till Europeiska rådets möte i Laeken, KOM(2001) 598, 17.10.2001, samt kommissionens meddelande En metod för horisontell utvärdering av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, KOM(2002) 331 slutlig, 18.6. 2002

innefatta politiska, ekonomiska, sociala och miljörelaterade aspekter, inbegripet yttre faktorer. Den bör även beakta alla berörda parter intressen och åsikter. Det är viktigt att veta vad användare, konsumenter (däribland utsatta och marginaliserade grupper), arbetsmarknadens parter och andra berörda anser vara ett gott resultat av dessa tjänster samt deras förväntningar inför framtiden. Därför vill man genom grönboken starta en diskussion med intresserade parter om vilka kriterier som skall användas i utvärderingen. Inom ramen för sin övergripande utvärdering har kommissionen utformat en metod för att utvärdera tjänster i allmänhetens intresse⁵⁷. Kommissionen har understrukt behovet av att successivt utveckla och förbättra sina regelbundna övergripande utvärderingar under de kommande åren. Den enorma skillnaden i hur tillgänglig och hur god informationen är utgör ett stort hinder för en övergripande utvärdering, och man bör undersöka hur man kan göra informationen bättre och tillgängligare⁵⁸.

97. Kommissionen tar fram utvärderingar på gemenskapsnivå om hur väl nätverkssektorn tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Resultaten vidarebefordras till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén och alla berörda parter för att informera så många intresserade som möjligt. Kommissionens tillgängliga medel för utvärdering är dock begränsade och den kan inte återge alla berörda parter åsikter, som ofta är vitt skilda. Därför bör det diskuteras hur utvärderingar bör genomföras på gemenskapsnivå och hur ansvaret bör fördelas.
98. Utvärderingen på gemenskapsnivå av hur tjänsterna fungerar är för närvarande i hög grad begränsad till de nätverksamheter som omfattas av gemenskapens sektorslagstiftning. Övriga sektorer ingår inte i kommissionens utvärderingsstrategi. Kanske finns ett behov av att utöka gemenskapens utvärderingar jämfört med idag, dock utan att bryta mot subsidiaritetsprincipen.
99. Följande frågor bör diskuteras:

- (25) Hur bör utvärderingen av hur tjänster i allmänhetens intresse fungerar organiseras på gemenskapsnivå? Vilka institutionella förfaranden bör väljas?
- (26) Vilka aspekter bör omfattas av gemenskapens utvärderingsförfaranden? Vilka kriterier skall gälla vid utvärderingar på gemenskapsnivå? Vilka tjänster i allmänhetens intresse bör ingå i en utvärdering på gemenskapsnivå?
- (27) Hur kan medborgarna engageras i utvärderingen? Finns det exempel på bästa praxis?
- (28) Hur kan informationen till utvärderingarna förbättras? I vilken utsträckning skall leverantörer tvingas utlämna uppgifter?

⁵⁷ Kommissionens meddelande En metod för horisontell utvärdering av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, KOM(2002) 331 slutlig, 18.6. 2002

⁵⁸ Närmare uppgifter finns i bilagan

5. TJÄNSTER I ALLMÄNHETENS INTRESSE OCH GLOBALISERINGENS UTMANINGAR

5.1. Handelspolitiken

100. Internationella handelsavtal, inom ramen för Världshandelsorganisationen (WTO) och ofta på bilateral nivå, innehåller regler om tjänster som inte tillhandahålls genom statliga myndigheters försorg (det vill säga som tillhandahålls på affärsmässiga grunder eller i konkurrens med en eller flera tjänsteleverantörer). Sådana regler rör utbyte av tjänster och de villkor enligt vilka tillhandahållare av tjänster kan verka på utländska marknader. Enligt WTO:s allmänna tjänstehandelsavtal (GATS) kan var medlemsstat själv avgöra vilken del av servicesektorn som är redo att öppnas för utländska tillhandahållare av tjänster (den så kallade nedifrån-och-upp-metoden) och enligt vilka villkor detta kan ske. Vidare bekräftar GATS medlemsstaternas suveräna rätt att reglera ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet som fullgör allmänna politiska mål inom sitt territorium. Vad gäller tjänster som omfattas av sådana avtal kan varje kontraktspart bestämma vilka exakta förpliktelser som kan åläggas leverantörerna. Om staten anser att tillgänglighet, kvalitet och överkomligt pris för tjänsterna inom en sektor skulle hotas om sektorn öppnades för konkurrens, har staten möjlighet att undanta denna sektor från åtagandena enligt GATS. Därigenom kan medlemsstater fortsätta att tillhandahålla tjänsten som ett offentligt eller privat monopol. Förhandlingarna inom ramen för WTO har varken direkt eller indirekt inverkan på medlemsstaters beslut att privatisera vissa företag.
101. I detta avseende har Europeiska gemenskapen gjort frivilliga bindande åtaganden avseende vissa tjänster i allmänhetens intresse som redan är öppna för konkurrens inom den inre marknaden. Genom dessa åtaganden är utländska tjänsteleverantörer garanterade tillträde till gemenskapens marknad på samma, eller i vissa fall strängare, villkor som en europeisk tjänsteleverantör. Multilaterala åtaganden inom ramen för WTO (enligt GATS) eller bilaterala åtaganden har hittills inte inverkat på regleringen av tjänster i allmänhetens intresse i gemenskapens lagstiftning. Inte heller finansieringen har påverkats. De mest långtgående åtagandena i detta avseende har faktiskt gjorts på bilateral nivå och är begränsade till den geografiska omfattningen av gemenskapens ordning för statligt stöd.
102. Ytterligare förhandlingar om avreglering av handeln med tjänster och om restriktioner för subventionering av handel med tjänster pågår för närvarande inom ramen för utvecklingsagendan från Doha. Europeiska gemenskapen förhandlar även om bilaterala handelsavtal inom servicesektorn. I detta avseende är gemenskapens strategi för tjänster i allmänhetens intresse liksom tidigare att säkra full överensstämmelse med avregleringsnivån och med den inre marknadens lagstiftning.
103. Följande fråga bör diskuteras:

(29) Finns det någon särskild utveckling på intern gemenskapsnivå som särskilt bör uppmärksammas vid internationella handelsförhandlingar om tjänster i allmänhetens intresse? Ge exempel.
--

5.2. Utvecklings- och samarbetspolitiken

104. Det främsta målet för Europeiska gemenskapens utvecklingspolitik är att minska fattigdomen i utvecklingsländerna. Garanterad tillgång till en miniminivå av tjänster i allmänhetens intresse är en förutsättning för att nå detta mål, eftersom tjänster i

allmänhetens intresse inte bara tillgodoser vissa grundläggande mänskliga behov utan också utgör en nödvändig plattform för att utveckla de allra fattigaste ländernas ekonomi.

105. Privata investeringar i tjänster i allmänhetens intresse kan bidra till en bättre försörjning av grundläggande tjänster i dessa länder. Ett öppnande av utvecklingsländernas marknader och privatiseringar innebär dock också välgrundade farhågor om styrelseformer och reglering. Vid alla reformer bör därför hänsyn tas till behovet av lämpliga reglerande och institutionella ramar, och reformerna bör grundas på en noggrann bedömning av deras inverkan på den ekonomiska tillväxten, sysselsättningen, tillhandahållandet av tjänster, rättvis tillgång, miljöförhållanden och den nationella budgeten.

106. Följande fråga bör diskuteras:

(30) Hur kan gemenskapen på bästa sätt stödja och främja investeringar för de grundläggande tjänster som behövs i utvecklingsländerna inom ramen för deras politik för utvecklingssamarbete?

6. PRAKTISKA SLUTSATSER

107. Kommissionen uppmanar alla berörda parter att lämna synpunkter på frågeställningarna i denna grönbok. Svar och eventuella kompletterande synpunkter skickas till följande adress:

Europeiska kommissionen
Green Paper on Services of General Interest Consultation
BREY 7/342
B-1049 Bryssel

eller via e-post till följande adress:

SGI-Consultation@cec.eu.int

Synpunkter bör vara kommissionen tillhanda senast den **15 september 2003**. I svaren och synpunkterna bör frågornas nummer anges. Kommissionens generalsekretariat kommer att lägga ut brev som mottagits elektroniskt på grönbokens webbplats

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/services_general_interest/

om avsändarna i fråga uttryckligen godtagit att de publiceras.

108. Med utgångspunkt bland annat från de svar som lämnas kommer kommissionen under hösten att dra slutsatser och därefter vid behov presentera konkreta initiativ.

SAMMANFATTANDE TABELL ÖVER SAMTLIGA DISKUSSIONSFRÅGOR

Vilken sorts subsidiaritet?

- (1) Bör utvecklingen av högkvalitativa tjänster i allmänhetens intresse vara ett av gemenskapens mål? Bör gemenskapen tilldelas ytterligare rättsliga befogenheter inom området tjänster av allmänt ekonomiskt och icke-ekonomiskt intresse?
- (2) Behöver ansvarsfördelningen mellan unionen och den nationella administrationen förtydligas? Behöver begreppet tjänster som inte påverkar handeln mellan medlemsstater förtydligas? Om ja, på vilket sätt?
- (3) Finns det tjänster (utöver de nätverksamheter som nämns i punkt 32) där ett gemenskapsregelverk bör inrättas?
- (4) Bör det institutionella regelverket förbättras? Hur då? Vilka roller skall konkurrensmyndigheterna respektive regleringsmyndigheterna spela? Finns det behov av ett europeiskt regleringsorgan för varje berörd sektor eller europeiska strukturerade nätverk av nationella regleringsmyndigheter?

Sektorsspecifik lagstiftning och ett allmänt regelverk

- (5) Bör ett allmänt gemenskapsregelverk för tjänster i allmänhetens intresse inrättas? Vilket mervärde skulle detta tillföra jämfört med befintlig sektorslagstiftning? Vilka sektorer respektive frågor och rättigheter bör omfattas? Vilket instrument bör användas (till exempel direktiv, förordning, rekommendation, meddelande, riktlinjer och interinstitutionellt avtal)?
- (6) Vilken inverkan har sektorsspecifik lagstiftning haft hittills? Har den orsakat bristande samstämmighet?

Ekonomiska och icke-ekonomiska tjänster

- (7) Är det nödvändigt att ytterligare specificera kriterierna för vilka tjänster som är ekonomiska respektive icke-ekonomiska? Borde man ytterligare klarlägga vad som gäller för icke vinstdrivande organisationer och organisationer som bedriver verksamhet av huvudsakligen social karaktär?
- (8) Vilken roll bör EU ha när det gäller icke-ekonomiska tjänster i allmänhetens intresse?

Gemensamma förpliktelser

- (9) Finns det andra aspekter som bör ingå i ett gemensamt begrepp för tjänster i allmänhetens intresse? Hur väl fungerar dagens kriterier för att nå målen om social och territoriell sammanhållning?
- (10) Bör alla eller vissa av dessa kriterier utökas till tjänster som för närvarande inte omfattas?
- (11) Vilka delar av regleringen av dessa kriterier bör hanteras på gemenskapsnivå och vilka delar bör överlåtas till medlemsstaterna?
- (12) Har dessa kriterier införts i praktiken inom de områden där de är tillämpliga?
- (13) Bör alla eller vissa av dessa kriterier även tillämpas på icke-ekonomiska tjänster i allmänhetens intresse?

Sektorsspecifika förpliktelser

- (14) För vilka typer av tjänster i allmänhetens intresse kan problem med försörjningstryggheten uppstå? Bör gemenskapen vidta kompletterande åtgärder?
- (15) Bör kompletterande åtgärder vidtas på gemenskapsnivå för att förbättra nåtillträdet och samdriften? Inom vilka områden? Vilka typer av åtgärder bör vidtas, med särskild hänsyn till gränsöverskridande tjänster?
- (16) Vilka andra sektorsspecifika förpliktelser i samband med offentliga tjänster bör beaktas?
- (17) Borde man på gemenskapsnivå åter beakta möjligheten att vidta konkreta åtgärder för att skydda pluralismen? Vilka åtgärder kan komma ifråga?

Fastställande av förpliktelser och val av organisation

- (18) Känner ni till något fall där gemenskapens bestämmelser på ett otillbörligt sätt har begränsat det sätt på vilket tjänster i allmänhetens intresse kunnat organiseras eller hur kravet på allmännyttiga tjänster kunnat definieras på nationell, regional eller lokal nivå? Känner ni till något fall där den inre marknadens fullbordan hindras på ett oproportionerligt sätt av hur tjänster i allmänhetens intresse är organiserade eller av hur kravet på allmännyttiga tjänster är definierat?
- (19) Bör servicerelaterade förpliktelser i samband med offentliga tjänster harmoniseras mer i detalj på gemenskapsnivå? För vilka typer av tjänster?
- (20) Bör det ske ett utökat utbyte av bästa praxis och benchmarking om frågor som gäller organiseringen av tjänster i allmänhetens intresse i hela unionen? Vilka skall delta och vilka sektorer skall det omfatta?

Finansiering

- (21) Känner ni till något fall där gemenskapens lagstiftning och i synnerhet tillämpningen av bestämmelserna om statligt stöd har hindrat finansieringen av tjänster i allmänhetens intresse eller lett till ineffektiva val?

- (22) Är någon finansieringsmetod att föredra utifrån aspekter som insyn, ansvar, effektivitet, omfördelningseffekter och konkurrens? Om ja, bör gemenskapen vidta lämpliga åtgärder?
- (23) Finns det några sektorer och/eller omständigheter där marknadsetablering enligt principen ”plocka russin ur kakan” kan vara ineffektiv och gå emot allmänhetens intresse?
- (24) Bör konsekvenserna av och kriterierna för solidarisk finansiering förtydligas på gemenskapsnivå?

Utvärdering

- (25) Hur bör utvärderingen av hur tjänster i allmänhetens intresse fungerar organiseras på gemenskapsnivå? Vilka institutionella förfaranden bör väljas?
- (26) Vilka aspekter bör omfattas av gemenskapens utvärderingsförfaranden? Vilka kriterier skall gälla vid utvärderingar på gemenskapsnivå? Vilka tjänster i allmänhetens intresse bör ingå i en utvärdering på gemenskapsnivå?
- (27) Hur kan medborgarna engageras i utvärderingen? Finns det exempel på bästa praxis?
- (28) Hur kan informationen till utvärderingarna förbättras? I vilken utsträckning skall leverantörer tvingas utlämna uppgifter?

Handelspolitiken

- (29) Finns det någon särskild utveckling på intern gemenskapsnivå som särskilt bör uppmärksammas vid internationella handelsförhandlingar om tjänster i allmänhetens intresse? Ge exempel.

Utvecklingssamarbete

- (30) Hur kan gemenskapen på bästa sätt stödja och främja investeringar för de grundläggande tjänster som behövs i utvecklingsländerna inom ramen för deras politik för utvecklingssamarbete?

BILAGA

Skyldighet att tillhandahålla offentliga tjänster och gemenskapens politiska instrument på området tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

I denna bilaga undersöks närmare en rad skyldigheter att tillhandahålla offentliga tjänster som kan härledas ur den befintliga sektorsspecifika gemenskapslagstiftningen och betraktas som ett gemenskapsbegrepp för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (avsnitt I). I bilagan förs även ett ingående resonemang kring de politiska instrument som är tillgängliga för att säkerställa att skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster iakttas och att de mål i allmänhetens intresse som eftersträvas med de offentliga tjänsterna kan uppnås på ett effektivt sätt (avsnitt II).

I. SKYLDIGHETER ENLIGT GEMENSKAPSLAGSTIFTNINGEN ATT TILLHANDAHÅLLA OFFENTLIGA TJÄNSTER

1. Gemenskapens befintliga lagstiftning om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är sektorsspecifik. Ändå innehåller den flera gemensamma faktorer som kan användas för att fastställa ett gemenskapsbegrepp för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Dessa faktorer inbegriper särskilt samhällsomfattande tjänster, kontinuitet, tjänsternas kvalitet, överkomliga priser samt användar- och konsumentskydd (se punkt 1 nedan). Dessa gemensamma faktorer avspeglar gemenskapens värderingar och mål. De har omvandlats till förpliktelser i respektive lagstiftningar. De kan även kompletteras av mer specifika förpliktelser beroende på den berörda sektorns förutsättningar (se punkt 2 nedan).

1. Gemensamma förpliktelser

1.1 Samhällsomfattande tjänster

2. Begreppet samhällsomfattande tjänster omfattar en rad förpliktelser i allmänhetens intresse som skall garantera att vissa tjänster av en bestämd kvalitet tillhandahålls för alla konsumenter och användare inom en medlemsstats territorium oavsett geografiskt läge, samt, med hänsyn till särskilda nationella förutsättningar, till ett överkomligt pris¹. Begreppet har utformats särskilt för vissa av nätverksamheterna (till exempel telekommunikation, el och posttjänster). Begreppet innefattar alla människors rätt till att ha tillgång till vissa tjänster som anses nödvändiga samt en skyldighet för företag att tillhandahålla en viss tjänst på bestämda villkor, inbegripet fullständig geografisk täckning. På en avreglerad marknad innebär skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster en garanti för att alla i Europeiska unionen har tillgång till tjänsten till ett överkomligt pris och att tjänstens kvalitet kan bibehållas och vid behov förbättras.
3. Samhällsomfattande tjänster är ett dynamiskt begrepp. Det garanterar att förpliktelser i allmänhetens intresse tar hänsyn till den politiska, sociala, ekonomiska och tekniska utvecklingen och att förpliktelserna vid behov kan anpassas fortlöpande efter de nya behoven hos användare och konsumenter.

¹ Se artikel 3.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktiv om samhällsomfattande tjänster), EGT L 108, 24.4.2002, s. 51

4. Det är också ett flexibelt begrepp som är helt i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen. När de grundläggande principerna för samhällsomfattande tjänster fastställs på gemenskapsnivå kan principernas genomförande överlåtas till medlemsstaterna, vilket gör att hänsyn kan tas till olika traditioner och särskilda nationella eller regionala förhållanden. Begreppet samhällsomfattande tjänster kan dessutom tillämpas på olika marknadsstrukturer och därmed användas för att reglera tjänster i olika skeden av marknadsöppnanden.
5. Begreppet samhällsomfattande tjänster omfattar tjänsternas innehåll och metoden för tillhandahållandet av dessa. Tjänsternas innehåll definieras på ett dynamiskt sätt. Definitionen inbegriper tjänsternas omfattning och egenskaper vad gäller priset (som bör vara överkomligt) och kvaliteten (som bör vara tillfredsställande). När det gäller metoden för tjänstens tillhandahållande är det inte nödvändigt att en medlemsstat ingriper eller vidtar ytterligare åtgärder om den anser att marknadskrafterna säkerställer ett tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster, till exempel genom kommersiella erbjudanden till överkomliga priser som är tillgängliga för alla. Om medlemsstaten däremot anser att marknaden allena inte kan säkerställa tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster medger gemenskapslagstiftningen att medlemsstaterna utser en eller flera tjänsteleverantörer och som för att garantera minsta möjliga snedvridning av marknaden eventuellt får ersättning för sina nettokostnader i samband med tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster.
6. De befintliga sektorsspecifika direktiven där begreppet samhällsomfattande tjänster definieras innehåller flera gemensamma faktorer: gemensamma förpliktelser att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, principer för val av tjänsteleverantörer, regler för ersättning av kostnader i samband med tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster, medlemsstatens rätt att införa ytterligare förpliktelser, samt regler för en oberoende regleringsmyndighet².
7. Den befintliga sekundärlagstiftningen grundar sig på följande principer: Om medlemsstaterna anser att enbart marknadskrafterna är otillräckliga för att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster skall staterna ingripa för att säkerställa tillhandahållandet av dessa tjänster. Ett sådant ingripande skall ske under objektiva, öppna, icke-diskriminerande och proportionerliga former. Det får inte leda till en snedvridning av konkurrensen, vilket innebär att det inte får innebära en diskriminering av företag som är verksamma på samma relevanta marknad, det skall garantera minsta möjliga snedvridning av marknaden genom att tjänsterna tillhandahålls på det mest kostnadseffektiva sättet och eventuell ersättning skall finansieras genom bidrag med så bred spridning som möjligt. Dessa sex principer säkerställer att ett offentligt ingripande sker på ett öppet och effektivt sätt och därmed stärker rättsprinciperna (den demokratiska dimensionen) och den generella välfärden (den ekonomiska dimensionen).
8. För att säkerställa de samhällsomfattande tjänsternas effektivitet skall bestämmelserna om samhällsomfattande tjänster kompletteras med en rad användar-

² Se. direktiv 2002/22/EG, EGT L 108, 24.4.2002, s. 51, 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; Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiven 96/92/EG och 98/30/EG om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas, EGT C 227 E, 24.9.2002, s. 393

och konsumenträttigheter. Dessa omfattar en rent faktisk tillgång till tjänsterna oavsett funktionshinder och ålder, insyn och fullständig information om taxor, avtalsvillkor, kvalitetsindikatorer och kundundersökningar, mekanismer för hantering av klagomål och konfliktlösning.

9. Skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster kan vara förenad med avsevärda kostnader. Vid överväganden om sådana skyldigheter skall bibehållas eller utökas är det därför viktigt att beakta de alternativ som resurserna i fråga annars kunde användas till.
10. Under de senaste tjugo åren har begreppet samhällsomfattande tjänster blivit en väsentlig och nödvändig del av gemenskapens politik för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Detta har gjort det möjligt att ta hänsyn till krav i allmänhetens intresse framför allt beträffande ekonomisk effektivitet, teknisk utveckling, miljöskydd, insyn och ansvar, användar- och konsumenträttigheter och särskilda åtgärder i fråga om funktionshinder, ålder och utbildning. Begreppet har också visat sig överensstämma helt med subsidiaritetsprincipen. Begreppets tillämpning kan vidare grundas på ett ökat deltagande hos de berörda parterna (till exempel industrin, små och medelstora företag, konsumenter och andra representativa samhällsgrupper). Regelbundna utvärderingar av utvecklingen kan ingå som ett led i processen.

1.2 Kontinuitet

11. Flera tjänster i allmänhetens intresse kännetecknas av ett krav på kontinuitet, det vill säga att tjänsteleverantören har en skyldighet att se till att tjänsten tillhandahålls utan uppehåll. Ibland betraktas kontinuiteten inte som ett självständigt krav utan snarare som en del av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. För vissa tjänster ligger det kanske redan i tillhandahållarens kommersiella intresse att tillhandahålla dem utan uppehåll, och därför behöver kanske inte kravet på leverantörernas kontinuitet regleras i lagstiftning. På nationell nivå måste kontinuitetskravet förlikas med arbetstagarnas strejkrätt och med kravet på respekt för rättssäkerheten.
12. Kravet på att kontinuerliga tjänster skall garanteras behandlas inte konsekvent i gemenskapens sektorsspecifika lagstiftning. I vissa fall innehåller den dock ett uttryckligt kontinuitetskrav. Medlemsstaterna åläggs exempelvis i artikel 3.1 i direktiv 97/67/EG att ”säkerställa [...] stadigvarande tillhandahållna posttjänster”³. I andra fall innehåller de sektorsspecifika bestämmelserna ett kontinuitetskrav samtidigt som de uttryckligen medger att medlemsstaterna inför en skyldighet att tillhandahålla en tjänst. I artikel 3.2 i direktiv 96/92/EG⁴ konstateras att ”medlemsstaterna ... i det allmänna ekonomiska intresset [får] ålägga företag som bedriver verksamhet inom elsektorn att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, vilka kan avse tillförlitlighet, inbegripet försörjningstrygghet, regelbundenhet.... Sådana tjänster skall vara klart definierade, öppna, icke-diskriminerande och kontrollerbara; de och varje revidering av dem skall utan dröjsmål offentliggöras och anmälas till kommissionen av medlemsstaterna”.

³ 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

⁴ 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

1.3. Tjänsternas kvalitet

13. Att fastställa, övervaka och kontrollera efterlevnaden av kvalitetskraven har blivit en viktig del av de offentliga myndigheternas reglering av tjänster i allmänhetens intresse. Strävan efter en nivå på tjänsternas kvalitet som är godtagbar i samhället kan ofta motivera en skyldighet att tillhandahålla offentliga tjänster. I vissa fall betraktas kvaliteten som så viktig att den bildar en logisk grund till skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster och blir föremål för en ingående granskning och reglering. På områden där tillhandahållandet av tjänster har anförtratts en utomstående krävs det ofta att de offentliga myndigheterna fastställer kvalitetsnormerna för att säkerställa att målen med de offentliga åtgärderna uppfylls. Även där tjänsterna tillhandahålls av de offentliga myndigheterna kan ett fastställande och en övervakning av kvalitetskraven bidra till ökad insyn och ett ökat ansvar. Däremot saknas en överenskommelse om en allmän definition av kvalitetsbegreppet, förutom att det skall omfatta användar- och konsumentskydd och säkerhet. Nu beaktas i allt större utsträckning även miljöskyddet och målet med en hållbar utveckling när kriterierna fastställs för tjänsternas kvalitet. Kvalitetsmålen varierar mellan olika sektorer, beroende på sektorernas olika egenskaper.
14. Inom de avreglerade sektorerna har gemenskapen inte förlitat sig på att enbart marknadskrafterna upprätthåller och förbättrar tjänsternas kvalitet. I vissa fall har kvalitetsnormer fastställts i gemenskapens lagstiftning. Det handlar bland annat om säkerhetsföreskrifter, korrekta och öppna faktureringsystem, geografisk täckning och skydd mot avstängning. I andra fall är det medlemsstaterna som har behörighet eller skyldighet att fastställa kvalitetsnormerna. I vissa fall är medlemsstaterna dessutom skyldiga att övervaka och kontrollera efterlevnaden av kvalitetsnormerna och se till att informationen om kvalitetsnormer och leverantörernas faktiska efterlevnad av dessa offentliggörs. Den mest långtgående kvalitetsregleringen på gemenskapsnivå återfinns i lagstiftningen om posttjänster och elektroniska kommunikationstjänster.
15. Kommissionen har också infört icke-reglerande åtgärder för att främja kvaliteten hos tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, däribland finansiella instrument, frivilliga europeiska standarder och utbyte av bästa metoder. Inom el- och gassektorn uppmuntrar gemenskapen till exempel frivilligt samarbete mellan regleringsmyndigheter.
16. I diskussioner om tjänsternas kvalitet är det viktigt att ha i åtanke att det sker en kompromiss mellan kvaliteten på och kostnaden för en tjänst. Det skulle till exempel vara ineffektivt om en offentlig myndighet införde en kostnadskrävande skyldighet att tillhandahålla högkvalitativa tjänster när konsumenterna och användarna i stället föredrar en lägre men tillfredsställande kvalitet till ett lägre pris. Krav på kvalitetsnormer kan dessutom vara överflödiga på marknader där det råder en faktisk konkurrens, förutsatt att konsumenterna och användarna har förmåga att göra ett medvetet val mellan konkurrerande tjänsteleverantörer. Det ger eftertryck åt regleringsmyndighetens uppgift att se till att ändamålsenlig och korrekt information är tillgänglig för användare och konsumenter.

1.4 Överkomliga priser

17. Begreppet överkomliga priser kom till när telekommunikationstjänsterna reglerades. Begreppet infördes därefter i förordningen om posttjänster. Slutsatsen är att en tjänst

av allmänt ekonomiskt intresse skall tillhandahållas till ett överkomligt pris, så att den blir tillgänglig för alla. Tillämpningen av principen om överkomliga priser bidrar till den ekonomiska och sociala sammanhållningen i Europeiska unionen.

18. Överkomliga priser skall inte förväxlas med och är inte alltid det samma som kostnadsorientering. Det bästa marknaden kan erbjuda är visserligen priser som står i proportion till kostnaderna. Men om kostnaderna inte anses vara överkomliga kan staten ingripa för att säkerställa tillgången för alla till överkomliga priser. I vissa fall kan överkomliga priser innebära att alla eller en viss kategori av människor erbjuds tjänsten gratis. Utifrån sina nationella förhållanden kan medlemsstaterna kräva att utvalda företag erbjuder konsumenterna olika avgiftsalternativ eller avgiftspaket som skiljer sig från erbjudanden på vanliga kommersiella villkor, framför allt för att låginkomsttagare eller personer med särskilda behov inte skall hindras från tillgång till eller användning av tjänsten⁵. Begreppet ”överkomliga priser” framstår som något snävare än begreppet ”rimliga priser”, som för närvarande diskuteras i samband med de föreslagna ändringarna av direktiven om den inre marknaden för gas och el. Medan ”överkomliga priser” i huvudsak definieras ur ett kundperspektiv, uttrycker begreppet ”rimliga priser” att även andra faktorer beaktas.
19. Den befintliga sektorsspecifika lagstiftningen anger inga kriterier för hur överkomliga priser skall fastställas utan överläter åt medlemsstaten att kontrollera om priserna är överkomliga. Medlemsstaterna skall fastställa vissa av kriterierna för överkomliga priser. Relevanta kriterier skulle exempelvis kunna vara antalet användare eller priset på vissa grundläggande tjänster i förhållande till den disponibla inkomsten hos specifika kundkategorier. När en överkomlig nivå har fastställts bör medlemsstaterna se till att den nivån också tillämpas i praktiken, genom inrättandet av en priskontrollmekanism (pristak och geografisk utjämning) och/eller genom subventioner till berörda användare.
20. Det kan därför övervägas om begreppet bör vidareutvecklas på gemenskapsnivå. Vidare kan diskuteras om begreppet även bör inbegripa andra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

1.5 Användar- och konsumentskydd

21. EU:s konsumentpolitik är en nödvändig beståndsdel i den politiska inställning som stödjer den europeiska samhällsmodellen. Dess övergripande syfte är att säkerställa att den interna marknaden successivt leder till ett bättre resultat för konsumenterna och att marknadsbrister som missgynnar konsumenterna åtgärdas. Det innebär bland annat att garantera marknadsinsyn och rättvisa kommersiella metoder. För tjänster i allmänhetens intresse gäller samma övergripande konsumentskyddsregler som för övriga ekonomiska sektorer. Eftersom dessa tjänster har en speciell ekonomisk och social betydelse har specifika åtgärder antagits i gemenskapens sektorslagstiftning för att beakta särskilda problem och behov hos konsumenterna och företag. Konsumenternas och användarnas rättigheter regleras i den sektorsspecifika lagstiftningen om elektroniska kommunikationer, posttjänster, energi (el och gas), transport samt radio och TV.

⁵ Se artikel 9.2 i direktiv 2002/22/EG

22. I kommissionens meddelande om tjänster i allmänhetens intresse som offentliggjordes i september 2000⁶ anges flera principer som kan underlätta fastställandet av medborgarnas krav på sådana tjänster. Dessa principer är bland annat tjänster av hög kvalitet, hög nivå i fråga om hälsoskydd och tjänsternas fysiska säkerhet, insyn (när det gäller taxor, avtal, val och finansiering av leverantör), möjlighet att välja tjänst, möjlighet att välja leverantör, effektiv konkurrens mellan leverantörer, förekomst av regleringsmyndigheter, möjlighet att klaga samt konsumenternas och användarnas representation och aktiva deltagande när tjänster och val av betalningsformer fastställs.
23. I meddelandet understryks att en garanti om allmän tillgång, kontinuitet, hög kvalitet och överkomliga priser är avgörande för konsumentpolitiken på området tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Där poängteras även nödvändigheten av att beakta frågor av mer allmän karaktär som angår medborgarna, som till exempel ett effektivt miljöskydd, de specifika behoven hos särskilda grupper i samhället, till exempel låginkomsttagare och personer med funktionshinder och en fullständig geografisk täckning där tjänsterna skall vara tillgängliga även i avlägsna och svårtillgängliga områden.
24. Dessutom skall tjänster i allmänhetens intresse omfattas av följande rättigheter och principer för användare och konsumenter:
- *Insyn och fullständig information*: tydliga och jämförbara uppgifter om avgifter, avtalsvillkor, mekanismer för att handlägga klagomål och lösa tvister.
 - *Hälsa och säkerhet*: behovet måste garanteras av högsta möjliga nivå av hälsoskydd och allmänhetens fysiska säkerhet.
 - *Oberoende reglering*: regleringsorgan som är oberoende av företagen, med ändamålsenliga resurser, sanktionsrätt och tydliga uppgifter vad gäller skyddet av användarnas och konsumenternas intressen.
 - *Representativitet och aktivt deltagande*: åtgärder för ett systematiskt samråd med konsumentföreträdare så att konsumenterna kan göra sig hörda i beslutsfattandet.
 - *Möjlighet att väcka talan*: snabba och rimliga system för handläggning av klagomål och alternativa mekanismer för tvistlösning.
25. Utifrån de principer om användar- och konsumentskydd som anges i meddelandet kan en rad rättigheter för användare och konsumenter beträffande tjänster i allmänhetens intresse grundas på följande principer:
- tillgång (fullständig geografisk täckning, inklusive gränsöverskridande tillgång, tillgång för personer med nedsatt rörelseförmåga eller andra funktionshinder),
 - överkomliga priser (inbegriper särskilda villkor för låginkomsttagare),
 - säkerhet (säkra och tillförlitliga tjänster, hög nivå på folkhälsan),

⁶ EGT C 17, 19.1. 2001, s. 4

- kvalitet (inklusive tjänsternas tillförlitlighet och kontinuitet och mekanismer för ersättning vid avstängning),
- val (ett så brett tjänsteutbud som möjligt och, vid behov, val av leverantör och effektiv konkurrens mellan leverantörerna, rätt att byta leverantör),
- insyn och fullständig information från tjänsteleverantörerna (till exempel om taxor, räkningar, avtalsvillkor),
- tillgång till regleringsmyndigheternas insamlade information (uppgifter om tjänsternas kvalitet, val av leverantör och finansieringsform, hantering av klagomål),
- säkerhet och tillförlitlighet (kontinuerliga och tillförlitliga tjänster, inklusive skydd mot avstängning),
- rättvisa (rättvis och äkta konkurrens),
- oberoende reglering (med lämplig sanktionsrätt, tydliga uppgifter),
- representativitet och aktivt deltagande av konsumenter och användare (för fastställande av tjänster, val av betalningsform),
- möjlighet att väcka talan (förekomst av mekanismer för handläggning av klagomål och lösning av tvister, ersättningssystem),
- utvecklingsklausul (användar- och konsumenträttigheterna utvecklas i takt med användarnas och konsumenternas skiftande behov och förändringarna i samhället: ekonomi, lagstiftning, teknik),
- lika tillgång till tjänster och lika behandling av användare och konsumenter vid anlitande av gränsöverskridande tjänster i medlemsstaterna.

2. Ytterligare särskilda förpliktelser

2.1. Försörjningstrygghet

26. Försörjningstryggheten är nödvändig med tanke på behovet av att säkerställa ett fortlöpande och pålitligt tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Den inre marknadens utveckling har generellt sett inte lett till en väsentligt högre försörjningstrygghet för produkter och tjänster och därmed en fungerande konkurrenskraft på de berörda marknaderna.
27. Inom energisektorn har frågan om försörjningstrygghet varit föremål för en omfattande offentlig debatt på gemenskapsnivå med gemenskapens grönbok från 2001 som utgångspunkt⁷. Grönbokens mål var att skapa debatt för att en långsiktig strategi för trygg energiförsörjning skall kunna fastställas i syfte att säkerställa en oavbruten fysisk tillgång till energiprodukter på marknaden till ett pris som är överkomligt för konsumenter och användare, samtidigt som hänsyn tas både till miljön och en hållbar utveckling. Kommissionen presenterade resultaten av den

⁷ Grönbok – Mot en europeisk strategi för trygg energiförsörjning, KOM(2000) 769, 29.11.2000.

offentliga debatten i en rapport i juni 2002⁸. Utifrån det samråd som skett drog kommissionen slutsatsen att det var nödvändigt att öka samordningen av åtgärder som gör det möjligt att säkra försörjningstryggheten på energiområdet. Som en uppföljning till detta lade kommissionen i september 2002 fram två förslag till direktiv som skall bidra till att öka försörjningstryggheten för oljeprodukter och naturgas i Europeiska unionen⁹.

28. Även vissa tjänster i allmänhetens intresse utanför energisektorn kan drabbas av problem med försörjningstryggheten, till exempel på grund av den risk som underinvesteringar i infrastruktur och kapacitet innebär. Ändå behandlas den frågan generellt sett inte i gemenskapens sekundärlagstiftning. För telekommunikationssektorn har kommissionen föreslagit en omfattande strategi för att garantera säkerheten beträffande elektroniska nätverk.¹⁰ Det kan vara lämpligt att undersöka om det finns andra sektorer där frågan om försörjningstrygghet bör tas upp specifikt. Vid alla bedömningar bör dock hänsyn tas till att särskilda kompletterande åtgärder som syftar till att öka försörjningstryggheten ofta medför ytterligare ekonomiska kostnader. För alla föreslagna åtgärder för att öka försörjningstryggheten måste därför säkerställas att följdkostnaderna inte överstiger den beräknade vinsten¹¹.

2.2. *Nättillträde och samdrift*

29. Där det förekommer naturliga monopol med omfattande sjunkna kostnader, ökande skalfördelar och minskande genomsnittskostnader är tillträdet till marknaden extra svårt. Den typen av tjänster tillhandahålls i regel med hjälp av en säker och varaktig teknik. I dylika fall kan tillämpningen av gemensamma bestämmelser (till exempel konkurrensregler eller bestämmelser om offentlig upphandling) visa sig vara otillräcklig. Den bör då kompletteras med en mer genomgripande och sammanhängande sektorsspecifik översikt (reglering), och dess minsta omfattning anges ofta i gemenskapens lagstiftning.
30. Många av de berörda företagen idkar nätverksamhet där ett rättvist tillträde, särskilt för nya operatörer, till befintliga nät som elnät, telekommunikationsnät eller järnvägsnät ofta kommer att vara en förutsättning för att dessa operatörer skall kunna verka framgångsrikt på marknaden i senare led¹². Gemenskapen har tagit itu med frågan om tillträde främst på fyra olika sätt:

⁸ Slutrapport om grönboken ”mot en Europeisk strategi för trygg energiförsörjning”, KOM(2002) 321 av den 29 juni 2002

⁹ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av åtgärder för att trygga oljeförsörjningen, EGT C 331 E, 31.12.2002, s. 249, och förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om åtgärder för att garantera en trygg naturgasförsörjning, EGT C 331 E, 31.12.2002, s. 262

¹⁰ Kommissionens meddelande av den 6 juni 2001 till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén, ”Nät- och informationssäkerhet: förslag till en europeisk strategi”, KOM(2001) 298

¹¹ Se Commission Staff Working Paper, Security of supply, The current situation at European Union level, SEK(2002) 243 av den 28 februari 2002

¹² Dessutom har många marknader för tjänster i allmänhetens intresse nyligen öppnats för konkurrens och de nuvarande tjänsteleverantörerna behåller ofta sin dominanta ställning på den nationella marknaden under en viss period. En viss grad av reglering och kontroll är därför påkallad för att undvika ett utnyttjande av denna marknadsställning

- (1) Genom att anlita en vertikalt integrerad leverantör med exklusiva rättigheter att tillhandahålla tjänster. Detta var standardformen för organisationen av företag vid tiden för gemenskapens bildande. Den har nu förbjudits inom de flesta nätverksamheter genom en specifik gemenskapslagstiftning. För närvarande råder dock inget förbud beträffande vattenförsörjning, buss/tunnelbana/spårvägar eller för övriga delar av el-, gas- och postsektorerna. För buss/tunnelbana/spårvägar finns inga planer på att ålägga de offentliga myndigheterna ett särskiljande av driften av infrastrukturen från tillhandahållandet av passagerartjänster och de offentliga myndigheterna kan fortsätta bevilja leverantörerna exklusiva rättigheter, förutsatt att det sker under konkurrensenliga former.
- (2) Genom att anlita en vertikalt integrerad leverantör som är skyldig att öppna sin infrastruktur för konkurrenter. Gemenskapslagstiftningen ålägger befintliga leverantörer att låta konkurrenterna få tillträde till den lokala anslutningen inom telekommunikationssektorn, till elnät och gasledningar (både på överförings- och distributionsnivå) på energimarknaderna och till nationella järnvägsnät för internationella tjänster.
- (3) Genom att tillåta vertikalt integrerade konkurrenter att bilda en egen identisk infrastruktur. Den modellen har tillämpats inom telekommunikationer, posttjänster, flyg [och radio och TV]¹³.
- (4) Genom att separera funktionerna som tjänsteleverantör och infrastrukturansvarig. Den modellen har hittills valts för tillgång till elnätet och spårvägar¹⁴. Kommissionen har nu föreslagit samma modell för elektricitet och gas och förslaget har vunnit stöd i rådet (energi).
31. Det är uppenbart att det finns någon unik idealmodell för regleringen av nätverksamheterna. Valet beror på respektive sektors egenskaper. Av nedanstående tabell framgår de olika bestämmelser om tillträde som gemenskapslagstiftningen innehåller beroende på de berörda sektorernas egenskaper och deras stadium i avregleringsprocessen.

	El och gas	Nationella järnvägar	Buss/-tunnelbana/-spårvägar	Luft-transport	Telekom (fasta nät)	Telekom (mobila nät)	Post
Bildar konkurrenterna konkurrerande nätinfrastukturer?	Minimala i praktiken	Nej	På vissa platser	Ja	Ja, men begränsat till vissa MS	Ja	Ja
Kan den som är infrastrukturansvarig samtidigt vara tjänsteleverantör?	Nej (nya direktiv kommer att kräva en	Nej (gemenskapslagstiftningen kräver	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

¹³ Inom andra sektorer är det inte ett tekniskt eller ekonomiskt lockande alternativ

¹⁴ Den infrastrukturansvariga och tjänsteleverantören kan tillhöra samma rättsliga enhet, men förfarandet för tilldelning av nätkapacitet och uppbörd av avgifter för dess utnyttjande måste utföras av ett organ som är rättsligt, organisatoriskt och administrativt oberoende av järnvägsföretagen. (Se direktiv nr 2001/14/EG, EGT L 75, 15.3.2001, s. 29.)

	juridisk uppdelning)	oberoende fördelnings- och debiteringsfunktion					
Finns en sekundär-lagstiftning som hindrar medlemsstaterna från att bevilja en enda leverantör de exklusiva rättigheterna?	Ja (icke hushåll 2004, samtliga konsumenter 2007)	Ja (frakt) Nej (inrikes passagerare)	Nej (undantag: internationella buss-tjänster)	Ja, förutom på vissa turer där offentliga tjänster är obligatoriska	Ja	Ja	Ja/NEJ (vikt- och prisgränser tillämpliga)
Om det förekommer exklusiva rättigheter, hur utses då leverantörerna?	Historisk leverantör	Historisk leverantör (kommissionen vill ha en förändring)	Historisk leverantör (kommissionen vill ha en förändring)	Genom öppen konkurrens	Inget svar	Inget svar	Historisk leverantör
Om inga exklusiva rättigheter förekommer, finns det då en kapacitetsgräns för den tjänstevolym som leverantörerna får tillhandahålla?	Ja, om nätverken är överbelastade	Ja	Inget svar	Ja	Nej	Ja	Nej
Hur fördelas i så fall kapaciteten?	Bolagiserad organisation för systemansvariga med regler om hantering av överbelastningar för elektricitet	Oberoende infrastruktursvarig Fördelningsorgan	Inget svar	Hävdvunna rättigheter, informella marknads-mekanismer, samordning av ankomst- och avgångstider	Inget svar	Skönhets-tävlingar Radio-spektrum-auktioner Administrativ tilldelning	Inget svar
Vad debiteras infrastruktursvarig?	Kostnads-täckning	Tillkommande kostnader (snäv definition) + statligt stöd	Inget tillträde för utomstående	Kostnads-täckning	Kostnader enligt nationell metod plus tillägg	Tjänsteverantörer som debiteras utifrån en ”detaljpris minusgrund” (detaljpris minus en viss vinstmarginal)	För gränsöverskridande tjänster måste avgifterna vara kostnadsrelaterade
Är de offentliga myndigheterna inblandade i utvecklingen av ny infrastruktur?	I vanliga fall reglerat	Reglerat och subventionerat	Reglerat och subventionerat	Drivs kommersiellt	Drivs kommersiellt	Drivs kommersiellt	Drivs kommersiellt utanför det reserverade området

32. Vid låga sänkta kostnader kan graden av statligt ingripande vara mindre. Enstaka leverantörer kan beviljas korttidskontrakt och kundernas kvalitetsutlåtande kan beaktas i bedömningen av leverantörens fullgörande av uppgiften.
33. Genomförandet av ovan nämnda modeller kan begränsas av direktiven om offentlig upphandling eller fördragets allmänna bestämmelser. Det öppna och icke-diskriminerande urvalet (eventuellt genom ett anbudsförfarande) av en enstaka leverantör – som kommer att åtnjuta exklusiva/särskilda rättigheter – säkerställer att högsta kvalitet levereras till lägsta merkostnad (netto).

2.3 *Förpliktelser för att garantera mångfald i medierna*

34. Sedan mitten av 1980-talet har medlemsstaterna infört lagar om medieäggande. Lagstiftningen begränsar vanligen ägandet i medieföretag och förhindrar en ackumulativ kontroll eller parallella aktieinnehav i flera medieföretag. Syftet med dessa lagstiftningsåtgärder är att värna om yttrandefriheten och garantera att medierna avspeglar en mångfald av åsikts- och opinionsyttringar som utgör essensen i ett demokratiskt samhälle.
35. Även om det i första hand är medlemsstaternas uppgift att värna om mångfalden i medierna åligger det gemenskapen att ta vederbörlig hänsyn till det målet i sin politik. Gemenskapens sekundärlagstiftning innehåller för närvarande inga bestämmelser som direkt syftar till att bevara denna mångfald. Däremot medger gemenskapslagstiftningen en tillämpning av nationella garantier för mångfald i medierna. Detta poängteras uttryckligen till exempel i artikel 21.3 i rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer som medger att nationella åtgärder som värnar om mångfalden i medierna tillämpas vid sidan av gemenskapens regler för företagskoncentrationer eller i artikel 8 i ramdirektivet om elektroniska kommunikationsnät¹⁵ där det fastställs att nationella regleringsmyndigheter kan bidra till mångfalden i media.
36. I december 1992 offentliggjorde kommissionen en grönbok¹⁶ för att starta en offentlig debatt om behovet av gemenskapsåtgärder inom detta område. De alternativ som diskuterades i kommissionens grönbok var inga åtgärder utan förslag om en rekommendation för att stärka insynen och förslag om en harmonisering i gemenskapslagstiftningen av de nationella begränsningarna för medieäggande. Debatten ledde inte fram till några tydliga praktiska slutsatser och inga formella initiativ togs av kommissionen.
37. Tio år senare är skyddet av mångfalden i medierna fortfarande en viktig fråga, med tanke på den ökande koncentrationen inom mediesektorn och de elektroniska mediernas växande betydelse, även i den mening som avses i Amsterdamprotokollet om radio och TV i allmänhetens tjänst¹⁷. Kommissionen vill ha synpunkter på om den på nytt bör se över behovet av gemenskapsåtgärder inom detta område.

¹⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, EGT L 108, 24.4.2002, s. 33

¹⁶ Pluralism and Media Concentration in the Internal Market, An Assessment of the need for Community action, Kommissionens grönbok, KOM(92) 480 av den 23 december 1992, (svensk version saknas).

¹⁷ Se protokollet om systemet för radio och TV i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna som genom Amsterdamfördraget tillfogas fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen

II. POLITISKA INSTRUMENT

1. Organisation av regleringsåtgärder

1.1. Gemenskapslagstiftningen och de nationella regleringsmyndigheterna

38. Gemenskapens och medlemsstaternas primär- och sekundärlagstiftning innehåller de grundläggande bestämmelser som är tillämpliga på marknaderna för tjänster i allmänhetens intresse. Det skulle däremot inte vara tillräckligt, för att säkerställa att målen i lagstiftningen uppnås, att förlita sig på en tillämpning och den vanliga mekanismen med lagstiftningens genomförande. Dessutom kan gemenskapslagstiftningen ålägga medlemsstaterna att utse en eller flera "nationella regleringsmyndigheter" att ansvara för genomförandet av de reglerande åtgärderna. Dylika bestämmelser existerar för elektroniska kommunikationer, posttjänster, järnvägar och luftfart. För el och gas föreslog kommissionen i sitt förslag i mars 2001 och tilläggsförslagen i juni 2002 en skyldighet för medlemsstaterna att *"utse ett eller flera behöriga organ till nationella regleringsmyndigheter"*. När det gäller tjänster som inte täcks av en omfattande lagstiftning på gemenskapsnivå, har några medlemsstater, bland annat Förenade kungariket, beslutat att skapa en regleringsmyndighet på vattenområdet (OFWAT).
39. Närmare institutionella förfaranden för den regleringsmyndighet som föreskrivs i den berörda gemenskapslagstiftningen får dock medlemsstaterna själva besluta om. Det kan således röra sig om ett befintligt organ eller det ansvariga departementet inom detta område, vilket är ett tillvägagångssätt som några medlemsstater har valt. Detta tillvägagångssätt har dock visat sig problematiskt när det gäller kravet på den nationella regleringsmyndighetens oberoende i några fall där medlemsstaterna också äger eller kontrollerar de företag som verkar inom de berörda sektorerna. Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv) kräver i sådana fall *"att en faktisk organisatorisk åtskillnad görs mellan regleringsverksamheten och sådan verksamhet som har samband med ägande eller kontroll"*. Det tillhör fortfarande undantagen att ett departement utses till den regleringsmyndighet som har ansvar för alla regleringsbeslut. Eftersom regleringsarbetet är en viktig, fortlöpande och komplicerad uppgift behövs ofta det expertkunnande och oberoende som ryms inom en sektorsspecifik regleringsmyndighet¹⁸. Nästan alla medlemsstater har inrättat ett sådant organ för de berörda sektorerna, även för el- och gassektorn, där den nuvarande gemenskapslagstiftningen ännu inte kräver att en nationell regleringsmyndighet utses.
40. Det bör dock påpekas att även när det finns en sektorsspecifik regleringsmyndighet har regeringen, det vill säga det berörda departementet, kvar ansvaret för vissa regleringsbeslut. I dag förekommer det sällan att den sektorsspecifika regleringsmyndigheten ansvarar för alla regleringsfrågor. Sådana

¹⁸ Sektorsspecifik regleringsmyndighet definieras i kommissionens beslut 2002/627 av den 29 juli 2002 om att bilda Europeiska gruppen av regleringsmyndigheter för nät och tjänster inom området elektronisk kommunikation, EGT L 200, 30.7.2002, s. 38: *"I detta direktiv avses med regleringsmyndighet: myndighet som inrättats i respektive medlemsstat för övervakning av den löpande tolkningen och tillämpningen av bestämmelserna i de direktiv som rör elektroniska kommunikationsnät och elektroniska kommunikationstjänster såsom de är definierade i ramdirektivet."*

regleringsmyndigheter är vanligast inom telekommunikationssektorn och i mindre utsträckning inom energi- och postsektorn, medan ansvaret för luftfart och järnvägar vanligtvis delas av departementet och de civila luftfarts- eller järnvägsmyndigheterna. Inom vattensektorn har OFWAT i Förenade Kungariket befogenhet att reglera priser och nivån på de tjänster som skall tillhandahållas, medan vattenmyndigheterna i Frankrike kan betraktas som regleringsmyndigheter för miljön, eftersom de indriver miljöavgifter.

41. Det som kännetecknar en sektorsspecifik regleringsmyndighet är att den är oberoende av marknadsaktörerna inom den berörda sektorn. Det är en förutsättning för att intressekonflikter skall kunna undvikas och regleringsmyndighetens opartiskhet säkerställas¹⁹ och föreskrivs därför i gemenskapslagstiftningen i de fall där tillsättandet av en nationell regleringsmyndighet är obligatoriskt. I medlemsstaterna gäller mer specifika bestämmelser för att säkerställa ett sådant oberoende, som till exempel att myndighetens anställda inte har rätt att äga aktier i företag inom sektorn.
42. Sektorsspecifika regleringsmyndigheter är i hög grad oberoende av staten. I de flesta fall är det staten som utser regleringsmyndighetens chef och representanter och fastställer dess allmänna politiska mål²⁰. Regleringsmyndigheter erhåller dock sällan instruktioner från staten när det gäller enskilda beslut. Det kan vidare finnas särskilda krav på att myndighetens representanter skall ha god kännedom om de bestämmelser som är tillämpliga inom sektorn. Det stärker myndighetens opartiskhet och kontinuiteten i dess förfaringssätt. Vissa regleringsmyndigheter finansierar sin budget genom autonoma inkomstkällor, till skillnad från den allmänna budget som staten förfogar över, något som stärker myndighetens oberoende.
43. Det är viktigt att påpeka att myndighetens oberoende inte innebär en brist på ansvar för hur tjänsterna fungerar. Regleringsmyndigheterna skall i normala fall avlägga regelbundna rapporter till regeringen och/eller parlamentet och, viktigast av allt, de berörda parterna kan överklaga besluten till domstolen. Å andra sidan skall möjligheterna att överklaga vara rimliga. Om regleringsmyndighetens beslut blir föremål för tvister i flera år innan de träder i kraft, uppnås inte målet med regleringen. Därför får en överklagan av regleringsmyndighetens beslut i många fall ingen uppskjutande effekt.
44. Regleringsmyndigheten bör inför sitt beslutsfattande samråda med berörda parter och med allmänheten för att försäkra sig om att alla relevanta aspekter har beaktats. Lika viktigt är att regleringsmyndigheterna samråder och samordnar sitt arbete med andra myndigheter, som till exempel konkurrensverk och konsumentskyddsorgan för att säkerställa förenligheten och konsekvensen hos de beslut som fattas.
45. För att utföra sina uppgifter på ett effektivt sätt förlitar sig regleringsmyndigheterna ofta på information som endast de reglerade företagen kan tillhandahålla. Därför har regleringsmyndigheterna vanligtvis rätt att begära att företagen inkommer med all information som krävs för uppgiften i fråga inom en viss tidsperiod. När det handlar om kommersiellt känsliga uppgifter måste regleringsmyndigheterna respektera

¹⁹ Se EG-domstolens dom i mål C-202/88, Frankrike mot kommissionen, Rec. 1991, s. I-1223, punkterna 51–52, mål C-91/94, Thierry Tranchant, Rec. 1995, s. I-3911, punkterna 18–19

²⁰ I vissa fall, som till exempel på området elektroniska kommunikationer, har de övergripande politiska målen för den ”nationella regleringsmyndigheten” fastställts i gemenskapslagstiftningen

bestämmelserna om skyddet av företagshemligheter. För att exempelvis kunna reglera taxorna för nättillgång måste regleringsmyndigheten få tillförlitlig och utförlig information om kostnaderna av nätoperatörerna.

46. Regleringsmyndigheternas befogenheter och skyldigheter i medlemsstaterna varierar mellan olika sektorer och beroende på medlemsstaternas lagstiftning, bland annat vad gäller arbetsfördelningen mellan den reglerande sektorn och det behöriga departementet. Arbetsfördelningen avgörs till stor del av de rättsliga och administrativa traditioner som råder i medlemsstaterna. Vissa av de främsta förpliktelserna delas dock av så gott som samtliga regleringsmyndigheter för sektorerna i fråga. Regleringen av villkoren för tillträde till befintliga nät och regleringen av detaljpriser i syfte att undvika utnyttjandet av en dominant marknadsställning är förmodligen de bästa exemplen på det. I det avseendet utgör regleringsmyndigheterna ett komplement till verksamheten inom de behöriga myndigheterna: medan de sistnämnda tillämpar den allmänna konkurrenslagstiftningen på en viss sektor genom att vidta åtgärder i efterhand, till exempel när ett utnyttjande har ägt rum, ingriper regleringsmyndigheten ofta i förväg genom att införa regler i syfte att förebygga risken för ett utnyttjande²¹.
47. I och med den aktuella lagstiftningsåtgärden fastställs i regel förpliktelser beträffande tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster. Regleringsmyndigheterna har ofta en viktig roll i det fortsatta fastställandet och genomförandet av sådana bestämmelser. När exempelvis en leverantör av samhällsomfattande tjänster får ersättning för att ha tillhandahållit tjänsten är det i regel parlamentet eller det behöriga departementet som har antagit de allmänna bestämmelserna för kostnadsberäkning och finanseringsmekanismen. Därefter överläts åt regleringsmyndigheten att tillämpa dessa bestämmelser.
48. En viktig del av begreppet samhällsomfattande tjänster är överkomliga priser för slutkunder och konsumenter. För att det målet skall uppnås tillämpar regleringsmyndigheterna prisregleringsåtgärder, när så krävs. I princip är det marknaden som skall avgöra priset och en sådan reglering sker därför vanligtvis i form av sådana maxtaxor som förekommer i många medlemsstater, till exempel för el. Prisregleringen kan även ske i form av minimipriser för att hindra ett rovdjursbeteende hos de dominanta aktörerna (till exempel inom kommunikationssektorn).
49. Särskilt viktigt ur ett konsument- och användarperspektiv är regleringsmyndigheternas roll i utvecklingen och genomförandet av bindande standarder för tjänsternas säkerhet och kvalitet. Sådana är viktiga för att möta kundernas förväntningar, bland annat när det gäller val av tillträde, insyn (även beträffande priset), överkomliga priser, kvalitet, trygghet, säkerhet och tillförlitlighet.

²¹ Det bör påpekas att förpliktelserna för konkurrensverk och regleringsmyndigheter i viss mån överlappar varandra. En olämplig prissättning kan vara oförenlig med de bestämmelser som fastställts av regleringsmyndigheten och samtidigt innebära ett utnyttjande av en dominant ställning i den betydelse som avses i konkurrenslagstiftningen. Det är därför viktigt att konkurrensverkens och regleringsmyndighetens respektive roller är tydliga i praktiken. Rent allmänt kan sägas att regleringsmyndigheten tillämpar sektorsspecifika regler som ofta förebygger behovet av ett ingripande från konkurrensverkets sida. Å andra sidan skall konkurrensverket ingripa när regleringsmyndigheten saknar befogenhet att säkerställa att horisontella konkurrensregler beaktas eller undlåter att vidta åtgärder

Det är viktigt med lämpliga mekanismer för konsumenternas och användarnas möjlighet att överklaga i de fall där operatörerna inte uppfyller de standarder som krävs.

50. Tillståndsgivningen är ett viktigt redskap för att säkerställa att de bindande standarderna uppfylls. Om en marknadsaktör inte uppfyller de standarder som regleringsmyndigheten har fastställt – och som anges i det tillstånd som marknadsaktörerna beviljas – kan regleringsmyndigheten återkalla tillståndet. Åläggande av böter är en annan åtgärd för att säkerställa att bestämmelserna iakttas.
51. Konsumenter och användare skall ha möjlighet att inkomma med klagomål, till exempel om operatören inte uppfyller de standarder av det slag som nämns ovan. Klagomålen behandlas vanligtvis av regleringsmyndigheten och i många fall ålägger lagstiftningen regleringsmyndigheten att fatta ett snabbt beslut (till exempel inom en viss tidsgräns).
52. Vissa regleringsmyndigheter förser dessutom systematiskt konsumenterna med marknadsinformation²², även om det oftast är konsumentorganisationerna som sköter den uppgiften. Förutom de huvudsakliga förpliktelser för regleringsmyndigheterna som nämns ovan anförs de i många medlemsstater ytterligare uppgifter, som till exempel att på energiområdet genomföra en social- och miljöpolitik²³ och en långsiktig planering av säkerheten vid el- och gasleveranser.²⁴ Sådana ytterligare uppgifter fastställs i regel utifrån de särskilda nationella förutsättningarna. Skälet till att sådana uppgifter överförs till regleringsmyndigheterna är i många fall deras tekniska sakkunskap och goda kännedom om sektorn.

1.2 Institutionella samarbetsformer på gemenskapsnivå

53. Sektorsspecifika bestämmelser fastslås av medlemsstaterna och reglerar den nationella marknaden för den berörda sektorn. De nationella marknaderna ingår dock i gemenskapens inre marknad och de regleringsbeslut som de nationella regleringsmyndigheterna fattar påverkar ofta de gränsöverskridande transaktionerna. Därför krävs en viss konsekvens i de nationella regleringsmyndigheternas metoder för att undvika att snedvridningar uppstår till följd av olika metoder som kan inverka på smidigheten i den inre marknadens sätt att fungera. På områdena järnvägar och kommunikationstjänster innehåller gemenskapslagstiftningen bestämmelser som uttryckligen ålägger regleringsmyndigheterna att samordna sina principer för beslutsfattande²⁵.
54. För närvarande finns det en rad organisationsformer som avser att främja en konsekvent reglering inom de berörda sektorerna.

Europeiska sammanslutningar har bildats inom en rad sektorer där

²² Till exempel regleringsmyndigheten på energiområdet i Förenade kungariket och Danmark, på kommunikationsområdet fastslår gemenskapslagstiftningen att regleringsmyndigheter måste uppmuntra tillhandahållandet av information till konsumenterna i syfte att möjliggöra konsumentens val (artiklarna 21 och 22 i direktiv 2002/22/EG (direktivet om samhällsomfattande tjänster))

²³ Till exempel i Förenade kungariket och Sverige

²⁴ Till exempel i Belgien

²⁵ Artikel 31 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG och artikel 7.2 i direktiv 2002/21/EG (ramdirektivet om kommunikationer)

regleringsmyndigheter från medlemsstaterna och även ofta från tredje länder kommer samman. Exempel på sådana är:

- Council of European Energy Regulators (*CEER*) fungerar som ett kontaktforum mellan regleringsmyndigheterna och Europeiska kommissionens generaldirektorat för energi och transporter. Inom CEER upprätthålls nära arbetsrelationer med regleringsmyndigheter i Nordamerika och EU:s kandidatländer. CEER:s arbete är inriktat på frågor som gäller gränsöverskridande transaktioner och rådet har en aktiv roll i Florensforumet och Madridforumet (se nedan).
- European Committee for Postal Regulation (*CERP*) består av representanter för länderna i Europeiska post- och telesammanslutningen (CEPT) och deras regleringsmyndigheter för postväsendet, däribland EU och kandidatländerna, Efta och andra länder som till exempel Albanien och Ryska Federationen. Inom CERP diskuteras reglerings- och driftsfrågor inom postväsendet och kontakter mellan de relevanta organen främjas för att utveckla en gemensam metod som, när det är lämpligt, kan leda till förslag och rekommendationer.
- Joint Aviation Authorities (*JAA's*) är en paraplyorganisation för de nationella luftfartsmyndigheterna. De har utvecklat en gemensam säkerhet, reglerande standarder och förfaranden på de flesta områden inom den civila luftfarten. Dessa standarder är icke bindande om de inte omvandlas till en lagstiftning på EU-nivå eller nationell nivå.

55. Inom el- och gassektorn förekommer en unik form av samordning och samarbete mellan nationella regleringsmyndigheter. För att skapa ett samförstånd mellan alla parter i frågor som rör gränsöverskridande transaktioner inom gas- och elsektorn, skapades två reglerande forum, de så kallade Madridforumet och Florensforumet. Dessa forum leds av kommissionen och sammanför de nationella regleringsmyndigheterna i elfrågor med representanter på högsta nivå i medlemsstaterna samt företag och konsumenter. Beslut som fattas på ett sådant forum är inte bindande rent formellt, men det är underförstått att de nationella regleringsmyndigheterna skall genomföra besluten på nationell nivå²⁶. Begränsningarna för dessa båda forum har dock blivit allt mer uppenbara, särskilt när det handlar om beslut i kontroversiella frågor. Kommissionen föreslog därför i mars 2001 en reglering om gränsöverskridande elhandel i form av ett kommittéförfarande i frågor som har diskuterats i samband med Florensforumet.

56. Europeiska grupper av regleringsmyndigheter

På gemenskapsnivå har nyligen en ny organisationsform för nationella regleringsmyndigheter utvecklats som består av europeiska grupper av regleringsmyndigheter för att stärka och formalisera de sektorsspecifika regleringsmyndigheternas roll på EU-nivå. Dessa grupper skall, till skillnad från kommittéerna inom ramen för kommittéförfarandet, bestå av de nationella regleringsmyndigheterna inom den berörda sektorn. Denna tanke diskuterades exempelvis ingående i Lamfalussy-rapporten om den framtida lagstiftnings- och

²⁶

För ytterligare information om Florensforumet och Madridforumet se
http://europa.eu.int/comm/energy/en/elec_single_market/florence/index_en.html
http://europa.eu.int/comm/energy/en/gas_single_market/madrid.html

regleringsprocessen för den europeiska säkerhetsmarknaden i syfte att utveckla en ny och mer effektiv regleringsform. När det gäller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse bildades nyligen en ”europeisk grupp av regleringsmyndigheter” till följd av kommissionens beslut på området elektronisk kommunikation²⁷. Syftet är (a) att gruppen skall samråda med och bistå kommissionen för att stärka den inre marknaden för nät och tjänster inom området elektronisk kommunikation, (b) fungera som en förmedlande länk mellan nationella regleringsmyndigheter och kommissionen och (c) sörja för en enhetlig tillämpning av regelverket i samtliga medlemsstater.

57. Vad el- och gassektorn beträffar har kommissionen i sina ändringsförslag till genomförandet av den inre energimarknaden, och som svar på ett förslag från Europaparlamentet, föreslagit att en sådan grupp av regleringsmyndigheter i el- och gasfrågor skall bildas.
58. Kommittéförfarandet

Gemenskapslagstiftningen föreskriver inom de flesta berörda sektorerna ett kommittéförfarande för fastställande av detaljerna vid genomförandet av de bestämmelser som omfattas av gemenskapslagstiftningen. Det vanliga mönstret vid sådana förfaranden är att kommissionen fattar beslut efter samråd med antingen en rådgivande eller en reglerande kommitté bestående av företrädare för medlemsstaterna. Frågor som diskuteras är ofta sådana som är särskilt relevanta vid gränsöverskridande transaktioner, exempelvis kvalitetsnormer för gränsöverskridande posttjänster eller driftskompatibilitet för järnvägar. Kommittéer inom ramen för kommittéförfarandet finns för kommunikationer, posttjänster, järnvägar och luftfart. Det bör påpekas att det är medlemsstaterna som avgör hur de skall företrädas i dessa kommittéer och den sektorsspecifika regleringsmyndighetens deltagande är därför inte garanterat. I de flesta fall där det förekommer regleringsmyndigheter ser medlemsstaterna dock till att de ständigt är engagerade i förfarandet. På elområdet föreslår kommissionen att den inre energimarknaden skall bli föremål för ett kommittéförfarande för frågor som är relevanta för den gränsöverskridande elöverföringen.

1.3 Finns det ett behov av europeiska regleringsmyndigheter?

59. Idag finns det ingen europeisk regleringsmyndighet inom någon av de berörda sektorerna. Däremot har tanken på att bilda ett sådant organ inom vissa sektorer på europeisk nivå diskuterats under en tid, och då särskilt på olika kommunikationsområden²⁸. Rådet beslutade till exempel nyligen på luftfartsområdet att till följd av ett kommissionsförslag bilda European Aviation Safety Agency (EASA). Byrån skall under ett kommittéförfarande hjälpa kommissionen att anta gemensamma standarder för lufttransportsäkerhet och miljöskydd. Den skall även ansvara för certifieringen av luftvärdigheten och miljön för produkter som framställs eller används i medlemsstaterna. Hittills har den uppgiften utförts av de nationella luftfartsmyndigheterna. I det (begränsade) avseendet kan den nya byrån betraktas

²⁷ EGT L 200, 30.7.2002, s. 38

²⁸ Se de båda oberoende undersökningar som genomförts åt kommissionen: Eurostrategies/Cullen International, *The possible added value of a European Regulatory Authority for telecommunications*, december 1999, Nera & Denton Hall, *Issues associated with the creation of a European Regulatory authority for telecommunications*, mars 1997

som en europeisk regleringsmyndighet. Kommissionen föreslog i sitt andra järnvägspaket i januari 2002 att en europeisk järnvägsbyrå skulle bildas inom järnvägssektorn. En sådan byrå skulle däremot inte ha en direkt reglerande funktion. Det innebär att byrån på vissa områden skulle ha en rådgivande funktion som är jämförbar med funktionen för de ”europeiska grupperna av regleringsmyndigheter” på kommunikationsområdet.

2. Finansiering av tjänster i allmänhetens intresse

60. Medan endast marknadskrafterna säkerställer att ett stort antal tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan genomföras krävs det för vissa tjänster i allmänhetens intresse särskilda finansieringssystem för att den ekonomiska jämvikten skall kunna behållas.
61. I gemenskapslagstiftningen fastslås inte generellt en särskild finansieringsform för tjänster i allmänhetens intresse, utan det är medlemsstaterna själva som avgör hur dessa tjänster skall finansieras. Oavsett vilken finansieringsmetod som tillämpas skall den vara förenlig med reglerna för konkurrens och statligt stöd samt med fördragsbestämmelserna om den inre marknaden. Fördraget medger hur som helst att leverantörer av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse får ersättning för merkostnader i samband med tillhandahållandet av offentliga tjänster. Ersättning som överstiger de nödvändiga kostnaderna för att tjänsterna skall fungera är i princip oförenlig med fördraget.
62. Finansieringen kan ske på olika sätt, till exempel genom en direkt finansiering via den statliga budgeten, bidrag från marknadsaktörerna, beviljande av särskilda eller exklusiva rättigheter, en proportionell avgiftsutjämning eller i fallet med icke-affärsmässiga sociala tjänster en solidarisk finansiering.

(a) Direkt ersättning via medlemsstatens budget

Ett sätt att ge finansiellt stöd till tjänster i allmänhetens intresse är genom direkt ersättning via en medlemsstats budget. Ersättningen kan ske i form av direkta utbetalningar till tjänsteleverantören eller andra finansiella förmåner, till exempel skattebefrielser som minskar medlemsstatens budgetintäkter. I vissa fall kan den direkta ersättningen från en medlemsstat kompletteras med en gemenskapsfinansiering som grundar sig på principen om samfinansiering, till exempel via strukturfonderna.

En direkt ersättning innebär att finansieringsbördan för de offentliga tjänsterna fördelas på alla skattebetalare. Denna form av finansiering hindrar inte på något sätt en marknadsetablering. Den är föremål för parlamentarisk kontroll i medlemsstaterna som en del av budgetförfarandet.

(b) Bidrag från marknadsaktörerna

Medlemsstaterna kan även besluta att nettokostnaderna för förpliktelser i samband med tjänster i allmänhetens intresse bör återvinnas i form av företagsavgifter från dem som är föremål för tjänsterna. Den möjligheten fastställs uttryckligen i gemenskapens lagstiftning på områdena telekommunikationer och posttjänster.

Om kostnadstäckning sker i form av företagsavgifter, bör medlemsstaterna

säkerställa att fördelningen på de olika företagen sker på grundval av objektiva och icke-diskriminerande kriterier samt i enlighet med proportionalitetsprincipen. Den principen hindrar inte medlemsstaterna från att göra undantag för nya aktörer som ännu inte har uppnått någon betydande närvaro på marknaden. Alla finansieringssystem bör säkerställa att marknadsaktörerna endast bidrar till att bekosta förpliktelseerna i samband med samhällsomfattande tjänster, och inte annan verksamhet som saknar direkt samband med dessa förpliktelser. Systemen för täckning bör i samtliga fall följa gemenskapsrättsliga principer och, särskilt när det gäller fördelningssystemen, principerna om icke-diskriminering och proportionalitet.

Nettokostnaden för förpliktelser i samband med samhällsomfattande tjänster får delas mellan samtliga eller vissa angivna kategorier av företag. De nationella regleringsmyndigheterna bör försäkra sig om att de företag som får ersättning för sina kostnader för förpliktelser i samband med samhällsomfattande tjänster som motivering för sin begäran tillhandahåller tillräckligt detaljerade uppgifter om de särskilda delar för vilka sådan finansiering krävs. Det finns incitament för de utsedda leverantörerna att höja de bedömda nettokostnaderna för förpliktelser i samband med offentliga tjänsterna. Därför bör medlemsstaterna säkerställa en effektiv insyn och kontroll av de belopp som debiteras för finansieringen av samhällsomfattande tjänster.

Dessutom fastställs i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster att medlemsstaterna bör meddela kommissionen om sina system för kostnadsberäkning och finansiering av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster för prövning av huruvida de är förenliga med fördraget. Vidare fastställs i punkt 21 i direktivet att ”Alla finansieringssystem bör garantera att användare i en medlemsstat inte bidrar till kostnader för samhällsomfattande tjänster i en annan medlemsstat, till exempel vid samtal från en medlemsstat till en annan”.

(c) *Särskilda och exklusiva rättigheter*

I vissa fall beviljar medlemsstaterna särskilda eller exklusiva rättigheter för att säkerställa den ekonomiska bärkraften hos en leverantör av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Beviljandet av sådana rättigheter är inte oförenligt med fördraget. Domstolen har fastslagit²⁹ att artikel 86.2 i fördraget ”*följaktligen [tillåter] medlemsstaterna att bevilja företag, som de anförtror att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, exklusiva rättigheter som kan hindra tillämpningen av fördragets konkurrensregler, i den mån som begränsningar i konkurrensen eller t.o.m. uteslutande av all konkurrens från andra näringsidkares sida är nödvändiga för att säkerställa fullgörandet av de särskilda uppgifter som tilldelats de företag som innehar de exklusiva rättigheterna*”. Medlemsstaterna måste ändå säkerställa att dessa rättigheter är förenliga med bestämmelserna om den inre marknaden och inte leder till att näringsidkaren i fråga utnyttjar sin dominanta ställning i den mening som avses i artikel 82. Rent generellt får särskilda eller exklusiva rättigheter endast begränsa konkurrensen på vissa marknader i den mån de är nödvändiga för att

²⁹ Domstolens dom av den 19 maj 1993 i mål 320/91, brottmål mot Corbeau, Rec. 1993, s. 1–2533 (punkt 14)

särskilda offentliga tjänster skall kunna utföras.

Dessutom kan medlemsstaternas frihet att bevilja särskilda eller exklusiva rättigheter till leverantörer av tjänster i allmänhetens intresse även begränsas i den sektorsspecifika gemenskapslagstiftningen³⁰.

(d) *Avgiftsutjämning*

För en del samhällsomfattande tjänster, till exempel vissa telekommunikations- och posttjänster, kräver medlemsstaterna att avgifterna är enhetliga i hela medlemsstatens territorium. I de fallen baseras avgiften på en utjämning av kostnaderna för tillhandahållandet av tjänsterna, vilket kan variera avsevärt exempelvis beroende på om tjänsterna tillhandahålls i ett tätbefolkat område eller ute på landsbygden. Rent generellt och som föremål för kommissionens kontroll för att undvika missbruk är avgiftsutjämnningen förenlig med gemenskapslagstiftningen, förutsatt att den har ålagts av en medlemsstat av skäl som territorial och social sammanhållning samt uppfyller kriterierna i artikel 86.2 i fördraget³¹.

(e) *Solidarisk finansiering och obligatoriskt medlemskap*

Denna finansieringsform omnämns här för att den är av stor betydelse, trots att den bara gäller stöd till tjänster i allmänhetens intresse av icke-ekonomisk karaktär. De grundläggande socialförsäkringssystemen i medlemsstaterna baseras i regel på ett system som eftersträvar sociala mål och förverkligar solidaritetsprincipen. Socialförsäkringssystemen utgör ett skydd för sina försäkringstagare i händelse av sjukdom, ålderdom, dödsfall och invaliditet, oberoende av individens ekonomiska situation och hälsotillstånd vid tiden för anslutningen till försäkringen. Solidaritetsprincipen, inom sjukförsäkringssystemen till exempel, kan förverkligas genom att systemet finansieras via avgifter som står i proportion till förvärvsinkomsten hos de betalande, medan förmånerna grundar sig på mottagarens behov. Solidariteten innebär i det fallet att inkomsten omfördelas mellan de som har det bättre ställt och de som utifrån sina resurser och sitt hälsotillstånd i annat fall skulle berövas det nödvändiga sociala skyddsnätet. Det mildrar dessutom marknadsbrister som har samband med sjukförsäkringar som är kopplade till skalekonomier, riskkriterier och slumpen. I pensionsförsäkringssystemen kan solidariteten förverkligas genom att de avgifter som de yrkesverksamma betalar finansierar pensionerna till de pensionerade arbetstagarna. Den tar sig även uttryck i att pensionsrätt beviljas dem som inte har betalat några avgifter och att pensionsrätten inte är proportionell till de erlagda avgifterna. Slutligen kan det finnas en solidaritet mellan de olika socialförsäkringssystemen som innebär att de som har ett överskott bidrar till finansieringen av de som har strukturella finansiella problem. Sådana socialförsäkringssystem grundar sig på ett system med obligatoriska avgifter, något som är nödvändigt för genomförandet av solidaritetsprincipen och systemets

³⁰ Se artikel 2.1 i kommissionens direktiv 2002/77/EG av den 16 september 2002 om konkurrens på marknaderna för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, EGT, L 249, 17.9.2002, s. 21, artikel 7.1 i 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

³¹ Domstolens dom av den 19 maj 1993 i mål 320/91, brottmål mot Corbeau, Rec. 1993, s. I-2533 punkt 15)

ekonomiska jämvikt. Vidare står hanteringen av sådana system i regel under tillsyn av staten.

Organ som har till uppgift att tillhandahålla verksamhet som bygger på principen om nationell solidaritet utan något vinstsyfte fyller enligt domstolens rättspraxis en funktion av uteslutande social karaktär. Den verksamheten är inte en ekonomisk verksamhet och de organ som ansvarar för den utgör således inte företag i den mening som avses i gemenskapslagstiftningen³²

Det kan ändå diskuteras huruvida kriterierna för och konsekvenserna av en solidarisk finansiering av socialförsäkringssystemen bör klargöras på gemenskapsnivå.

63. Syftet med bestämmelserna om den inre marknaden, konkurrens och statligt stöd är att säkerställa att det finansiella stöd som ges till tjänster i allmänhetens intresse varken snedvrider konkurrensen eller inverkar negativt på den inre marknads funktion. Syftet med den gällande sektorsspecifika lagstiftningen är endast att säkerställa att de finansieringssystem som medlemsstaterna använder inte snedvrider konkurrensen utan underlättar en marknadsetablering. Ingen hänsyn tas till andra relevanta kriterier för valet av finansieringssystem, som till exempel effektivitet, ansvar eller systemets omfördelningseffekter. Kommissionen anser på detta stadium att en debatt bör inledas om huruvida dessa kriterier kan leda till slutsatsen att vissa finansieringssystem är att föredra och huruvida gemenskapen i så fall bör vidta åtgärder till förmån för dessa.

3. Utvärdering av tjänster i allmänhetens intresse

64. Det finns ett naturligt samband mellan en utvärdering av tjänster i allmänhetens intresse och en utvärdering av hur tjänsterna fungerar inom de sektorer som tillhandahåller tjänsterna. Resultatet grundar sig på tillhandahållandet av kvantitativa och kvalitativa förmåner till användare och konsumenter och därmed en ökad tillfredsställelse bland dessa. Det är en viktig uppgift på gemenskapsnivå att utvärdera hur sektorerna fungerar för att säkerställa att målen med en ekonomisk, social och territoriell sammanhållning och miljöskydd uppnås. En utvärdering av tjänsterna i allmänhetens intresse är även viktig ur ett ekonomiskt perspektiv, för de sektorer som tillhandahåller tjänsterna står för en avsevärd del av EU:s BNP och priserna inom dessa påverkar kostnaderna inom andra sektorer. En utvärdering av dagens nätverksamheter som tillhandahåller tjänster i allmänhetens intresse är dessutom motiverad för att dessa sektorer för närvarande genomgår stora strukturella reformer till följd av rättsliga, tekniska, sociala och ekonomiska förändringar. Ändå bör en utvärdering av hur tjänsterna fungerar göras inom alla sektorer som tillhandahåller tjänster i allmänhetens intresse, oavsett om de är föremål för strukturella förändringar eller ej. En utvärdering är även av stor betydelse eftersom den information som ges är ett viktigt bidrag till breda politiska debatter och en välunderbyggd sektorsreglering. Slutligen är en utvärdering motiverad med tanke på goda styrelseformer. Utvärderingen ger argument, bedömningar och underlag till

³² Förenade målen C-159/91 och C-160/91, dom av den 17 februari 1993, Christian Poucet mot Assurances générales de France och Caisse mutuelle régionale du Languedoc-Roussillon, Rec. 1993, s. 1–637 (punkterna 18–19), domstolens dom av den 22 januari 2002 i mål C-218/00, Cital di Battistello Venziano & C. Sas mot INAIL, REC 2002, s. 1–691 (punkt 44)

policyskapande, anpassning och ansvar. Därför anser kommissionen att det är viktigt att utvärdera tjänsterna i allmänhetens intresse och har fastställt en strategi för detta.

3.1 En trepelarmetod

65. I kommissionens meddelande "Tjänster i allmänhetens intresse i Europa", 2000 har redan konstaterats att *"Gemenskapens engagemang i fråga om tjänster i allmänhetens intresse inte bara [handlar] om att utveckla den inre marknaden genom att skapa kvalitetsnormer, samordna olika lagstiftares arbete och utvärdera marknadernas funktion. (...) Sådana insatser har alltid till syfte att komplettera och stärka, inte ersätta, insatser på nationell, regional eller lokal nivå inom respektive område"*³³. Utifrån de principerna gör Europeiska kommissionen regelbundna utvärderingar av hur tjänsterna fungerar inom de sektorer som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Utvärderingen grundar sig på tre pelare.
66. Kommissionen har gjort en "övergripande utvärdering" till en del av sin strategi för utvärderingar av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. I december 2001 lade kommissionen fram en första övergripande utvärdering³⁴ som bilaga till sin "Rapport om produkt- och kapitalmarknadernas funktion i gemenskapen"³⁵. Den bildade grundlinjen för framtida övergripande kontroller och en regelbunden utvärdering av dessa tjänster, i enlighet med rådets begäran. I linje med rådets anmodan om en metod för utvärdering av tjänster i allmänhetens intresse fastställs i kommissionens meddelande "En metod för horisontell utvärdering av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse"³⁶ vilken metod kommissionen skall tillämpa i sina framtida horisontella utvärderingar. Kommissionen skall framställa årliga rapporter med resultaten från den horisontella utvärderingen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Rapporterna kommer huvudsakligen att bestå av tre delar: en analys av strukturella förändringar och hur väl marknaden fungerar, resultaten från det permanenta konsumentsamrådet samt en sektorsöverskridande översyn av horisontella ämnen. Till en början skall de horisontella utvärderingarna i medlemsstaterna omfatta sektorerna för lufttransporter, lokal och regional kollektivtrafik, elektricitet, gas, posttjänster, järnvägar och telekommunikationer.
67. Som ett komplement till de horisontella utvärderingarna eftersträvar Europeiska kommissionen sektorsvisa utvärderingar av sektorer som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse³⁷. De ekonomiska, tekniska och rättsliga ramarna inom de olika sektorerna varierar, och vissa frågor är därför så sektorsspecifika att de inte kan behandlas fullt ut i de horisontella utvärderingarna. Dessutom är sektorsvisa utvärderingar lämpliga instrument för att övervaka omvandlingen av direktiven och den effektiva tillämpningen av bestämmelser som har omvandlats till nationella lagar, även för att erhålla jämförelser av sektorslagstiftningen. De ger kommissionen en grund för vägledningen av medlemsstaterna i samband med den framtida

³³ KOM(2000) 580, s. 23–24

³⁴ Marknadsresultat för nätverksamheter som tillhandahåller tjänster i allmänhetens intresse: en första övergripande utvärdering, SEK(2001)1998

³⁵ KOM(2001) 736 slutlig

³⁶ KOM(2002) 331 slutlig

³⁷ Se exempel från sektorerna för telekommunikationer, posttjänster, energi och transport i kommissionens "Rapport till Europeiska rådets möte i Laeken – Tjänster i allmänhetens intresse", KOM(2001) 598 av den 17 oktober 2001, s. 15

regleringen och för diskussionerna om de bästa metoderna inom varje sektor. De visar även tydligt eventuella brister i iakttagandet av EU:s lagstiftning.

68. Utvärderingen av hur tjänster i allmänhetens intresse fungerar skulle inte vara omfattande om inte hänsyn togs till åsikterna hos de berörda parterna (alla användare/konsumenter, leverantörer, lagstiftare, arbetsmarknadsparter, myndigheter etc.) som omfattas av tjänsterna. De berörda parternas åsikter beaktas i kommissionens bedömning och fungerar som vägvisare för framtida politiska åtgärder. Konsumenternas åsikter om tjänster i allmänhetens intresse undersöks särskilt med hjälp av Eurobarometerundersökningar och kvalitetsundersökningar³⁸.

3.2 *Utvärderingens omfattning*

69. I den nuvarande situationen med strukturella och lagmässiga förändringar är det fyra frågor som skall beaktas under utvärderingens gång:

(a) Leder strukturella förändringar som sker inom de sektorer som tillhandahåller tjänster i allmänhetens intresse till fördelar för användare och konsumenter i form av lägre priser och bättre tjänster?

En avreglering av sektorer som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse bör främja konkurrensen och därmed öka valmöjligheterna, och de bör tvinga företagen att rationalisera sin tillverkning och erbjuda bättre och mer innovativa tjänster till lägre priser. Alla dessa fördelar bör öka välfärden, förutsatt att lämpliga åtgärder vidtas för att skydda konsumenternas och användarnas rättigheter. Däremot kan fördelarna med en marknadsöppning endast överföras till användarna och konsumenterna om det förekommer en ändamålsenlig lagstiftning och ändamålsenliga villkor. Utvärderingen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är viktig för att kunna upptäcka bevis på eventuella brister i överföringen av dessa fördelar och vissa näringsidkares eventuella erövrande av fördelarna för egen del. Det målet är förenligt med kommissionens allmänna initiativ att förbättra styrelseformerna och kvaliteten på lagstiftningen i Europeiska unionen.

(b) Hur utvecklas tillgång och kvalitet vad gäller tillhandahållandet av tjänster i allmänhetens intresse?

Marknadens funktion inbegriper kvalitet och överkomliga priser för de tjänster som tillhandahålls. En marknadsöppning innebär en potentiell risk för att konkurrensen skall pressa priserna på bekostnad av tjänsternas kvalitet eller till priset av en ojämn fördelning av fördelarna bland användare och konsumenter. Därför bör utvärderingen särskilt beakta samspelet mellan olika infrastrukturnät, liksom målet med ekonomisk effektivitet, konsument- och användarskydd och ekonomisk, social och territorial sammanhållning. En viktig aspekt som bör beaktas är graden av tillträde till nätet. På energi- och transportområdet till exempel kan det vara relevant att bedöma graden av samdrift mellan olika nät och i synnerhet de geografiska förbindelserna mellan de mest utvecklade områdena och de mindre gynnade regionerna.

(c) Hur påverkas sysselsättningen av förändringar inom sektorer som tillhandahåller tjänster i allmänhetens intresse?

³⁸

http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/surveys/index_en.html

Sektorer som tillhandahåller tjänster i allmänhetens intresse har av tradition funnits inom den offentliga sektorn och är stora arbetsgivare. Införandet av konkurrensen stärker farhågorna för avsevärda kostnader i samband med en justering av sysselsättningen. Dessa farhågor är den främsta anledningen till motståndet mot strukturella förändringar. Därför är det viktigt att bedöma i hur stor omfattning kostnader av det slaget uppstår. Syftet med den bedömningen är att uppskatta såväl de direkta som de indirekta effekterna på sysselsättningen. Därför är det särskilt viktigt att bredda analysen och bedöma de långsiktiga konsekvenserna för ekonomin i sin helhet, vid sidan av de kortsiktiga effekterna inom de sektorer som tillhandahåller tjänsterna.

(d) Hur ser användarna/konsumenterna på utvecklingen?

Den sista fråga som skall behandlas är hur utvecklingen inom dessa sektorer uppfattas i praktiken. Den utveckling som observeras överensstämmer inte alltid med allmänhetens sätt att uppfatta den. Eftersom användarna och konsumenterna skall vara de slutliga förmånstagarna för de tjänster som sektorerna tillhandahåller är det viktigt att deras åsikter framkommer. Det är dock värt att hålla i minnet att bland dessa förmånstagare finns en mängd olika aktörer, alltifrån privata hushåll till företag med skillnader i intäkter, storlek och andra egenskaper. I utvärderingarna bör därför olika grupper bedömas för sig.

3.3 *Frågeställningar*

70. Ett av de största hindren för en omfattande utvärdering är de enorma skillnaderna i uppgifternas tillgänglighet. Genom att ge vägledning har Europeiska kommissionen haft en viktig roll för rationaliseringen och standardiseringen av uppgiftsinsamlingen. Sedan 2000 har kommissionen offentliggjort en förteckning över strukturella indikatorer³⁹ varav vissa gäller sektorer som tillhandahåller tjänster i allmänhetens intresse. I bilagan till kommissionens meddelande "En metod för horisontell utvärdering av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse" finns en förteckning över indikatorer, varav några för närvarande är otillgängliga, men utgör en utmärkt karta för en utvärdering. Förteckningen kan tjäna som utgångspunkt för diskussioner med potentiella tillhandahållare av uppgifter för att förbättra insamlingen av dessa. Förutom bristande resurser hos de nationella regleringsmyndigheterna eller statistiska organen och de skillnader i metoder som återstår och gör jämförelser svåra, är det ett växande problem att processen med marknadsöppnandet i sig kan påverka tillgången till och kvaliteten på uppgifterna. Å ena sidan har införandet av konkurrensen i vissa fall lett till en mer omfattande insamling och utvärdering av uppgifterna än vad som var fallet innan den privata sektorns aktörer dök upp. Å andra sidan uppstår svårigheter för vissa medlemsstater, när privata företag vägrar att avslöja strategisk information på grund av att den är känslig för marknaden, även om det inte alltid framgår att det är på det viset. En fråga att diskutera är hur man uppnår en balans mellan behovet av att skaffa uppgifter för utvärdering och policyskapande och företagets rätt att belägga dessa uppgifter med sekretess.

³⁹ Se KOM(2002) 551 av den 16 oktober 2002 och kommissionens arbetsdokument som stöd för kommissionens rapport till Europeiska rådets vårmöte i Bryssel om Lissabonstrategin för ekonomisk, social och miljömässig förnyelse (KOM(2003) 5), SEC(2003) 25/2 av den 7 mars 2003

71. I utvärderingen måste även den rätta jämvikten uppnås mellan ekonomiska och sociala politiska överväganden, särskilt beträffande tillhandahållandet av tjänsternas kvalitet och den sociala och territoriella sammanhållningen. På den punkten ger det nuvarande regelverket för tjänster i allmänhetens intresse ofullständig vägledning.
72. För att få ett bättre grepp om dessa frågor har kommissionen tagit fram en utvärderingsstrategi och tillhandahåller den input som krävs för en debatt. Kommissionens roll har hittills varit att genomföra horisontella utvärderingar över lands- och sektorsgränserna och säkerställa en ökad samordning mellan nationella regleringsmyndigheter så att villkoren för konkurrens och reglering blir mer likartade i alla medlemsstater. Kommissionen kan däremot inte få fram, sammanfatta och presentera en enad uppfattning som speglar alla uppfattningar som råder hos de berörda parterna om hur tjänsterna i allmänhetens intresse fungerar. Därför behövs det en bred debatt om hur utvärderingen skall gå till och vem som skall genomföra den. Den utvärdering som görs av kommissionen på gemenskapsnivå hindrar inte supplementära utvärderingar på andra nivåer (i enlighet med subsidiaritetsprincipen) eller inom andra organ. Frågan om huruvida en utvärderare på gemenskapsnivå skall vara oberoende av kommissionen och/eller medlemsstaterna är fortfarande öppen för debatt.
73. Så som föreslås i Europaparlamentets resolution⁴⁰ kan allmänhetens deltagande ökas avsevärt. Parlamentet föreslår att debatten skall organiseras *"mellan de olika befintliga forumen (Ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén, rådgivande organ, organisationer för gränsöverskridande initiativ för tjänster i allmänhetens intresse samt konsumentorganisationer)"*. Resultatet av den debatten bör beaktas och tjäna som vägledning för utvärderingarna, och dessa bör i sig bli föremål för debatt. En sådan bred samhällsdebatt om hur tjänsterna i allmänhetens intresse fungerar är välkommen, förutsatt att en avvägning sker mellan de olika intressena hos de berörda parterna och att dessa intressen lyfts fram på rätt sätt. Inom de nuvarande institutionella ramarna är det fortfarande osäkert vilken roll respektive institution och organisation skall ha vid utvärderingen av tjänster i allmänhetens intresse och hur debatten bör struktureras och organiseras.

4. Den internationella dimensionen: handelspolitiken

- 4.1 *En avreglering av handeln med tjänster i allmänhetens intresse inom ramen för Världshandelsorganisationen (WTO)*
74. Gemenskapen och dess medlemsstater är parter i GATS-avtalet (Allmänna tjänstehandelsavtalet)⁴¹ som innehåller de viktigaste multilaterala bestämmelserna om tjänstehandel, där WTO-medlemmar har gjort bindande åtaganden om att inom ramen för fastställda begränsningar öppna vissa tjänstesektorer för konkurrens från utländska leverantörer.

⁴⁰ Europaparlamentets betänkande om meddelande från kommissionen om tjänster i allmänhetens intresse i Europa, KOM(2000) 580 C5-0399/2001 – 2001/2157/COS, slutlig A5/0361/2001. Föredragande: Werner Langen. 17 oktober 2001

⁴¹ Se kommissionens publikation "GATS. A guide for business" och WTO:s publikation "GATS Facts and fiction". GATS-texten är offentliggjord i EGT L 336, 23.12.1994, s. 190

4.1.1 *Tjänster i allmänhetens intresse är som sådana inte uteslutna från GATS-avtalet*

75. Begreppet ”tjänster i allmänhetens intresse” förekommer inte i GATS-avtalet. Bestämmelserna i GATS-avtalet gäller alla berörda tjänster med två undantag:

- lufttransporttjänster, trafikrättigheter och alla tjänster som står i direkt relation till utövandet av trafikrättigheter samt
- inom samtliga sektorer tillhandahålls tjänster till allmänheten genom myndighetsutövning, vilket innebär alla tjänster som varken tillhandahålls på kommersiella grunder eller i konkurrens med en eller flera tjänsteleverantörer.

Det kan tilläggas att tillhandahållandet av tjänster till offentliga organ genom upphandling – inbegripet tjänster i allmänhetens intresse – är för närvarande inte föremål för GATS-avtalets främsta skyldigheter (mest gynnad nation, nationell behandling, marknadstillträde, eventuella kompletterande åtaganden). Gemenskapen har dock åtagit sig att garantera den mest gynnade nationen och nationell behandling gentemot parterna i avtalet om offentlig upphandling, som också förhandlats fram inom ramen för Världshandelsorganisationen.

4.1.2 *GATS-avtalet innehåller allmänna undantag och undantag i säkerhetssyfte som i stor utsträckning överensstämmer med undantagen i EG-fördraget*

76. Med iakttagande av kravet att sådana åtgärder inte tillämpas på ett sätt som skulle innebära ett medel för godtycklig eller oberättigad diskriminering mellan länder där likartade förhållanden råder eller en förtäckt inskränkning av tjänstehandel, skall ingenting i detta avtal tolkas som hinder för medlemmar att anta eller genomföra åtgärder som är nödvändiga för att skydda den allmänna moralen eller för att upprätthålla allmän ordning, för att skydda människors, djurs eller växters liv eller hälsa, för att säkerställa iakttagandet av lagar och andra författningar som inte är oförenliga med detta avtals bestämmelser, inbegripet sådana som hänför sig till förhindrandet av bedrägliga eller olagliga förfaranden, eller för att åtgärda en utebliven betalning under ett tjänstehandelskontrakt, skyddet av personers privatliv i samband med behandling och spridning av persondata och skyddet av förtrolighet hos individuella register och konton, samt säkerhet (artikel XIV i GATS-avtalet).

77. Dessutom skall inget i GATS-avtalet tolkas såsom innebärande skyldighet för någon medlem att lämna upplysningar, vilkas röjande den anser stå i strid med sina väsentliga säkerhetsintressen, eller hinder för någon medlem att vidta åtgärder som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen (artikel XIV ff. i GATS-avtalet). I inledningen till GATS-avtalet fastställs medlemmarnas rätt att reglera tillhandahållandet av tjänster för att möta de nationella politiska målen.

4.1.3 *Avregleringen av tjänstehandel i allmänhetens intresse beror på de åtaganden som WTO:s medlemmar har gjort*

78. För tjänster i allmänhetens intresse som inte är undantagna i GATS-avtalet avgörs inte automatiskt graden av öppenhet som länderna skall visa, något som därför måste bli föremål för förhandlingar. Medan vissa bestämmelser i avtalet – till exempel bestämmelserna om den mest gynnade nationen och insyn – är tillämpliga inom alla tjänstesektorer som omfattas av avtalet gäller bestämmelserna särskilda förpliktelser

– marknadstillträde, nationell behandling och eventuella andra förpliktelser - endast under förutsättning att länderna har gjort ett åtagande inom en viss sektor. Graden av sektorstäckning varierar kraftigt mellan medlemmarna och ingen medlem har åtaganden inom alla tjänstesektorer. Ett åtagande kan under vissa omständigheter återtas eller ändras. Ett särskilt förfarande för detta fastställs i artikel XXI i GATS-avtalet.

4.1.4 GATS-avtalet kräver inte en privatisering, inte heller en avreglering av tjänster i allmänhetens intresse. WTO:s medlemmar fattar själva beslut i dessa frågor under utövandet av sina suveräna rättigheter

79. Det finns inte bara en modell för tjänster i allmänhetens intresse för medlemmarna i WTO. Begreppet varierar beroende på de olika sektorerna och nationella traditionerna samt de rättsliga villkoren i de berörda medlemsländerna. GATS-avtalet överlåter helt åt sina medlemmar att avgöra om de skall tillhandahålla tjänster i allmänhetens intresse själva, direkt eller indirekt (via offentliga företag), eller om de skall anförtro en utomstående att tillhandahålla dessa. Det innebär att tjänster i allmänhetens intresse kan utföras och även utförs av statliga eller privata företag, eller av båda.

80. Målet med GATS-avtalet är att fastställa en multilateral ram med principer och regler för tjänstehandeln i syfte att expandera denna handel på villkor som insyn och en progressiv avreglering. Målet är inte att avreglera tjänster, utan många tjänster är reglerade i detalj av mycket goda skäl. När det gäller de allmänna undantagen hindrar GATS-avtalet inte heller ett antagande eller genomförande av åtgärder som krävs för att bland annat skydda den allmänna moralen, den allmänna ordningen och människors, djurs och växters liv och hälsa.

81. Det bör dock påpekas att när WTO-medlemmarna under utövande av sina suveräna rättigheter har ingått åtaganden inom en viss tjänstesektor skall säkerställa att bestämmelserna för den specifika sektorn administreras på ett öppet och förutsägbart sätt. I det avseendet uppmanar GATS-avtalet WTO-medlemmarna att ta fram bestämmelser för vissa specifika åtgärder som påverkar tjänstehandeln (kvalifikationskrav och förfaranden, standard- och licenskrav). Dessa avtalsbestämmelser skall säkerställa att sådana specifika åtgärder grundar sig på objektiva och transparenta kriterier och inte hindrar tjänstehandeln i onödan med hänsyn till behovet att garantera tjänsternas kvalitet. Hittills har endast bestämmelser avtalats för redovisningssektorn, men dessa har inte trätt i kraft ännu.

82. WTO-medlemmar kan under utövandet av sina suveräna rättigheter ingå andra åtaganden än sådana som gäller marknadsetablering och nationell behandling, om de accepterar de särskilda bestämmelser som skall iaktas. Det bör i sammanhanget påpekas att cirka 75 WTO-medlemmar har enats om några gemensamma principer som är tillämpliga inom telekommunikationssektorn genom att ansluta sig till ett "referensdokument" som innehåller regler för bland annat konkurrens, samdrift, tillståndsgivning och lagstiftarens oberoende ställning.

4.1.5 GATS-avtalet hindrar inte åläggandet av skyldighet att tillhandahålla offentliga tjänster

83. GATS-avtalet medger att WTO-medlemmarna ålägger skyldighet att tillhandahålla offentliga tjänster i samband med en avreglering. De kan i sina åtaganden bevilja

utländska tjänsteleverantörer en fullständig marknadsetablering och nationell behandling och samtidigt ålägga dem samma skyldigheter att tillhandahålla offentliga tjänster som åläggs de inhemska tjänsteleverantörerna. Även när de sträcker sig längre och ansluter sig till gemensamma principer, så som vissa har gjort i och med telekommunikationssektorns ”referensdokument” kan de behålla rätten att avgöra vilken typ av skyldigheter att tillhandahålla offentliga (allmänna) tjänster de vill behålla.

4.1.6 Subventioner av tjänster i allmänhetens intresse är inte förbjudna enligt GATS-avtalet

84. För närvarande fastställer GATS-avtalet förhandlingar i syfte att utveckla nödvändiga regler för att undvika att subventionerna får en snedvridande effekt på handeln (artikel XV i GATS-avtalet). När multilaterala bestämmelser saknas är alla subventioner tillåtna, om än som föremål för principen om nationell behandling, eftersom subventionerna är åtgärder som inverkar på tjänstehandeln. För de tjänster där en WTO-medlem har ingått åtaganden om marknadsetablering innebär det att ett land som vill begränsa de inhemska tjänsteleverantörernas tillgång till subventioner skall ange detta särskilt i listan över åtaganden som en begränsning av den nationella behandlingen.
85. En WTO-medlem som har ingått åtaganden beträffande tjänster i allmänhetens intresse är därför fri att avgöra om och i vilken utsträckning inhemska subventioner skall beviljas till utländska tjänsteleverantörer som har rätt att etablera sig på marknaden för dessa tjänster. Ett sådant beslut skall omvandlas till ett åtagande om nationell behandling.

4.1.7 Gemenskapens åtagande beträffande tjänster i allmänhetens intresse samordnas med bestämmelserna om den inre marknaden för sådana tjänster

86. I Uruguayrundan gjorde gemenskapen bindande åtaganden för vissa tjänster i allmänhetens intresse (tjänster inom exempelvis telekommunikationer, privatfinansierad utbildning, miljö, hälsa, socialförsäkringar och transport). Dessa åtaganden beaktade situationen på den inre marknaden, begränsades till vissa verksamheter som särskilt angavs i listan och blev föremål för särskilda begränsningar.
87. De specifika åtaganden som gjordes i Uruguayrundan har aldrig sträckt sig längre än till beviljandet till utländska tjänsteleverantörer av den marknadsetablering och den nationella behandling som gemenskapens tjänsteleverantörer åtnjuter på den inre marknaden inom sektorer som är öppna för konkurrens. Bestämmelserna på den inre marknaden har även respekterats fullt ut i gemenskapens åtagande att ansluta sig till ”referensdokumentet” inom telekommunikationssektorn. Inget av åtagandena har begränsat den interna policyn för organisationen av dessa sektorer. Medlemsstaten behåller även rätten, även på områden där specifika åtaganden har ingåtts, att ålägga skyldigheter att tillhandahålla offentliga tjänster även för utländska tjänsteleverantörer (till exempel samhällsomfattande tjänster, kvalitetsnormer eller konsument-/användarskydd)⁴². Beträffande finansieringen av tjänster i allmänhetens intresse som blivit föremål för åtaganden om marknadsetablering har gemenskapen,

⁴²

Gemenskapen och medlemsstaterna kan dessutom tillämpa undantagen i GATS-avtalet

genom en horisontell begränsning, förbehållit sig möjligheten att tillhandahålla eller subventionera tjänster inom den offentliga sektorn.

88. När det gäller de pågående WTO-förhandlingarna om tjänster har kommissionen riktat en begäran⁴³ till andra WTO-medlemmar om en avreglering inom de flesta tjänstesektorer: professionella och andra företagstjänster, telekommunikationstjänster, post- och kurirtjänster, byggtjänster, distributionstjänster, miljö tjänster, finanstjänster, nyhetsbyrå tjänster, turismtjänster, transporttjänster och energitjänster. Ingen begäran har lämnats till något land beträffande sjukvårdstjänster eller audiovisuella tjänster, och endast USA erhöll en begäran om utbildningstjänster som begränsats till privatfinansierade högre utbildningstjänster. Gemenskapen har inte för avsikt att genom sin begäran avveckla tjänster i allmänhetens intresse, inte heller att privatisera offentliga företag i tredje land. Det medges även att en avreglering av handeln med tjänster i många fall måste stödjas av institutionella ramar och regelverk för att säkerställa konkurrensen och bidra till att öka de fattigas tillgång till sådana tjänster. Det innebär att begäran varken försämrar eller minskar värdlandets förmåga att reglera prissättning, tillgänglighet och överkomliga priser för tjänster i allmänhetens intresse så som det själv önskar. Det enda gemenskapen begär är att tjänsteleverantörer inom gemenskapen skall ha rätt att etablera sig på marknaden och där konkurrera med inhemska tjänsteleverantörer på samma villkor.
89. Likaså kommer inte gemenskapens anbud att inverka på tillhandahållandet av tjänster i allmänhetens intresse inom gemenskapen, eller gemenskapens rätt att reglera tjänstesektorn och utforma sin egen lagstiftning. I det sammanhanget innehåller det anbud som Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater lade fram till Världshandelsorganisationen den 29 april 2003⁴⁴ och som är mycket omfattande, inga förslag till nya åtaganden inom sjukvårds- och utbildningstjänster. För andra tjänster i allmänhetens intresse (till exempel telekommunikationstjänster, post- och kurirtjänster, miljö tjänster och transporttjänster) håller sig anbudet inom ramen för avregleringen av den inre marknaden och bevarar möjligheten att ålägga skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster.
90. När det gäller finansieringen av tjänster i allmänhetens intresse föreslås att de horisontella begränsningarna beträffande subventioner skall kvarstå för att bevara stabiliteten inom den offentliga sektorn. I de förhandlingar om subventioner som fastslås i artikel XV i GATS-avtalet, och som inte är så långt framskridna, kommer gemenskapen dock att fullt ut beakta den interna utvecklingen beträffande tjänster i allmänhetens intresse.
- 4.2 En avreglering av handeln med tjänster i allmänhetens intresse i ett multilateralt och bilateralt sammanhang**
91. I ett bilateralt sammanhang⁴⁵ finns en rad avtal med bestämmelser om avreglering av tjänster mellan gemenskapen och den relevanta handelspartnern. De täcker i stort sett all tjänstehandel, med några få undantag som gäller audiovisuella rättigheter,

⁴³ Se <http://europa.eu.int/comm/trade>: "GATS: Pascal Lamy responds to Trade Union concerns on public services, Brussels, 7 June 2002" och "Summary Of The EC's Initial Requests To Third Countries In The GATS Negotiations, Brussels, 1 July 2002"

⁴⁴ Se <http://europa.eu.int/comm/trade>

⁴⁵ Se http://europa.eu.int/comm/trade/bilateral/index_en.htm

nationell kustsjöfart och luftfartsrättigheter. I avtalen förekommer inga särskilda undantag för tjänster i allmänhetens intresse, förutom i det fall där allmännyttiga företag åtnjuter monopol eller exklusiva rättigheter.

92. Graden av tjänstehandels avreglering varierar från det ena avtalet till det andra. De åtaganden som parterna har ingått avgör därför graden av den avreglering som förutses för tjänster i allmänhetens intressen. Medan det antal sektorer som beaktas och ambitionsnivån för avreglering av tjänster skiljer sig åt mellan GATS-avtalet och de bilaterala avtalen har kommissionen i stort sett samma åsikt i båda sammanhangen. De åtaganden som kommissionen ingår i ett bilateralt sammanhang kommer under alla omständigheter att överensstämma med gemenskapens inre marknad.
93. Vad subventionerna beträffar innehåller vissa bilaterala avtal (EES- och Europa-avtalen) bestämmelser som grundar sig på gemenskapens system för statligt stöd. Gemenskapen kontrollerar att dessa genomförs för att säkerställa samstämmigheten med gemenskapens system. De andra bilaterala avtal som gemenskapen har ingått omfattar inte subventioner inom tjänstesektorerna eller, när de gör det, är bestämmelserna inte hårda.