

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om tjenesteydelser af almen økonomisk interesse: Hvordan skal ansvaret fordeles mellem EU og medlemsstaterne?

(initiativudtalelse)

(2010/C 128/11)

Ordfører: **Raymond HENCKS**

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 26. februar 2009 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, på eget initiativ at afgive udtalelse om:

*Tjenesteydelser af almen økonomisk interesse: Hvordan skal ansvaret fordeles mellem EU og medlemsstaterne?*

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informati-  
onssamfundet, som vedtog sin udtalelse den 8. september 2009.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 457. plenarforsamling den 4.-5. november 2009, mødet den 4. november 2009, følgende udtalelse med 155 stemmer for, 1 imod og 9 hverken for eller imod.

### 1. Formålet med initiativudtalelsen

1.1. EØSU har i sin handlingsplan »Et program for Europa: civilsamfundets forslag« (CESE 593/2009) understreget betydningen af tjenesteydelser af almen interesse (forsyningspligtigheder), som er indskrevet i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og defineret i protokollen til Lissabon-traktaten.

1.2. Protokollen om tjenesteydelser af almen interesse er en vigtig nyskabelse i Lissabontraktaten, eftersom den dækker alle tjenesteydelser af almen interesse og for første gang i en traktat indfører betegnelsen »ikke-økonomiske tjenesteydelser af almen interesse« over for »tjenesteydelser af almen økonomisk interesse«.

1.3. Protokollen er ikke blot en erklæring om fortolkning af traktaterne og Unionens fælles værdier hvad angår tjenesteydelser af almen interesse, men skal ses som en brugsanvisning for Unionen og medlemsstaterne. Den placerer konsekvent brugerne og opfyldelsen af deres behov, præferencer og rettigheder i centrum for bestemmelserne og fastholder fælles principper om et højt niveau med hensyn til kvalitet, sikkerhed og tilgængelighed, lige behandling og fremme af universel adgang.

1.4. EØSU's anbefaler i sit »Program for Europa«, at der iværksættes et fællesskabsinitiativ, som skal sætte gang i en egentlig debat om fastlæggelse af retningslinjer for forsyningspligtigheder på baggrund af disses betydning for den sociale og territoriale samhørighed i Den Europæiske Union i lyset af globaliseringen og under hensyntagen til Lissabontraktatens mål om at fremme universel adgang og brugernes rettigheder.

1.5. Med artikel 14 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde indfører Lissabontraktaten et generelt gældende

retsgrundlag for EU's lovgivende myndighed hvad angår tjenesteydelser af almen økonomisk interesse. Dette retsgrundlag er forskelligt fra retsgrundlaget for det indre marked, som de sektordirektiver, der liberaliserer netværkstjenesteydelser af almen økonomisk interesse (elektronisk kommunikation, elektricitet, gas, offentlig transport, postvæsen), bygger på.

1.6. Artikel 14 fokuserer på de økonomiske og finansielle vilkår, der gør det muligt for tjenester af almen økonomisk interesse at opfylde deres opgaver, og fastslår, at Europa-Parlamentet og Rådet lovgiver på området gennem forordninger.

1.7. I forlængelse af sit »Program for Europa« behandler EØSU i denne initiativudtalelse gennemførelsen af Lissabontraktatens artikel 14. Udvalget undersøger merværdien og det mulige indhold af lovgivningsinitiativer fra EU-institutionerne for at kaste lys over følgende spørgsmål:

- Hvem definerer tjenesteydelser af almen interesse, deres mål, opgaver og ansvaret for dem?
- Hvilke former kan definitionen antage?
- På hvilke områder kan EU-tjenesteydelser af almen interesse blive nødvendige for at gennemføre Unionens mål?

### 2. Tjenesteydelser af almen interesse - definition, mål, opgaver og ansvar

2.1. Protokollen til Lissabontraktaten indfører for første gang betegnelsen »ikke-økonomiske tjenesteydelser af almen interesse«, hvor traktaterne hidtil kun har omtalt »tjenesteydelser af almen økonomisk interesse«.

2.2. Den bekræfter på den ene side medlemsstaternes eksklusive kompetence hvad angår ikke-økonomiske tjenesteydelser af almen interesse (dog under overholdelse af EU-rettens almene principper) og på den anden side »nationale, regionale og lokale myndigheders vigtige rolle og vide skønsbeføjelser med hensyn til at levere, udlægge og tilrettelægge tjenesteydelser af almen økonomisk interesse så tæt på brugernes behov som muligt«. Protokollen giver dog ingen nærmere forklaring på distinktionen mellem en økonomisk og en ikke-økonomisk tjenesteydelse.

2.3. Siden Amsterdamtraktaten (1997) er det klart fastlagt i EF-traktaten (artikel 16), at Unionen og medlemsstaterne deler kompetence og ansvar inden for området tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, for så vidt som »... Fællesskabet og medlemsstaterne inden for deres respektive kompetenceområde og inden for rammerne af denne traktats anvendelsesområde [sørger] for, at sådanne tjenester ydes på grundlag af principper og vilkår, der gør det muligt for dem at opfylde deres opgaver«.

2.4. Kompetencefordelingen er imidlertid langt fra afklaret i dag, og det skaber usikkerhed blandt alle berørte aktører (offentlige myndigheder, tjenesteydere, regulerende agenturer, brugere, civilsamfundet) og medfører en stor stigning i præjudicielle spørgsmål og tvister, der indbringes for De Europæiske Fællesskabs Domstol. Domstolen træffer afgørelse fra sag til sag på grundlag af den eksisterende lovgivning, som ikke er særlig veludviklet hvad angår tjenesteydelser af almen interesse/tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, og på grundlag af tidligere retspraksis. De offentlige myndigheder og de lokale og regionale myndigheder er derfor i stadig højere grad underlagt EU's konkurrencelovgivning, især hvis public service-aktiviteter udføres med andre partnere.

2.5. Henvisningen til brugernes behov, private som professionelle, bør betragtes og respekteres som et nøgleelement, eftersom etablering af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse kun kan retfærdiggøres, hvis den gør det muligt at opfylde opgaverne af almen interesse over for hovedmodtagerne af disse tjenesteydelser.

2.6. Fastlæggelsen af arten og omfanget af en opgave for en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse på bestemte indsatsområder, hvor EU ikke har kompetence, eller som kun hviler på en begrænset eller delt kompetence, er i princippet medlemsstaternes ansvar.

2.7. I protokollen opfordres EU-institutionerne, især Kommissionen, til at tage hensyn til »diversiteten« i forskellige tjenesteydelser af almen økonomisk interesse og til »forskellene mellem brugernes behov og præferencer, der kan være et resultat af forskellige geografiske, sociale eller kulturelle situationer«.

2.8. Når Kommissionen kontrollerer overholdelsen af traktatens regler vedrørende medlemsstaternes definition af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, bør den fremover tage større hensyn til den enkelte medlemsstats public service-grundlag og demokratiske valg. I forbindelse med Kommissionens vurdering af »åbenlyse fejl« bør vurderingens omfang, indhold eller fremgangsmåde derfor tilpasses for så vidt muligt at undgå konflikter og tvister.

2.9. For alle tjenesteydelser af almen interesse og af almen økonomisk interesse er der i dag to usikkerhedsmomenter, der kan virke negativt ind på deres opgaver:

— kompetence- og ansvarsfordelingen mellem EU og medlemsstaterne samt de lokale og regionale myndigheder,

— tjenesternes økonomiske eller ikke-økonomiske karakter, hvilket betinger de regelsæt, som de er underlagt.

2.10. Det er derfor vigtigt, at der som beskrevet i Lissabontraktatens artikel 14 fremlægges et (eller flere) lovgivningsinitiativ(er), der skaber klarhed og giver de nødvendige garantier, og som samtidig tager hensyn til arten og det særlige indhold af de forskellige typer tjenesteydelser af almen økonomisk interesse (sociale ydelser, foranstaltninger til indslusning på arbejdsmarkedet, støtte til dårligt stillede personer eller handicappede, almennyttige boliger osv.). Der er ikke tale om at ensrette tjenesteydelser af almen økonomisk interesse i hele EU, men om at kombinere enhed og diversitet – enhed i form af visse fælles regler på vigtige områder, diversitet forstået som sektoriel og national mangfoldighed.

### 3. Definitionsformer

3.1. Medlemsstaterne har vide skønsbeføjelser med hensyn til fastlæggelse af, hvad de betragter som en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse. Det fritager dem ikke for at sørge for, at en sådan tjenesteydelse, som de har og ønsker beskyttet, skal opfylde visse minimumskriterier, der er fælles for alle tjenesteydelser af almen økonomisk interesse i traktatens forstand som præciseret gennem retspraksis, og at bevise, at disse kriterier er opfyldt i det pågældende tilfælde.

3.2. Kriterierne er bl.a. tilstedeværelsen af en national offentlig akt, der pålægger de pågældende operatører en forsyningspligt-opgave, og denne opgaves omfang og karakter. Denne officielle akt, som er stadfæstet af den kompetente offentlige myndighed, skal have en bindende juridisk karakter i den nationale ret, dvs. som en lov, en forordning, en kontrakt, en aftale osv.

3.3. Medlemsstaten skal på grundlag af fællesskabsbestemmelserne anføre de særlige opgaver af almen interesse, der efter dens mening gør den pågældende tjeneste berettiget til at blive betegnet som en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse og dermed forskellig fra andre økonomiske aktiviteter på det frie marked.

3.4. Omvendt kan et manglende bevis fra medlemsstatens side på opfyldelse af kriterierne, eller manglende opfyldelse af dem, udgøre en åbenlys fejlsvurdering, som Kommissionen er nødt til at sanktionere.

3.5. En medlemsstat kan vælge at lade flere operatører i en sektor udføre en forsyningspligt-opgave uden at overdrage opgaven til hver enkelt gennem en individuel akt eller et individuelt mandat.

3.6. Alle disse bestemmelser stammer fra EF-Domstolens retspraksis, men er ikke entydigt fastlagt og konsolideret af den afledte ret. Det medfører retsikkerhed for de forskellige berørte parter, eller det opfattes i det mindste sådan af flere blandt dem.

3.7. I direktivet om tjenesteydelser i det indre marked skelnes der for de sociale tjenesters vedkommende mellem på den ene side tjenesteudbydere, som har mandat fra staten, og velgørende organisationer, der er anerkendt af staten som sådanne, og på den anden side tjenesteudbydere, som ikke har mandat fra staten eller nogen anden officiel anerkendelse.

3.8. Kommissionen mener ifølge sit arbejdsdokument SEC(2007) 1516 (findes kun i engelsk udgave), at opdraget er den officielle akt, som pålægger en virksomhed at udføre en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, gøre rede for, hvad opgaven af almen interesse består i, og angive omfanget af og de generelle vilkår for udførelsen af tjenesteydelsen.

3.9. Opdraget indebærer ifølge Kommissionens fortolkning en primær forpligtelse til at levere tjenesteydelsen eller stille den til rådighed – uden forskel og uden hensyntagen til tjenesteydelsens særlige art. Ifølge Kommissionen omfatter denne forpligtelse til at levere ikke velgørende organisationer, der er anerkendt af staten som sådanne. Det præciseres imidlertid ikke, hvilke kriterier og krav der skal opfyldes for at opnå en sådan anerkendelse.

3.10. Hertil kommer, at en offentlig myndigheds »godkendelse« af en tjenesteyder, der tillader denne at levere visse tjenesteydelser, stadig ifølge Kommissionen ikke svarer til et opdrag og ikke skaber en forpligtelse for operatøren til at levere de pågældende tjenesteydelser. Endvidere figurerer begrebet godkendelse hverken i den primære ret eller i den afledte ret.

3.11. Man kan ikke blive ved med at afklare spørgsmålet fra sag til sag i takt med tvister og mæglinger. Det er nødvendigt at tage et lovgivningsinitiativ i samråd med de berørte parter for at skabe klarhed og retssikkerhed.

3.12. En sådan afklaring, som foretages på anmodning af de berørte parter, bør tage hensyn til de aktuelle forhold i medlemsstaterne, herunder disses historie, traditioner og samfundsmæssige organisation og sikre, at disse kan videreføres, forudsat at de er i almenhedens interesse og kan forsvares ud fra kvalitetshensyn.

#### 4. EU-tjenesteydelser af almen interesse

4.1. I to nyligt afgivne udtalelser (EØSU's udtalelse »De sociale konsekvenser af udviklingen på transport- og energiområdet«, CESE 1293/2008, samt EØSU's udtalelse »Grønbog – Et europæisk energinet, der sikrer forsyningerne, bæredygtigheden og konkurrenceevnen«, CESE 1029/2009 (ordfører: Laure Batut)) vurderer EØSU, at man bør undersøge den praktiske mulighed for etablering af en europæisk forsyningspligt for energi som et led i den fælles energipolitik.

4.2. I sin grønne bog »Et europæisk energinet, der sikrer forsyningerne, bæredygtigheden og konkurrenceevnen« slår Kommissionen til lyd for idéen om at skabe en europæisk gastransmissionssystemoperatør gennem en gradvis opbygning af en uafhængig virksomhed, som skal pålægges forvaltningen af et samlet gastransportnet i hele EU.

4.3. Det må dog konstateres, at EU-organerne samt de nationale regeringer og medlemsstaterne, der er fanget mellem nationale forskelligheder og fælles behov for at opbygge et europæisk

enhedsmarked, har svært ved at vænne sig til idéen om EU-tjenesteydelser af almen (økonomisk eller ikke-økonomisk) interesse. Idéen om at skabe europæiske energitjenester er således ikke endnu ikke taget op af de politiske beslutningstagere.

4.4. EU-tjenesteydelser af almen interesse er imidlertid nødvendige for den fortsatte, fælles opbygning af Europa. Sådanne tjenesteydelser vil være udtryk for europæisk solidaritet i håndteringen af de udfordringer, som Unionen står over for på væsentlige, multinationale eller transnationale områder som energiforsyningsikkerhed, sikring af vandressourcer, bevarelse af biodiversitet, sikring af luftkvalitet, den indre og ydre sikkerhed osv. Det er tjenester, som ikke kan begrænses til organisationer, der opererer på nationalt eller lokalt plan, da der ikke er tale om tjenesteydelser i nærmiljøet som f.eks. sociale tjenester eller udelukkende lokale, regionale eller nationale ydelser af almen interesse.

4.5. EØSU går i den forbindelse ind for offentlige partnerskaber (EU og medlemsstaterne) og private partnerskaber for at øge energiforsyningsikkerheden og nå frem til en integreret forvaltning af sammenkoblede energinet (gas, elektricitet, olie) samt udvikling af vindmøllenettet på havet og vindmølleparkernes tilslutning til landnettet, hvilket kunne reducere drifts- og investeringsomkostningerne væsentligt og i højere grad være et incitament til at investere i nye netprojekter.

4.6. Hvad angår de enkelte landes beføjelser, f.eks. vedrørende energimix, rækker de sociale og samfundsmæssige spørgsmål om forvaltning og udnyttelse af naturressourcer, kernekraft, klimaændringer og bæredygtig forvaltning samt sikkerhed ud over staternes traditionelle grænser og kan kun finde en tilfredsstillende løsning i en europæisk idé om almen interesse og tilsvarende tjenesteydelser.

4.7. Det faktum, at medlemsstaterne har principiel beføjelse til at fastlægge tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, anfægter på ingen måde EU's beføjelser til på sit niveau at fastlægge tjenesteydelser af almen (økonomisk) interesse, når det er nødvendigt for at gennemføre Unionens mål, og skridtet står i et rimeligt forhold til disse mål. Såvel primærretten som den afledte ret og retspraksis giver Unionen mulighed for som offentlig myndighed og på de områder, hvor den har eksplicit kompetence, eller endog begrænset eller delt kompetence, at levere, udlægge, organisere og finansiere sådanne tjenesteydelser på samme vilkår og med de samme regler som medlemsstaterne.

4.8. EF-traktatens artikel 16 fastlægger klart en delt kompetence og et delt ansvar mellem EU og medlemsstaterne. I henhold til denne artikel sørger Fællesskabet og medlemsstaterne inden for deres respektive kompetenceområde for, at tjenesteydelser af almen økonomisk interesse ydes på grundlag af principper og vilkår, der gør det muligt for dem at opfylde deres opgaver.

4.9. Disse tjenesteydelser henhører under en række af EU's mål (respekt for de grundlæggende rettigheder, fremme af borgernes velfærd, social retfærdighed, social samhørighed osv.), som er uundværlige for samfundet. Det følger heraf, at EU, som har ansvar for at fremme levestandarden og livskvaliteten på hele EU's territorium, ligeledes har visse former for ansvar i forhold til redskaberne til gennemførelse af de grundlæggende rettigheder og den sociale samhørighed.

4.10. Traktaterne fastlægger klart EU's kompetencer, hvoraf visse, i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, kan indebære oprettelse af tjenester, instanser, organer eller lignende på EU-niveau (transportpolitik, transeuropæiske net, miljøbeskyttelse, forbrugerbeskyttelse, økonomisk, social og territorial samhørighed i EU, intern og ekstern sikkerhed, bekæmpelse af klimaændringer, energiforsyningsikkerhed osv.).

4.11. Selv om der for visse tjenester som f.eks. EU-agenturerne, herunder bl.a. agenturerne for søfartssikkerhed, fødevarerikkerhed, jernbanesikkerhed og for forvaltningen af det operationelle samarbejde ved EU's ydre grænser samt agenturerne »Det fælles luftrum« eller »Galileo«, ikke har været nogen retlig henvisning til tjenesteydelser af almen interesse og tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, er disse tjenester af en sådan karakter, at de tjener den almene interesse i EU.

4.12. I stedet for at forholde sig defensivt bør EU-institutionerne, uden hermed at indskrænke leverandørernes status, snarere anerkende eksistensen af og behovet for EU-tjenesteydelser af almen interesse på de områder, hvor EU kan handle mere effektivt for at nå sine mål end medlemsstaterne hver for sig.

Bruxelles, den 4. november 2009

Mario SEPI  
*Formand*  
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---