



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 20.11.2007
KOM(2007) 725 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Bilag til meddelelsen "Et indre marked for Europa i det 21. århundrede"

**Tjenesteydelser af almen interesse, herunder sociale ydelser af almen interesse:
Europas nye udfordring**

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

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	EU's rolle: at indføre fælles regler uden at se bort fra diversiteten	3
2.1.	Omfanget af EU's foranstaltninger	4
2.2.	Tilgangen: at opfylde målsætninger af almen interesse i det indre marked	6
2.3.	De særlige forhold, der kendetegner sociale ydelser	7
2.4.	De særlige forhold, der kendetegner sundhedsydelser	8
3.	Protokollen: et sammenhængende regelsæt for EU's foranstaltninger	9
4.	Det videre arbejde	11
4.1.	Afklaring af tværgående juridiske spørgsmål	11
4.2.	Modernisering og udvikling af sektorspecifikke politikker	12
4.3.	Overvågning og evaluering	13
5.	Konklusion	14

1. INDLEDNING

Det var et vigtigt skridt på vej mod fastlæggelsen af et gennemsigtigt og pålideligt EU-regelsæt, da stats- og regeringscheferne nåede til enighed om en protokol om tjenesteydelser af almen interesse, der skal knyttes som bilag til Lissabon-traktaten. Den nye traktat om Den Europæiske Unions funktionsmåde kommer også til at indeholde en ny artikel 14¹, der omhandler EU's og medlemsstaternes fælles kompetenceområder og indfører et retsgrundlag for EU's foranstaltninger.

Disse nye bestemmelser er blevet til efter ti års debat om EU's ansvarsområder og om, hvorvidt EU bør indføre et overordnet regelsæt for tjenesteydelser af almen interesse. Denne debat har været med til at skabe enighed om EU's rolle og tilgang i forbindelse med tjenesteydelser af almen interesse, navnlig i lyset af Kommissionens hvidbog fra 2004² og Europa-Parlamentets udtalelse fra 2006³. Der er bred enighed om, at retssikkerhed og konsistens i EU-politikker er nødvendig, og at der samtidigt skal tages højde for, at de enkelte sektorer og situationer er forskellige. Der er også bred enighed om, at det er nødvendigt at forbedre det generelle kendskab til og forståelsen af EU-reglerne. Ved at præcisere EU's rolle tilvejebringer protokollen større klarhed og sikkerhed i EU-reglerne.

I denne meddelelse fremlægger Kommissionen sine synspunkter i debatten specielt i lyset af Europa-Parlamentets beslutning og Lissabon-traktaten. Der refereres også til den offentlige høring om sociale ydelser af almen interesse, der indledtes i 2006.

2. EU'S ROLLE: AT INDFØRE FÆLLES REGLER UDEN AT SE BORT FRA DIVERSITETEN

Tjenesteydelser af almen interesse omfatter en bred vifte af aktiviteter fra de store netværksindustrier som energi, telekommunikation, transport, offentlig radio- og tv-virksomhed og posttjenester til undervisning, vandforsyning, affaldshåndtering, sundheds- og socialvæsen. Disse tjenesteydelser er af stor betydning i borgernes og virksomhedernes hverdag og afspejler Europas samfundsmodel. De spiller en stor rolle, idet de sikrer social, økonomisk og territorial samhørighed i hele EU og er af vital betydning for en bæredygtig udvikling i EU med henblik på høj beskæftigelse, social integration, økonomisk vækst og miljøkvalitet.

¹ Ændring af artikel 16 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab

² Hvidbogen fra 2004 - KOM(2004) 374 af 12.5.2004 - var baseret på tidligere høringer og meddelelser, især Kommissionens grønbog fra 2003 - KOM(2003) 270 af 21.5.2003 -, to meddelelser fra 2001 - KOM(2001) 598 af 17.10.2001 og "Forsyningspligtigheder i Europa" (EFT C 17 af 19.1.2001) - og den første meddelelse om dette emne fra 1996 - "Forsyningspligtigheder i Europa" (EFT C 281 af 26.9.1996).

³ Europa-Parlamentets beslutning (A6-0275/2006 af 26. september 2006) afsluttede den omfattende runde af høringer af EU-institutionerne og aktørerne, der indledtes med hvidbogen fra 2004. I beslutningen giver Europa-Parlamentet sin tilslutning til principperne og de prioriterede foranstaltninger i hvidbogen. Europa-Parlamentet anfører heri, at det ikke er muligt at fastlægge ensartede definitioner af tjenesteydelser af almen interesse og kræver ikke et ensartet horisontalt regelsæt, men opfordrer EU og Kommissionen til under overholdelse af subsidiaritetsprincippet at forsætte indsatsen inden for forskellige områder og sektorer for at opnå større klarhed og konsistens i EU-reglerne. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget har også afgivet udtalelser (CESE/2005/121 af 9.2.2005, CESE/2006/223 af 6.7.2006 og CDR/2004/327 af 23.2.2005).

Selv om deres omfang og struktur varierer betydeligt alt efter den rolle, staten spiller af historiske og kulturelle grunde, kan de defineres som både økonomiske og ikke-økonomiske tjenesteydelser, som de offentlige myndigheder klassificerer som værende af almen interesse og undergivet bestemte forpligtelser til offentlig tjeneste. Dette betyder, at det hovedsageligt er op til de offentlige myndigheder på det relevante niveau at afgøre, hvilke tjenesteydelser der er af almen interesse og fastlægge omfanget af dem. Offentlige myndigheder kan selv levere tjenesteydelserne eller overdrage dem til andre enheder, som kan være offentlige eller private, profit- eller nonprofitorienterede.

Samtidig skal leverandørerne af disse tjenesteydelser overholde bestemmelserne i EF-traktaten og i afledt EU-ret, hvor de finder anvendelse. Desuden er en række netværksindustrier, som leverer tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, i kraft af deres EU-dimension underlagt sektorspecifikke EU-direktiver. Sammen med nationale, regionale og lokale myndigheder er EU derfor med til at fastlægge principperne og betingelserne for leveringen af en lang række tjenesteydelser. Dette delte ansvar fremgår af traktaten og vil blive præciseret i protokollen om tjenesteydelser af almen interesse, der vil blive knyttet som bilag til Lissabon-traktaten.

2.1. Omfanget af EU's foranstaltninger

I overensstemmelse med subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet træffer EU foranstaltninger inden for de beføjelser, som tillægges det i henhold til traktaten, og i det omfang, det er nødvendigt. Foranstaltningerne træffes under hensyntagen til de forskellige forhold i medlemsstaterne og den rolle, som de nationale, regionale og lokale myndigheder spiller for at sikre deres borgeres velfærd og fremme social samhørighed, uden at det berører demokratiske beslutninger om bl.a. tjenesteydelsernes kvalitetsniveau.

For første gang introducerer protokollen begrebet tjenesteydelser af almen interesse i primær EU-ret, mens den nugældende EF-traktat kun omtaler tjenesteydelser af almen *økonomisk* interesse. For at anskueliggøre de nugældende EU-regler kan tjenesteydelser af almen interesse opdeles i to kategorier:

- *Tjenesteydelser af almen økonomisk interesse*: Leveringen og tilrettelæggelsen af disse tjenester er omfattet af EF-traktatens bestemmelser om det indre marked og konkurrence, eftersom deres aktiviteter er af økonomisk art. For store netværksindustrier med tydelig EU-dimension som telekommunikation, elektricitet, gas, transport og posttjenester reguleres tjenesteydelserne af et specifikt EU-regelsæt. Tilsvarende er visse aspekter af den offentlige tv- og radiovirksomhed omfattet af specifik EU-lovgivning som f.eks. direktivet om fjernsyn uden grænser. Andre tjenester af almen økonomisk interesse såsom affaldshåndtering, vandforsyning eller spildevandsbehandling er ikke omfattet af en specifik reguleringsordning på EU-plan. Imidlertid findes der særlige EU-regler om visse aspekter af tjenesteydelser som f.eks. offentlige indkøb, miljø- og forbrugerbeskyttelse. Endvidere er en række tjenesteydelser af almen økonomisk interesse også omfattet af bestemmelserne i tjenesteydelsesdirektivet⁴.

⁴ Yderligere oplysninger findes i arbejdsdokumentet om fremskridt siden hvidbogen fra 2004 om tjenesteydelser af almen interesse SEK(2007) 1515, som offentliggøres sideløbende med denne meddelelse.

- *Ikke-økonomiske tjenesteydelser*: Disse tjenesteydelser, f.eks. traditionelle statsprærogativer som politi, retsvæsen og obligatoriske socialsikringsordninger, er ikke omfattet af specifik EU-lovgivning og ej heller af traktatens bestemmelser om det indre marked og konkurrence. Nogle aspekter af disse tjenesteydelser kan være underlagt andre regler i traktaten, f.eks. princippet om ikke-forskelsbehandling.

Spørgsmålet om, hvordan man kan sondre mellem økonomiske og ikke-økonomiske tjenesteydelser, er ofte blevet stillet. Der kan ikke gives noget standardsvar herpå. Det er nødvendigt at tage stilling fra sag til sag. Ofte er disse tjenesteydelser meget specifikke og varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat og endog fra lokal myndighed til lokal myndighed. Den måde, hvorpå tjenesteydelserne leveres, ændres konstant i takt med den økonomiske, sociale og institutionelle udvikling som f.eks. ændringer i forbrugernes efterspørgsel, teknologiske ændringer, modernisering af den offentlige forvaltning og overdragelse af ansvar til de lokale myndigheder.

Inden for konkurrenceretten er det ifølge EF-Domstolen ikke tjenesteyderens sektor eller status (f.eks. om der er tale om et offentligt foretagende, en privat virksomhed, en sammenslutning af virksomheder eller en del af den statslige forvaltning) og ej heller finansieringsformen, der er afgørende for, om aktiviteterne skal betragtes som økonomiske eller ikke-økonomiske. Det er arten af den pågældende aktivitet. For at foretage sondringen henholder EF-Domstolen sig til en række kriterier vedrørende de betingelser, hvorunder tjenesten ydes, f.eks. om der findes et marked, om der foreligger statslige prærogativer eller solidaritetsforpligtelser. I praksis vil det sige, at en enkelt enhed sagtens kan udøve både økonomiske og ikke-økonomiske aktiviteter, således at nogle af aktiviteterne er omfattet af konkurrencereglerne men andre ikke. Eksempelvis har Domstolen fastslået, at en given enhed kan udøve dels administrative aktiviteter, som er ikke-økonomiske, f.eks. politiopgaver, dels rent kommercielle aktiviteter⁵. En enhed kan også udøve ikke-økonomiske aktiviteter, når den opererer som en velgørenhedsfond, og samtidig konkurrere med andre aktører for den del af dens aktiviteter, som vedrører finansielle transaktioner eller handel med fast ejendom, selv om den arbejder uden gevinst for øje⁶. I henhold til denne funktionelle fremgangsmåde skal hver aktivitet analyseres særskilt⁷.

For at en given tjenesteydelse kan betragtes som en økonomisk aktivitet i henhold til reglerne om det indre marked (fri udveksling af tjenesteydelser og fri etableringsret), er det en væsentlig forudsætning, at tjenesten ydes mod betaling. Tjenesteydelsen skal imidlertid ikke nødvendigvis betales af tjenestemodtageren. En tjenesteydelses økonomiske aspekt afhænger ikke af tjenesteyderens retlige status (f.eks. et nonprofitorgan) eller af tjenesteydelsens art, men derimod af den måde, hvorpå en given tjenesteydelse reelt leveres, tilrettelægges og finansieres. Bortset fra aktiviteter, der er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed, som i henhold til EF-traktatens artikel 45 ikke er omfattet af bestemmelserne om det indre marked, følger det i praksis heraf, at langt størstedelen af tjenesteydelserne kan betragtes som "økonomiske aktiviteter" i henhold til EF-traktatens bestemmelser om det indre marked (artikel 43 og 49).

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

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

⁷ Sag C-118/85, *Kommissionen mod Italien* [1987]. Sammenlign også sag C-205/03 *P. Fenin* [2006] og T-155/04- *Selex* [2006] angående et tilfælde, hvor det ikke var muligt at analysere forskellige aktiviteter særskilt.

På baggrund heraf har sociale ydelser været genstand for diskussion i de senere år. Sociale ydelser kan være af økonomisk eller ikke-økonomisk art afhængigt af den pågældende aktivitet. Selv om ydelserne ikke er defineret, omhandler meddelelsen fra 2006 to generelle former for sociale ydelser: for det første de obligatoriske og supplerende sociale beskyttelsesordninger, som er organiseret på forskellig vis (gensidige eller erhvervsrelaterede ordninger), og som dækker de største risici (risici forbundet med sygdom, alderdom, arbejdsulykker, arbejdsløshed, pension og handicap); for det andet andre tjenester, der ydes direkte til den enkelte som f.eks. social bistand, arbejdsformidling og videreuddannelse, sociale boliger eller langvarig pleje. Sådanne tjenesteydelser er typisk organiseret på lokalt niveau og afhænger i stort omfang af offentlige midler.

2.2. Tilgangen: at opfylde målsætninger af almen interesse i det indre marked

Hvis en tjenesteydelse af almen interesse betragtes som økonomisk, er den omfattet af bestemmelserne om det indre marked og konkurrencereglerne. Man kan i denne forbindelse stille spørgsmålet, om anvendelse i fuldt omfang af disse bestemmelser er forenelig med udførelsen af de særlige opgaver, der er forbundet med tjenesteydelser af almen interesse. Disse forhold er behandlet i traktatens artikel 86, stk. 2, og fortolket i EF-Domstolens praksis⁸. Det fremgår heraf, at tjenesteydelser af almen økonomisk interesse normalt er underkastet traktatens bestemmelser. I det omfang, hvor anvendelsen af disse bestemmelser retligt eller faktisk hindrer opfyldelsen af de særlige opgaver, der er forbundet med tjenesteydelser af almen interesse, kan disse tjenesteydelser imidlertid undtages fra traktatens bestemmelser, forudsat at visse betingelser er opfyldt, navnlig hvad angår den forholdsmæssige størrelse af kompensationen til de virksomheder, som har fået overdraget at udføre sådanne tjenesteydelser.

Som påpeget i Kommissionens hvidbog fra 2004 er den af den opfattelse, at målsætningerne om tilgængelige og prismæssigt overkommelige tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, som er af høj kvalitet, og om et åbent og konkurrencedygtigt indre marked er forenelige og bør være gensidigt supplerende. Erfaringerne f.eks. inden for telekommunikation og transport eller på lokalt niveau (f.eks. tildeling af kontrakter om offentlige tjenester) viser, at markeder, som er åbne for konkurrence, bidrager til at forbedre effektiviteten og udvalget af tjenesteydelser til overkommelige priser. For at sikre, at udviklingen er i balance, kan særlige bestemmelser bibeholdes. Eksempelvis tillader Domstolen indrømmelse af eksklusive eller særlige rettigheder til nogle tjenesteydelser såvel som markedsreguleringsforanstaltninger, f.eks. betingelser vedrørende autorisationer, i det omfang de er begrundet ud fra målsætninger af almen interesse og står i rimeligt forhold til de fastsatte målsætninger⁹. I afledt ret, som det fremgår af tjenesteydelsesdirektivet, kan tjenesteydelser af almen økonomisk interesse anvendes til at varetage opgaver af almen interesse¹⁰.

Muligheden for at levere tjenesteydelser af almen interesse kombineret med udviklingen af det indre marked fremgår særlig tydeligt af en række sektorspecifikke politikker, der siden

⁸ Sag C-320/91, Sml. 1993 I, s. 2533, sag C-393/92, Almelo, Sml. 1994 I, s. 1477, forenede sager C-157/94 - C-160/94, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. 1997 I, s. 5699, Kommissionen mod Italien, Sml. 1997 I, s. 5789, Kommissionen mod Frankrig, Sml. 1997 I, s. 5815, Kommissionen mod Spanien, Sml. 1997 I, s. 5851.

⁹ F.eks. sag C-70/95, Sodemare, Sml. 1997 I, s. 3395, forenede sager C-282/04 og C-283/04, Kommissionen mod Nederlandene [2006].

¹⁰ Angående yderligere oplysninger, se SEK(2007)1515.

begyndelsen af 1990'erne har været udviklet for netværksindustrier som telekommunikation, energi, transport og posttjenester, som i dag repræsenterer over 7 % af BNP og 5 % af den samlede beskæftigelse i EU. Den gradvise liberalisering af disse sektorer skete samtidig med fastlæggelsen af en række forpligtelser til offentlig tjeneste for hver sektor omfattende aspekter som forsyningspligt, forbruger- og brugerrettigheder samt sikkerhed og sundhed. Disse sektormæssige rammer fastlægger også omfanget af det offentliges rolle ved reguleringen af disse netværk, navnlig for så vidt angår de nationale reguleringsmyndigheders rolle. Disse sektorspecifikke rammer er ved at blive moderniseret i lyset af den teknologiske udvikling eller de globale udfordringer som f.eks. klimaforandringer og på grund af successive udvidelser, som har skabt mere uensartethed i medlemsstaternes tilgang til tjenesteydelser af almen interesse.

2.3. De særlige forhold, der kendetegner sociale ydelser

Kommissionen indledte i april 2006 en omfattende høring af medlemsstaterne, tjenesteyderne og brugerne for at få et bedre kendskab til disse tjenesteydelser i hele EU og vurdere aktørernes erfaringer med anvendelsen af fællesskabsreglerne¹¹.

Selv om de sociale ydelsers tilrettelæggelse og virkemåde varierer ganske meget, understregede høringen deres betydning for opfyldelsen af grundlæggende EU-målsætninger som opnåelse af social, økonomisk og territorial samhørighed, et højt beskæftigelsesniveau, social integration og økonomisk vækst, ligesom den viste, i hvor høj grad de afhang af de lokale forhold.

Målsætninger og principper for tilrettelæggelse af sociale ydelser

Sociale ydelser skal ofte opfylde en række mål:

- *de er personorienterede og skal opfylde vitale menneskelige behov, navnlig behovene hos udsatte personer; de yder beskyttelse mod generelle og mere specifikke risici og bringer hjælp i forbindelse med personlige udfordringer eller kriser, de ydes også til familier i forbindelse med ændrede familiemønstre, understøtter dem ved pasning og pleje af både unge og ældre familiemedlemmer samt personer med handicap og afhjælper eventuelle mangler i familierne; de er af afgørende betydning til sikring af grundlæggende menneskerettigheder og menneskelig værdighed;*
- *de spiller en forebyggende rolle og skaber social samhørighed, som kommer hele befolkningen til gode uanset økonomiske forhold;*
- *de bidrager til ikke-forskelsbehandling, ligestilling mellem kønnene, sundhedsbeskyttelse, forbedring af levestandard og livskvalitet og til skabelse af lige muligheder for alle og derfor til at forbedre den enkeltes forudsætninger for at tage del i samfundslivet i fuldt omfang.*

Disse mål er afspejlet i den måde, hvorpå disse ydelser tilrettelægges, leveres og finansieres:

- *for at kunne opfylde menneskers mangfoldige individuelle behov skal sociale ydelser være af generel karakter og være tilpasset den enkelte og udformes og leveres på en integreret måde; de skaber ofte et personligt forhold mellem ydelsesmodtageren og tjenesteyderen;*
- *en ydelse skal tilpasses og leveres på en måde, der tager højde for brugernes forskellighed;*
- *når sociale ydelser skal opfylde udsatte brugeres behov, er der ofte et asymmetrisk forhold mellem ydere og modtagere, som er forskelligt fra et kommercielt forhold mellem en leverandør og forbruger;*

¹¹ KOM(2006) 177 af 26.4.2006. I høringen indgik også et spørgeskema, som udsendtes af Udvalget for Social Beskyttelse, en undersøgelse vedrørende tjenesteydelser af almen interesse og en rapport udarbejdet af en gruppe juridiske eksperter.

- *da disse ydelser ofte er rodfastet i (lokale) kulturelle traditioner, vælges skræddersyede løsninger, der tilgodeser de særlige lokale forhold, således at der garanteres en vis nærhed mellem tjenesteyderen og brugeren, og der sikres lige adgang til sociale ydelser i hele området;*
- *tjenesteydere har ofte brug for stor handlefrihed for at kunne opfylde de mange forskellige sociale behov, der samtidig er i konstant udvikling;*
- *disse tjenesteydelser bygger almindeligvis på solidaritet og er stærkt afhængige af offentlige midler, således at alle har lige adgang til ydelserne uanset økonomiske forhold;*
- *ikke-kommercielle udbydere og frivillige hjælpere spiller ofte en vigtig rolle ved leveringen af sociale ydelser - de viser således samfundssind og bidrager til social integration, lokalsamfundenes sociale samhørighed og til solidaritet mellem generationerne.*

Høringen har vist, at de sociale ydelser er inden i en rivende udvikling for bedre at kunne imødegå nye udfordringer såsom ændringerne i de europæiske borgeres behov, virkningerne af befolkningens aldring i en tid, hvor der samtidig er knappe finansielle midler. Denne proces har ofte medført fundamentale ændringer i den måde, hvorpå disse tjenesteydelser tilrettelægges, leveres og finansieres: nye indsatsområder er opstået, opgaver, som tidligere har været udført af offentlige myndigheder, er blevet udliciteret, og kompetence er blevet delegeret videre til det lokale niveau.

Den samlede virkning af disse ændringer er, at et voksende antal sociale ydelser nu falder ind under fællesskabsretten, i det omfang de betragtes som økonomiske tjenesteydelser. Den nye situation har rejst en række praktiske spørgsmål. Høringen har således vist, at en del af sektorens aktører har vanskeligt ved at forstå og anvende reglerne specielt om statsstøtte og offentlige indkøb. Lokale myndigheder og mindre tjenesteydere i særdeleshed mangler ofte kendskab til EU-regler, hvilket kan føre til misforståelser og fejlagtig anvendelse af reglerne i det daglige. I særdeleshed på det sociale område er offentlige myndigheder og tjenesteydere ofte mindre opmærksomme end inden for andre sektorer på ovennævnte bestemmelser i artikel 86, stk. 2. I henhold til artikel 86, stk. 2, skal medlemsstaterne overholde visse fundamentale betingelser, som er blevet fortolket i Domstolens praksis og præciseret af Kommissionen, navnlig i teksterne om statsstøtte, der blev vedtaget efter dommen i Altmark-sagen, som i praksis fritager hovedparten af de tjenesteydelser, der leveres på lokalt plan, for anmeldelsespligten. En af disse betingelser går ud på, at den kompetente offentlige myndighed skal overdrage tjenesteyderen en klar bemyndigelse til at udføre den pågældende opgave. Det er derfor vigtigt, at medlemsstaterne sikrer, at der for alle tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, herunder sociale ydelser, reelt foreligger en retsakt om overdragelse af opgaven for at tilvejebringe tilstrækkelig retssikkerhed og gennemsigtighed over for borgerne.

Som beskrevet ovenfor påhviler det Kommissionen at gøre rede for de gældende regler og bistå ved moderniseringen af de sociale ydelser, uden at det kolliderer med subsidiaritetsprincippet og de nationale, regionale og lokale myndigheders ansvarsområder.

2.4. De særlige forhold, der kendetegner sundhedsydelser

Sundhedsydelser indgår også i det omfattende regelsæt om tjenesteydelser af almen interesse. Det fremgår tydeligt af traktatens artikel 152, at Fællesskabets indsats på folkesundhedsområdet skal respektere medlemsstaternes ansvar for organisation, finansiering og levering af sundhedsydelser og medicinsk behandling. Sideløbende med arbejdet med sociale ydelser har Kommissionen for nylig afholdt en åben høring om Fællesskabets

foranstaltninger og eventuelle vanskeligheder vedrørende anvendelsen af fællesskabslovgivningen¹². Den har til hensigt at fremsætte forslag om et regelsæt for sikre og effektive grænseoverskridende sundhedsydelser af høj kvalitet, hvori der også tages højde for Rådets konklusioner om fælles værdier og principper i Den Europæiske Unions sundhedssystemer, der blev vedtaget i juni 2006.

3. PROTOKOLLEN: ET SAMMENHÆNGENDE REGELSÆT FOR EU'S FORANSTALTNINGER

Protokollen, der er knyttet som bilag til Lissabon-traktaten, udgør et sammenhængende regelsæt for EU's foranstaltninger og kan anvendes som referenceramme for myndigheder på alle niveauer. Den præciserer de principper og fælles værdier, som skal ligge til grund for EU's politikker, og gør dermed EU's tilgang til tjenesteydelser af almen interesse mere synlig, gennemskuelig og klar.

Protokol om tjenesteydelser af almen interesse

På regeringskonferencen i Lissabon i oktober 2007 enedes man om at knytte følgende protokol til Lissabon-traktaten¹³:

"De høje kontraherende parter,

Der ønsker at understrege vigtigheden af tjenesteydelser af almen interesse,

Er blevet enige om følgende fortolkende bestemmelser, der knyttes som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde:

Artikel 1

Unionens fælles værdier med hensyn til tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, jf. artikel 14 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, omfatter især

- nationale, regionale og lokale myndigheders vigtige rolle og vide skønsmålinger med hensyn til at levere, udlægge og tilrettelægge tjenesteydelser af almen økonomisk interesse så tæt på brugernes behov som muligt

- diversiteten i forskellige tjenesteydelser af almen økonomisk interesse og forskellene mellem brugernes behov og præferencer, der kan være et resultat af forskellige geografiske, sociale eller kulturelle situationer

- et højt niveau med hensyn til kvalitet, sikkerhed og overkommelige priser, lige behandling og fremme af universel adgang og af brugerrettigheder.

Artikel 2

Traktaternes bestemmelser berører på ingen måde medlemsstaternes beføjelse til at levere, udlægge og tilrettelægge ikke-økonomiske tjenesteydelser af almen interesse".

Protokollen bygger på og gentager en række mere funktionelle principper for EU-institutionernes arbejde og specielt Kommissionens arbejde:

- *Nationale, regionale og lokale myndigheders vigtige rolle og vide skønsmålinger med hensyn til at levere tjenesteydelser af almen økonomisk interesse så tæt på brugernes behov som muligt:* Tjenesteydelser af almen interesse bør være afpasset efter og leveres så

¹² SEK(2006) 1195 af 26.9.2006.

¹³ Følgende citat er med forbehold for den endelige version af traktaten, der snart skal underskrives, og for oversættelsen af den til de officielle EU-sprog.

tæt på borgerne og virksomhederne som muligt. EU's foranstaltninger skal træffes i overensstemmelse med subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet. Medlemsstaternes kompetente myndigheder har frie hænder til at bestemme, hvilke tjenesteydelser de anser for at være af almen økonomisk interesse, og har omfattende skønsmagter til at afgøre, hvordan disse tjenesteydelser skal tilrettelægges, reguleres og finansieres, så længe EU-lovgivningen overholdes, og der ikke begås åbenlyse fejl. Især bør det nævnes, at konkurrencereglerne og reglerne om det indre marked ikke gælder for ikke-økonomiske aktiviteter.

- *Hensyntagen til diversiteten i tjenesteydelser, situationer og forskellene mellem brugernes behov og præferencer:* Der bør tages hensyn til forskelligartetheden i tjenesteydelserne af almen økonomisk interesse og borgernes, brugernes og forbrugernes forskellige behov og præferencer, der skyldes forskellige økonomiske, sociale, geografiske, kulturelle og fysiske situationer. Der bør tages behørigt hensyn til den forskelligartethed, der kendetegner denne form for tjenesteydelser og de forhold, de ydes under, tjenesteydernes karakteristika og den nødvendige fleksibilitet for at tilpasse tjenesteydelserne til de forskellige behov. Dette er særlig relevant i forbindelse med sociale ydelser. De relevante bestemmelser bør regelmæssigt ajourføres for at tage højde for udviklingen over tid som f.eks. teknologisk innovation.
- *Tilvejebringelse af et højt kvalitets- og sikkerhedsniveau og tjenesteydelser til overkommelige priser:* En væsentlig målsætning for EU's foranstaltninger er udviklingen af sikre og prismæssigt overkommelige tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, som er af høj kvalitet. Hertil hører adgang til tjenesteydelserne, herunder grænseoverskridende tjenesteydelser; et rimeligt forhold mellem tjenesteydelsens pris og kvalitet og tjenesteydelser til en overkommelig pris, herunder særlige ordninger for personer med lav indkomst og med særlige behov, hvilket er særlig vigtigt i forbindelse med sociale ydelser; fysisk sikkerhed, pålidelighed og kontinuitet; høj kvalitet og valgmuligheder; åbenhed og adgang til oplysninger fra tjenesteydere og tilsynsmyndigheder. Når det er relevant, at EU træffer foranstaltninger, bør sektorspecifikke EU-bestemmelser sikre, at produkterne og tjenesteydelserne frembyder kvalitet og sikkerhed for forbrugerne og brugerne i almindelighed og alle de personer, der deltager i produktionen heraf.
- *Ligebehandling og adgang for alle:* Adgangen til tjenesteydelser af almen økonomisk interesse anerkendes som en ret i EU's charter om grundlæggende rettigheder. Dette omfatter ligestilling mellem kvinder mænd og bekæmpelse af alle former for forskelsbehandling ved adgangen til tjenesteydelser af almen økonomisk interesse. Når en sektorspecifik EU-regel er baseret på begrebet forsyningspligt, bør det heri være slået fast, at enhver har ret til at få adgang til bestemte tjenester, der betragtes som væsentlige, og tjenesteudbydere pålægges pligt til at levere nærmere bestemte tjenester på bestemte betingelser, herunder fuldstændig geografisk dækning og rimelige priser. Forsyningspligt indebærer et minimum af rettigheder og forpligtelser, som i reglen kan udvides yderligere på nationalt niveau. Det er et dynamisk begreb, som det er nødvendigt at ajourføre regelmæssigt sektor for sektor. At forbedre adgangen inden for hele EU's område er af stor betydning for at forbedre den territoriale samhørighed i EU som nævnt ovenfor i forbindelse med sociale ydelser. For områder med geografiske eller naturbetingede handicap som fjernt beliggende regioner, øer, bjergområder, tyndt befolkede områder og områder ved ydre grænser er det ofte forbundet med vanskeligheder at få adgang til tjenesteydelser af almen interesse på grund af afstanden til større markeder eller de øgede omkostninger for at få adgang til dem. Disse særlige behov skal der tages hensyn til.

- *Beskyttelse af brugerrettigheder:* Borgernes, forbrugernes og brugernes rettigheder bør præciseres, fremmes og beskyttes. For at forbrugerne og brugerne, herunder svage eller handicappede personer, kan gøre brug af deres rettigheder, specielt deres ret til at modtage tjenesteydelser af almen interesse, kræver det ofte, at der findes uafhængige tilsynsmyndigheder med kvalificeret personale og klart definerede beføjelser og pligter. Til disse hører sanktionsbeføjelser, navnlig kompetence til at overvåge gennemførelsen og håndhævelsen af forsyningspligtbestemmelserne. Desuden kræves bestemmelser om repræsentation af brugere og forbrugere og disses aktive medvirken ved fastlæggelse og evaluering af tjenesteydelser, adgang til passende klageinstanser og kompensationsordninger samt en revisionsklausul, der gør det muligt at tilpasse kravene over tid for at tage højde for den sociale, teknologiske og økonomiske udvikling. Tilsynsmyndighederne bør også overvåge udviklingen på markedet og stille data til rådighed for evalueringer.
- *Ikke-økonomiske tjenesteydelser:* Som nævnt ovenfor er disse tjenesteydelser ikke omfattet af specifik EU-lovgivning og ej heller af traktatens bestemmelser om det indre marked og konkurrence.

Indtil den nye traktat er trådt i kraft, hvorefter de nye bestemmelser vil få retsvirkning, har Kommissionen til hensigt at anvende protokollen og principperne som referenceramme for vurdering af konsistensen og proportionaliteten i EU's politikker og initiativer.

4. DET VIDERE ARBEJDE

På basis af protokollen og i overensstemmelse med Europa-Parlamentets tilgang agter Kommissionen af fortsætte konsolideringen af EU-lovgivningen om tjenesteydelser af almen interesse, herunder sociale ydelser og sundhedsydelser, og i givet fald finde konkrete løsninger på konkrete problemer. Efterhånden som arbejdet skrider frem, vil der i højere grad blive fokuseret på korrekt gennemførelse og anvendelse af EU-reglerne med større vægt på overvågning af virkningerne for brugerne og forbrugerne, formidling af oplysninger og udveksling af praksis, overvågning af håndhævelsen af bestemmelserne og evaluering af resultaterne. Kommissionen påtænker at gennemføre en blanding af sektorspecifikke og emnespecifikke foranstaltninger med tre hovedtemaer:

4.1. Afklaring af tværgående juridiske spørgsmål

Kommissionen er klar over, at anvendelsen af fællesskabsbestemmelser på tjenesteydelser af almen økonomisk interesse kan give anledning til spørgsmål, og inden for en række områder bliver den anmodet om afklaring og forklaring af EU-regler. I denne forbindelse bestræber Kommissionen sig på at give brugere og tjenesteydere hurtige svar på praktiske spørgsmål, forklaringer og fortolkninger. Svar på de stillede spørgsmål vil blive offentliggjort på et særligt websted, som løbende vil blive ajourført, og som afspejler Kommissionens stillingtagen. Til illustration heraf vil der sideløbende med denne meddelelse blive offentliggjort svar på spørgsmål om anvendelse af reglerne om offentlige indkøb og statsstøtte, især om sociale ydelser af almen interesse¹⁴.

¹⁴ Se henholdsvis SEK(2007) 1514 og SEK(2007) 1516.

Interaktiv informationstjeneste

En specialiseret og interaktiv onlinetjeneste vil snarest blive oprettet for borgere, tjenesteydere, offentlige myndigheder og alle aktører, som her kan søge oplysninger og stille spørgsmål vedrørende anvendelse af EU-lovgivningen. Svar på hyppigt stillede spørgsmål, der indledes med spørgsmål om sociale ydelser, vil blive lagt ud på Kommissionens websted. Kommissionen håber, at aktører på lokalt og regionalt plan især i forbindelse med sociale ydelser med dette redskab vil få bedre forståelse for Kommissionens stillingtagen til de relevante EU-bestemmelser, og at alle relevante spørgsmål, der med tiden vil opstå i praksis, vil blive besvaret på en brugervenlig måde.

Inden for statsstøtte har beslutningen og rammebestemmelserne om statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste, der blev vedtaget i 2005 (ofte kaldet "Altmark-pakken"¹⁵), allerede ydet et væsentligt bidrag til forenkling af de gældende regler i overensstemmelse med principperne om bedre regulering. Disse bestemmelser berører ikke medlemsstaternes omfattende handlefrihed til at bestemme, hvilke tjenesteydelser der skal betragtes som værende af almen økonomisk interesse. De giver medlemsstaterne mulighed for at overdrage disse opgaver til virksomheder og yde dem kompensation for alle nettoomkostninger, der er forbundet med leveringen af sådanne tjenesteydelser. I denne forbindelse vil separate regnskaber sikre bedre gennemsigtighed og forhindre overkompensation. Desuden skal nævnes, at kompensation for tjenesteydelser, som opfylder disse betingelser, er helt undtaget fra anmeldelsespligten, når beløbet er under 30 mio. EUR om året. For sociale boliger og hospitaler er der slet ingen øvre grænse. I praksis betyder dette, at langt størstedelen af tjenesteydelserne, der leveres på lokalt plan, er undtaget fra anmeldelsespligten. Kommissionen har til hensigt at evaluere og aflægge rapport om anvendelse af pakken om statsstøtte ved udgangen af 2009 og tage stilling til, om den skal ajourføres ved denne lejlighed.

På området offentlig-private partnerskaber og koncessioner findes der en række problemer, og/eller der opstår nye problemer. Kommissionen vil snarest fremlægge en fortolkningsmeddelelse om institutionaliserede offentlig-private partnerskaber for at få præciseret de gældende regler. På grundlag af resultaterne af en konsekvensanalyse overvejer Kommissionen også yderligere skridt med henblik på at præcisere de regler, der gælder for koncessioner. Kommissionen er også blevet opfordret til at gøre nærmere rede for de regler, der gælder for offentlige indkøb efter de nye direktivers ikrafttræden i januar 2006. Ovennævnte redskaber skulle bidrage til større klarhed.

Disse bestræbelser supplerer de omfattende igangværende initiativer, der vil blive iværksat efter gennemgangen af bestemmelserne om det indre marked med henblik på forbedring af information og udvikling af kommunikationsredskaber som f.eks. oprettelse af en EU-bistandstjeneste for det indre marked.

4.2. Modernisering og udvikling af sektorspecifikke politikker

Kommissionen vil fortsætte og videreudvikle sin sektorspecifikke tilgang ved om nødvendigt at foreslå sektorspecifikke initiativer, som tilgodeser de særlige krav og forhold i de enkelte sektorer og principperne i den planlagte protokol. Der foreligger allerede en række sektorspecifikke EU-regelsæt for netværksindustrier. I et dynamisk indre marked i konstant udvikling kan det imidlertid blive nødvendigt at ajourføre dem i de kommende år.

¹⁵ Angående yderligere oplysninger om "Altmark-pakken", se SEK(2007) 1515.

Mere specifikt vil Kommissionen:

- *vedrørende energi*: følge op på de foranstaltninger om gennemførelse af det indre energimarked, der blev forslået i september 2007, og udkastet til et Europæisk charter for energiforbrugernes rettigheder
- *vedrørende transport*: følge op på sit forslag fra juli 2006 om modernisering af bestemmelserne om det indre marked for luftfart; overvåge gennemførelsen af "den tredje jernbanepakke" og den nu vedtagne ændrede forordning om offentlig persontransport
- *vedrørende e-kommunikation*: følge op på sine forslag til gennemgang af reglerne for elektronisk kommunikation (fastnet, mobilnet og bredbåndsadgang og radio- og tv-transmission mv.) og offentliggøre en meddelelse om langsigtede spørgsmål vedrørende forsyningspligtigheder inden for elektronisk kommunikation
- *vedrørende postvæsen*: bistå medlemsstaterne med gennemførelse af direktivet om gennemførelse af det indre postmarked
- *vedrørende sundhedsvæsen*: fremsætte forslag om sikre og effektive sundhedsydelser af høj kvalitet
- *vedrørende sociale ydelser*: videreudvikle de foranstaltninger, der er beskrevet i tekstboksen.

Strategi til fremme af kvaliteten af sociale ydelser i EU

Høringen om sociale ydelser har understreget nødvendigheden af en mere systematisk støtte til fremme af kvaliteten af sociale ydelser. Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Fond for Regionaludvikling yder allerede direkte økonomisk støtte til en række ydelser. Den åbne koordinationsmetode på området for social beskyttelse og integration indeholder retningslinjer for fortsættelse af reformer og udveksling af eksempler på god praksis. På grundlag heraf vil Kommissionen via Udvalget for Social Beskyttelse støtte udviklingen af en frivillig EU-kvalitetsramme med retningslinjer for fremgangsmåden til fastlæggelse, overvågning og evaluering af en kvalitetsstandard. Desuden agter Kommissionen via Progress-programmet at støtte EU-dækkende bottom-up-initiativer til udvikling af frivillige kvalitetsstandarder og udveksling af erfaringer og slå til lyd for vejledning af de offentlige myndigheder om bestemmelserne vedrørende offentlige indkøb.

4.3. Overvågning og evaluering

Af hensyn til kvaliteten af beslutningsprocessen og dens gennemsækelighed anser Kommissionen det for vigtigt regelmæssigt at foretage en detaljeret evaluering og oplyse om anvendte metoder og opnåede resultater, således at de bliver tilgængelige for offentligheden. Dette gøres almindeligvis for hver sektor.

De nye redskaber til markedsovervågning, der er omtalt i den endelige rapport om gennemgangen af det indre marked som f.eks. indførelsen af en forbrugerresultattavle, bidrager til at forbedre evalueringen. Siden offentliggørelsen af hvidbogen fra 2004 er der gjort fremskridt i udviklingen af en tværsektoral evaluering af netværksindustrierne på EU-plan. Kommissionen er i færd med at underkaste denne metodologi en nærmere gennemgang og agter at fremsætte forslag til forbedring heraf i 2008.

Kommissionen er specifikt blevet anmodet om at forlægge Europa-Parlamentet en omfattende analyse af konsekvenserne af den hidtidige liberalisering. Kommissionen tager hensyn til denne anmodning ved revisionen af metodologien og vil foretage denne analyse i forbindelse med udarbejdelsen af den regelmæssige evalueringsrapport om netværksindustrierne.

Kommissionen vil også undersøge, hvilke fremskridt der gøres ved anvendelsen af protokollen, når den nye traktat er trådt i kraft. Desuden vil den hvert andet år udsende en særlig rapport om sociale ydelser, der skal udveksles med aktørerne.

5. KONKLUSION

På dette vigtige stadium i EU's udvikling indtil Lissabon-traktaten træder i kraft, er det af stor betydning at sikre, at der er enighed om, hvilke initiativer der skal iværksættes for at opnå konkrete resultater for europæerne. Heraf udspringer den af Kommissionen opstillede dagsorden for EU's borgere¹⁶.

EU's tilgang til tjenesteydelser af almen interesse, herunder også sociale ydelser og sundhedsydelser, er fortrinsvis pragmatisk. Den afspejler kompetencefordelingen mellem de forskellige forvaltningsniveauer i EU. Den tilgodeser disse tjenesteydelsers forskelligartethed og særlige kendetegn. Når der er opstillet sektorspecifikke regelsæt, er det fordi de udgør en klar merværdi for Europa. Disse regelsæt revideres regelmæssigt for at tage højde for den økonomiske, sociale og teknologiske udvikling. Anvendelsen af EU-lovgivningen overvåges i overensstemmelse med EF-traktaten og bliver regelmæssigt taget op til revision for at tage højde for de ændrede forhold. På områder, der kan betragtes som problematiske, afholdes høringer for at indkredse eksisterende eller nye problemer.

De diskussioner, der blev affødt af hvidbogen fra 2004, har i høj grad bidraget til at kaste lys over EU's rolle og tilgang vedrørende tjenesteydelser af almen interesse. Den efterfølgende debat og de andre EU-institutioners synspunkter har vist, at der på trods af meningsforskelle er bred enighed om en række af de principper, der ligger til grund for EU's indsats. Erfaringerne fra de sektorspecifikke regelsæt har også dannet et praktisk grundlag for fastlæggelse af centrale principper for tjenesteydelser af almen interesse i hele Europa.

Protokollen og de ændrede bestemmelser i den nye traktat bygger på disse diskussioner og erfaringer og udgør en ny europæisk udfordring. Ti år efter den første meddelelse på EU-plan og tre år efter hvidbogen afspejler de den brede enighed, der er i hele EU om EU's rolle og ansvar. Nu, hvor EU's regelsæt er blevet konsolideret i protokollen, er det tid til at fokusere på gennemførelsen. På grundlag heraf kombineret med indsatsen på nationalt, regionalt og lokalt plan er Kommissionen fast besluttet på at bidrage til at sikre forståelse for og kohærens og information omkring EU-regler, således at tjenesteydelser af almen interesse kan opfylde de fastsatte målsætninger og bidrage til en bedre livskvalitet for Europas borgere.

¹⁶ KOM(2006) 211 af 10.5.2006.