

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Yleishyödylliset palvelut”

(1999/C 368/17)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 28. huhtikuuta 1999 työjärjestyksensä 23 artiklan 3 kohdan mukaisesti laatia lausunnon aiheesta ”Yleishyödylliset palvelut”.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -jaosto antoi lausuntonsa 5. lokakuuta 1999. Esittelijä oli Bernardo Hernández Bataller.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 20. ja 21. lokakuuta 1999 pitämässään 367. täysistunnossa (lokakuun 21. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 78 puolesta ja 1 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Yleishyödyllisen palvelun käsite ymmärretään Euroopan unionissa selvästikin eri tavoin, ja germaanien, pohjoismaalaisten, eteläeurooppalaisten ja anglosaksien käsitykset poikkeavat toisistaan. Tietyissä unionivaltioissa ei ole lainkaan julkisen palvelun käsitettä. Ajatus on joka tapauksessa kaikkialla jokseenkin samantapainen, ja se on toteutettu lähes samalla tavoin. (Alankomaissa on *beheer van diensten*, Italiassa *gestioni di pubblica utilità*, Yhdistyneessä kuningaskunnassa *public utility*, Saksan liittotasavallassa *Daseinsvorsorge* ja Ranskassa *service public*.)

1.2. On olemassa kahdenlaisia palveluita: ”yleishyödylliset palvelut”, jotka kattavat sekä kaupalliset että ei-kaupalliset eli *extracomercium*-palvelut, kun taas ”yleistä taloudellista etua koskevat palvelut” käsittävät ainoastaan yritystoiminnalle ominaiset liiketoimet, toisin sanoen markkinoilla harjoitettavat tai harjoitettavaksi tarkoitetut toimet. Viimeksimainittuun luokkaan kuuluvat palvelut ovat kilpailusääntöjen alaisia, ja niihin sovelletaan perustamissopimuksen 86 artiklan määräyksiä⁽¹⁾. Tämä koskee liikenne-, energia- ja viestintäverkkojen palveluja.

1.3. Yleishyödyllisille palveluille on tunnusomaista etenkin harjoitettavan toiminnan kohde. Toiminnan on tyydytettävä yhteisön jäsenten ”yleinen” ja ”perusluonteinen” tarve⁽²⁾, toisin sanoen sen kohteena on henkilöryhmä, jonka jäsenet ovat keskenään tasavertaisia ja yhteisvastuullisia. Yhteisön tarpeita arvioitaessa jäsenvaltiot voivat itse varsin vapaasti määrittellä valtakunnan politiikan varsinaiset tavoitteet. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin myöntää oikeuskäytännössään kyseiseksi tarpeiksi muun muassa yhteisön turvallisuuden, puolustuksen, suojelun ja/tai sosiaalisen yhteenkuuluvuuden.

1.4. Yleishyödyllisten palveluiden on vastattava sellaisista tarpeista kuin opetus, terveydenhuolto, viestintä, tiedotus, juomavesihuolto ja liikenne, jotka ovat ihmisten perusvapauksien suojelun kannalta olennaisia merkittäviä ja parantavat yhteiskunnan elämänlaatua. Kyseisiä talous- ja yhteiskuntaelämän toimintoja ei ole tapana uskoa yksinomaan markkinavoimille, koska julkishallinto osallistuu niiden sääntelyyn ja valvontaan.

1.4.1. Yksi merkittävä peruste julkisten yritysten olemassaololle tai valtion sääntelytoimille ovat ”markkinoiden puutteet”, jotka johtuvat osittain markkinamekanismin tehottomuudesta kohdennettaessa palveluja ja tavaroita. Kyseisten puutteiden vuoksi julkisista palveluista ovat riippuvaisia monet kansalaiset, joiden tulot ovat liian alaiset, jotta heillä olisi varaa kuluttaa pelkästään kaupallisten kanavien välittämiä tuotteita. Yksi eurooppalaisen yhteiskuntamallin lähtökohdista on nimenomaan, että suurehkon väestöosan tarpeiden tyydyttämättömyys vaarantaa keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä sosiaalisen yhteenkuuluvuuden.

1.4.2. Tämä lausunto on muotoiltu siten, että ensin annetaan lyhyt selvitys eurooppalaisia yleispalveluja koskevasta komission tiedonannosta. Sen jälkeen tarkastellaan mainittujen palvelujen sääntelyn nykytilaa ja viimeksi Amsterdamin sopimuksen solmimisen jälkeistä tilannetta. Lausunnon kannalta keskeisessä osassa esitetään päämäärät, jotka komitean mielestä on asetettava yleispalvelujen perustaksi. Samoin käsitellään eräitä tällaisten palvelujen yleis- ja erityisnäkökohtia.

2. Komission 11. syyskuuta 1996 julkaisema tiedonanto yleishyödyllisistä palveluista Euroopassa⁽³⁾

2.1. Komissio selkiyttää alalla käytettävää terminologiaa ja antaa seuraavat määritelmät:

- Yleishyödyllisillä palveluilla tarkoitetaan joko voittoa tavoittelevia tai voittoa tavoittelemattomia palveluja, joita julkiset viranomaiset pitävät yleishyödyllisinä ja joille sen vuoksi asetetaan erityisiä julkisen palvelun velvoitteita.

(1) Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomiot 15.2.1993, Poucet ja Pistre (C-159/91 ja C-160/91, Kok. I, s. 637); 27.10.1993, Lagache et al. (C-46/90 ja C-93/91, Kok. I, s. 5267); 19.1.1994, SAT – Fluggesellschaft (C-364/92, Kok. I, s. 143) ja 18.3.1997, Diego Cali & Figli (C-343/95, Kok. I, s. 1547).

(2) Julkisasiames Tessonon 9. helmikuuta 1993 tekemä päätös Corbeaun asiassa, jonka tuomio on julkistettu 19. toukokuuta 1993, C-320/91, Kok. I, s. 2533, kohta 19.

(3) EYVL C 281, 26.9.1996, s. 3.

- Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ovat voittoa tuottavia palveluja, joilla on yleishyödyllisiä tehtäviä ja joille jäsenvaltiot ovat sen vuoksi asettaneet erityisiä julkisen palvelun velvoitteita.
- Julkisella palvelulla tarkoitetaan yhtäältä palvelua tuottavaa toimielintä ja toisaalta tälle uskottua julkisen palvelun tehtävää, ja sille asetetaan erityiset julkisen palvelun velvoitteet edistämään yleishyödyllisen tehtävän täyttämistä tai sen mahdollistamista.
- Yleispalvelu⁽¹⁾ määritellään joukoksi yleishyödyllisiä vaatimuksia, joita tietyissä toiminnoissa on noudatettava koko yhteisön alueella ja joiden tavoitteena on varmistaa tiettyjen välttämättömien, laadukkaiden palvelujen saatavuus kaikille kohtuuhintaan.

2.2. Tiedonannon mukaan yleishyödylliset palvelut edistävät Euroopan kilpailukykyä ja sosiaalista yhteisvastausta, parantavat eurooppalaisten elämänlaatua ja ovat monille heistä todellisia sosiaalisia oikeuksia.

2.3. Asiakirjassa todetaan yhteisön tavoitteina olevan Euroopan talouden kilpailukykyyn vauhdittaminen yhä kilpailukykyisemmällä markkinoilla sekä kuluttajien valinnanmahdollisuuksien lisääminen, laadun parantaminen ja hintojen alentaminen. Yhteisön tavoitteena on niin ikään lujittaa toimintaperiaatteillaan jäsenvaltioiden taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta sekä kaventaa tiettyjä epätasavertaisuuksia.

3. Liikenne- ja energia-alan sekä infrastruktuureja ja tietoyhteiskuntaa koskeva lainsäädäntö

3.1. Neuvoston 26. kesäkuuta 1969 antaman asetuksen (ETY) N:o 1191/69 nojalla jäsenvaltioiden viranomaiset voivat tehdä liikenteenharjoittajien kanssa rautatie-, maantie- ja vesiliikennettä koskevia julkisen palvelun sopimuksia taatakseen riittävien liikennepalveluiden tarjonnan ottamalla huomioon erityisesti sosiaaliset ja ympäristötekijät sekä maakäyttöön liittyvät seikat tai tarjotakseen tietyille matkustajaryhmille palveluita erityishintaan, jotta varmistetaan palvelun toimittaminen vähintään tietyin väliajoin, palvelukapasiteetti, reitit, hinnat, aikataulut ja palvelun jatkuvuus.

Julkisen palvelun sopimusten olemassaoloon ja jatkamiseen on myös muita käytännön syitä. Esimerkiksi tehokkaat ja käyttäjystävälliset linja-auto- ja turistibussipalvelut voivat

ratkaista tiettyjen Euroopan unionin teiden ruuhkaongelmat, jotka ovat syntyneet matkailun lisääntymisestä.

3.1.1. TSK toteaa liikennelausunnoissaan⁽²⁾, että toimivaltaisten kunnallisviranomaisten tulee voida jatkossakin tehdä läheisyysperiaatteen mukaisesti organisaatiomuotoon tai liikenteenharjoittajille asetettaviin laadullisiin ja määrällisiin vaatimuksiin liittyvät päätökset paikallisten tarpeiden pohjalta.

3.1.2. Läheisyysperiaatteen noudattaminen edellyttää yhteisön säännösten ja institutionaalisen tasapainon säilyttämistä, eikä tämä saa vaikuttaa yhteisön ja jäsenvaltioiden oikeuden välisiä suhteita koskeviin tuomioistuimen periaatteisiin. Toteutettavat toimenpiteet on joka tapauksessa suhteutettava siihen, miten toimenpiteen tavoite saavutetaan tyydyttävästi ja siihen, että toimenpide on toteutettava tehokkaasti. Jäsenvaltioiden tai kunnallisviranomaisten on puolestaan annettava valita toteuttamistapa ja -välineet, sillä kyseisten viranomaisten kuuluu vastata yleishyödyllisiä palveluja koskevan strategisen suunnittelun kehittamisestä.

3.1.3. Ilmailualalla neuvoston 23. heinäkuuta 1992 antamalla asetuksella (ETY) N:o 2408/92 säädellään yhteisön lentoliikenteen harjoittajien pääsyä yhteisön lentoliikenteen sisäisille reiteille sekä säännöllisille ilmailupalveluille asetettuja julkisen palvelun velvoitteita, jotka koskevat lentojen vähimmäistheyttä, aikatauluja, käytettyjä laitteita ja tarjottua kapasiteettia⁽³⁾.

3.1.4. Meriliikenteen alalla puolestaan neuvoston 7. joulukuuta 1992 palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta meriliikenteeseen jäsenvaltioissa (meriliikenteen kabotaasi) antaman asetuksen (ETY) N:o 3577/92 4 artiklassa säädetään mahdollisuudesta tehdä julkista palvelua koskevia sopimuksia tai asettaa julkisen palvelun velvoitteita. Niissä on kuitenkin pitäydyttävä vaatimuksissa, jotka koskevat määräsattamia, säännöllisyyttä, jatkuvuutta, toistuvuutta, palvelun tarjoamisen kapasiteettia, veloittavia hintoja ja aluksen miehistöä⁽⁴⁾.

3.1.5. Yhteisessä liikennepolitiikassa turvallisuus on tärkeä tekijä. Avoimuus, laatu ja työsuojelu kytkeytyvät yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen saavuttaa tasapaino maaseudun ja taajama-alueiden välille, ja tähän tarvitaan julkisia varoja.

Yleishyödyllisten palveluiden alalla mahdollisten kilpailulle asetettavien rajoitteiden on oltava tarpeellisia ja tavoitteisiin suhteutettuja. Viranomaisten tulee arvioida tarvittava kilpailurajoitus, jotta yrityksillä on mahdollisuus tarjota julkisia palveluja. Arvioinnissa on otettava huomioon yritysten taloudelliset toimintaolosuhteet, yrityksille aiheutuvat kustannukset sekä voimassaoleva lainsäädäntö, jota yritysten tulee noudattaa.

⁽¹⁾ Televiestintäalan yleispalvelu määritellään direktiivin 97/33/EY 2 artiklan 1 kohdan g) luetelmakohdassa seuraavasti: "yleispalvelulla [tarkoitetaan] määriteltyä tietynlaatuisten palvelujen vähimmäismäärää, joka on kaikkien käyttäjien saatavilla käyttäjien maantieteellisestä sijainnista riippumatta erityiset kansalliset edellytykset huomioon ottaen kohtuulliseen hintaan".

⁽²⁾ EYVL C 138, 18.5.1999, s. 7.

⁽³⁾ EYVL L 240, 24.8.1992, s. 8.

⁽⁴⁾ EYVL L 364, 12.12.1992, s. 7.

3.2. Sähködirektiivissä 96/92/EY ja kaasudirektiivissä 98/30/EY säädetään energiemarkkinoiden vapauttamisesta ja avaamisesta, säännellään verkkoon pääsyä, kirjanpidon eriyttämistä, tariffien laskentaa, toimitusvelvollisuutta ja mahdollisuutta asettaa julkisen palvelun velvoitteita.

3.2.1. Sähködirektiivillä on luotu mekanismi, jonka turvin jäsenvaltiot voivat ottaa huomioon poliittiset näkökohdat rajoittamatta vapauttamisprosessia tavanomaisissa olosuhteissa. Jäsenvaltioilla on mahdollisuus määrittellä viisi julkisen palvelun velvoiteluokkaa – ympäristönsuojelu, turvallisuus, säännöllisyys, toimitusten laatua koskevat rajoitukset ja hintapolitiikka – sekä ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin velvoitteiden täytäntöönpanemiseksi.

3.2.2. Kaasudirektiivissä puolestaan säädetään, että jäsenvaltioilla on oikeus asettaa maakaasuyhtiöille yleiseen taloudelliseen etuun perustuvia julkisen palvelun velvoitteita, ja todetaan, että velvoitteiden on liityttävä viiteen konkreettiseen osa-alueeseen: toimitusvarmuus, säännöllisyys, laatu, toimitushinta ja ympäristönsuojelu.

3.3. Televiestintäalalla on yhtäältä 30 päivänä kesäkuuta 1997 annetussa direktiivissä 97/33/EY⁽¹⁾ säädetty yleispalvelun tarjoamisen velvoitteesta ja toisaalta vuonna 1997 annetussa toimilupadirektiivissä⁽²⁾ sekä puhelintoiminnasta annetussa direktiivissä 98/10/EY on tuotu esiin mahdollisuus asettaa operaattoreille julkisen palvelun velvoitteita tiettyjen "olennaisien vaatimusten"⁽³⁾ noudattamiseksi.

3.4. Yhteisiä sääntöjä on otettu käyttöön myös postialan kehittämiseksi, palvelun laadun parantamiseksi ja markkinoiden avaamiseksi kilpailulle vähitellen ja valvotusti. Ehdotettujen toimenpiteiden ydin on yleisen postipalvelun takaaminen pitkällä aikavälillä. Yleispalvelu kattaa laadukkaasti tarjonnan kaikkialla, palvelun tarjoamisen vähintään tietyin väliajoin ja kaikille kohtuulliset hinnat. Se sisältää kirjeiden – sekä tietyissä paino- ja hintarajoissa julkaisujen, luetteloiden ja pakettien – noudon, kuljetuksen, lajittelun ja jakelun.

3.5. Yrityksille myönnettävien yksin- tai erityisoikeuksien on pohjaututtava puolueettomaan, syrjimättömään ja avoimeen tarjouskilpailuun, ja toimilupien on oltava enimmäkseen määräaikaaisia.

⁽¹⁾ EYVL L 199, 26.7.1997, s. 32.

⁽²⁾ EYVL L 117, 7.5.1997, s. 15.

⁽³⁾ Olennaiset vaatimukset: yleisen edun mukaisia muita kuin taloudellisia syitä, joiden vuoksi jäsenvaltio voi asettaa ehtoja palvelun tarjoamiselle.

4. Amsterdamin sopimuksen jälkeinen tilanne

4.1. Yhteisön tehtävä on edistää taloudellisen toiminnan sopusointuista ja tasapainoista kehitystä koko yhteisössä, ympäristöä arvossa pitävää kestäväää ja inflaatiota torjuvaa kasvua, talouden suorituskyvyn korkeaa lähentymisastetta, työllisyyden ja sosiaalisen suojelun korkeaa tasoa, elintason ja elämän laadun nousua, kilpailukykyä sekä taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja yhteisvastuullisuutta jäsenvaltioiden välillä.

4.1.1. Yhteisö toteuttaa edellä esitetyt tehtävät käytännössä yhteismarkkinoiden sekä talous- ja rahaliiton avulla. Lisäksi se toteuttaa perustamissopimuksessa mainittuja yhteisiä toimintaperiaatteita ja yhteistoimia muun muassa sellaisen järjestelmän turvin, jolla taataan, ettei kilpailu vääristy sisämarkkinoilla.

4.2. EY-sopimuksen 86 artiklan (entisen 90 artiklan) 1 kohdassa määrätään, että jäsenvaltiot eivät saa toteuttaa eivätkä pitää voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä taikka yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityistai yksinoikeuksia⁽⁴⁾ ja joka on ristiriidassa EY:n perustamissopimuksen kanssa, etenkin sen 12 artiklan (syrjintä) sekä 81 ja 89 artiklan (kilpailua rajoittavat toimet ja valtion tuki). Sopimuksen 86 artikla liittyy yleisesti myös perustamissopimuksen muihin määräyksiin kuten 28 artiklaan (tavaroiden vapaa liikkuvuus), 49 artiklaan (palveluiden tarjoamisen vapaus) ja 43 artiklaan (oikeus sijoittautumisvapauteen).

4.2.1. Artiklan 2 kohdassa puolestaan määrätään, että yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sekä fiskaalisiin monopoleihin sovelletaan perustamissopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä eivätkä vaikuta kaupan kehitykseen tavalla, joka on ristiriidassa yhteisön etujen kanssa. Lisäksi 3 kohdassa määrätään, että komissio valvoo artiklan määräysten noudattamista ja antaa tarvittaessa jäsenvaltioille aiheelliset direktiivit tai tekee niille osoitetut aiheelliset päätökset.

⁽⁴⁾ Yksinoikeuksilla tarkoitetaan jäsenvaltion myöntämiä oikeuksia, jotka varaavat tiettyjen palvelujen tarjoamisen yhdelle yritykselle laein, asetuksin tai hallinnollisin määräyksin varaten sille oikeuden tarjota palvelua tai harjoittaa toimintaa tietyllä maantieteellisellä alueella.

Erityisoikeuksilla tarkoitetaan jäsenvaltion rajalliselle määrälle yrityksiä sellaisin laein, asetuksin tai hallinnollisin määräyksin myöntämiä oikeuksia, jotka tietyllä maantieteellisellä alueella

— rajoittavat muuten kuin puolueettomin, suhteellisin ja ketään syrjimättömin perustein harkinnan mukaan kahteen tai useampaan niiden yritysten lukumäärään, jotka voivat tarjota palveluja tai harjoittaa toimintaa, tai

— osoittavat muuten kuin tällaisin perustein useita kilpailevia yrityksiä sellaisiksi, jotka saavat tarjota palveluja tai harjoittaa toimintaa, taikka

— myöntävät yritykselle tai yrityksille muuten kuin tällaisin perustein laillisia tai hallinnollisia etuja, jotka vaikuttavat oleellisesti muiden yritysten kykyyn tarjota samoja palveluja tai harjoittaa samaa toimintaa samalla maantieteellisellä alueella olennaisesti samanlaisin edellytyksin.

4.3. EY:n perustamissopimuksen 16 artiklassa, joka on Amsterdamin sopimuksen antia, viitataan nimenomaisesti yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin. Artiklassa painotetaan kyseisten palveluiden merkitystä ja katsotaan niiden olevan unionin ”yhteinen arvo” sekä edistävän osaltaan sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta. Tätä voidaan pitää pyrkimyksenä löytää tasapaino kilpailusääntöjen ja julkisten palveluiden tarjoamistarpeen välillä noudattamalla 86 artiklan määräyksiä.

4.4. Lisäksi sopimukseen on liitetty pöytäkirja yleisradiojärjestelmästä. Asiakirjassa korostetaan järjestelmän erityisluonnetta sosiaaliset ja kulttuuriset tarpeet huomioon ottaen. Järjestelmän ansiosta jäsenvaltiot voivat rahoittaa televisiokanavia, milloin rahoitus myönnetään ”kunkin jäsenvaltion antaman, määrittelemän ja järjestämän julkisen palvelun tehtävän täyttämiseksi, ja siinä määrin kuin rahoitus ei vaikuta yhteisön kauppa- ja kilpailuolosuhteisiin sellaisessa laajuudessa, että se olisi yleisen edun vastaista”. Pöytäkirjassa pyritään tasapainottamaan kilpailusääntöjen noudattaminen ja tarve varmistaa julkinen palvelu televisiotoiminnassa.

4.5. Sopimukseen on liitetty niin ikään julistus Saksan julkisoikeudellisista luottolaitoksista. Asiakirjassa myönnetään, että yhteisön kilpailusäännöt sallivat, että huomioon otetaan yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tehtävä, joka kyseisillä laitoksilla on Saksassa, sekä näille laitoksille myönnetty edut palveluihin liittyvien kustannusten korvaamiseksi.

4.6. Kölnissä 3. ja 4. kesäkuuta 1999 kokoontunut Eurooppa-neuvosto katsoo⁽¹⁾, että Euroopan unionin nykyisessä kehitysvaiheessa unionitasolla voimassa olevat perusoikeudet olisi tiivistettävä peruskirjaan, jossa niitä korostetaan. Peruskirjassa olisi käsiteltävä ”– – vapautta ja tasa-arvoa koskevia oikeuksia sekä menettelyjä koskevia perusoikeuksia sellaisina kuin ne taataan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamisesta tehdyssä Euroopan yleissopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johdettuina yhteisöoikeuden yleisperiaatteina. Peruskirjaan on lisäksi sisällytettävä ne perusoikeudet, jotka kuuluvat ainoastaan unionin kansalaisille. Peruskirjaa laadittaessa on myös otettava huomioon taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet – –”.

5. Yleistä taloudellista etua koskevien palveluiden suunta-antavat periaatteet

5.1. Neuvoston, komission, Euroopan parlamentin ja muiden lähteiden antamia päätöslauselmia sisältävien eri julkaisujen ja tiedonantojen samoin kuin oman työnsä perusteella komitea on laatinut suunta-antavan luettelon periaatteista, joita yleishyödyllisten palvelujen tulisi noudattaa.

5.2. Komitea katsoo, että tämä suunta-antava periaateluettelo on varsin hyödyllinen kyseisten palvelujen toimittamisessa, ja tarjoaa sitä julkiseen keskusteluun.

5.3. Koska yleistä taloudellista etua koskevat palvelut ovat kansalaisten oikeuksia, niiden tulisi toimia seuraavien suunta-antavien periaatteiden mukaisesti:

5.3.1. Tasavertaisuus – Yleishyödylliset palvelut ovat tasavertaisesti kaikkien kansalaisten saatavilla. Käsite ”tasavertaisuus” on ymmärrettävä palvelujen tarjonnassa kaikkinaisen perusteettoman, yhteiskunnalliseen tai henkilökohtaiseen asemaan pohjautuvan syrjinnän kieltämisenä eikä suinkaan yhdenmukaistamisen velvoitteena.

5.3.2. Yleisluonteisuus – Toimitettaviin palveluihin on sisällyttävä yleisiä peruspalveluita.

5.3.3. Luotettavuus – Yleistä taloudellista etua koskevien palveluiden tarjonnan on oltava jatkuvaa, säännöllistä ja keskeytymätöntä. Mahdollinen epäsäännöllinen toiminta tai palveluiden keskeyttäminen on rajoitettava alaa säätelevässä asetuksessa erityisesti säädettyihin tapauksiin.

5.3.4. Osallistuminen – Käyttäjien on osallistuttava aktiivisesti yleishyödyllisten palveluiden kehittämiseen. Osallistumisen tarkoituksena on suojella kansalaisten oikeuksia palveluiden oikeanlaiseen tarjontaan ja edistää palvelun tarjoajien välistä yhteistyötä.

5.3.5. Avoimuus – Palvelun tarjoajien on huolehdittava siitä, että käyttäjät saavat perinpohjaista tietoa palveluiden tarjonnasta ja etenkin julkisen palvelun velvoitteista ja tarifeista.

5.3.5.1. Tätä tarkoitusta varten palvelun tarjoajien on ilmoitettava käyttäjille palveluiden tarjonnan rahoitukselliset ja tekniset ehdot sekä kerrottava heille kaikista palveluiden tarjontaan vaikuttavista muutoksista julkaisemalla tekstit, joista käyvät ilmi palvelun yleiset määräykset.

5.3.6. Menettelytapojen yksinkertaistaminen – Palvelun tarjoajien on tehtävä käyttäjiltä edellytettävät menettelyt mahdollisimman yksinkertaisiksi ja annettava käyttäjille aiheelliset selvitykset.

5.3.6.1. Palvelun tarjoajien on lisäksi mahdollisuuksien mukaan käytettävä yhdenmukaistettuja lomakkeita ja pyrittävä yksinkertaistamaan palveluiden liittymis- ja maksujärjestelmät sekä tiedotettava niistä.

5.3.6.2. Palveluiden tarjoajien on kuitenkin luotava keskuudessaan menettelytavat ratkaistakseen käyttäjien tekemät valitukset. Menettelyjen on oltava käyttäjien saatavilla, helposti ymmärrettävissä ja sovellettavissa, ja niiden on kaiken kaikkiaan taattava, että palvelun tarjoajat ottavat huomioon käyttäjien tai kuluttajajärjestöjen tekemät valitukset ja helpottavat mahdollisuutta valittaa asiasta sääntelyviranomaiselle ja saattaa asia ylipäätään oikeuskäsittelyyn.⁽²⁾

⁽²⁾ Kyseisten menettelyjen lähtökohtana on oltava periaatteet, jotka komissio on asettanut 30. maaliskuuta 1998 antamassaan suosituksessa tuomioistuinten ulkopuolisiin, kuluttajariitoja ratkaiseviin elimiin sovellettavista periaatteista (KOM(1998) 198 lopull.). ”Eurooppalaisen kuluttajavalituslomakkeen” käyttöä on edistettävä mahdollisuuksien mukaan.

⁽¹⁾ Päätelmät, kohdat 44 ja 45 sekä liite IV.

5.3.7. Kannattavuus ja tehokkuus – Yleistä taloudellista etua koskevia palveluita on tuotettava tehokkaasti ja kannattavasti. Palveluiden tarjoajien on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

5.3.8. Palveluiden laatu – Palveluiden tarjoajat määrittelevät palveluiden laadun määräävät tekijät ja julkaisevat tähän pohjautuvat laatua ja määrää koskevat normit, joita ne sitoutuvat noudattamaan.

5.3.8.1. Kyseisiä normeja on ehdottomasti noudatettava. Niiden kumoaminen on sallittua ainoastaan, jos se on käyttäjien edun mukaista; käyttäjät valvovat normeja ajoittain järjestävissä kokouksissa.

5.3.9. Asianmukaisen palvelun tarjoaminen – Yleistä taloudellista etua koskevat palvelut mukautetaan kollektiivisten tarpeiden kehitykseen sekä teknisen ja taloudellisen edistymisen tuloksiin.

5.3.10. Tulosten arviointi – Palvelun tarjoaja arvioi ajoittain julkisten palveluiden tarjoamisen ehdot. Palvelun tarjoajat keräävät tätä tarkoitusta varten muun muassa tietoja käyttäjien tyytyväisyydestä palveluihin.

5.3.11. Palveluiden tarjoajien välinen yhteistyö – Siinäkin tapauksessa että palvelun tarjontaan liittyy kilpailua, tarjoajat pyrkivät tekemään yhteistyötä mainittujen periaatteiden noudattamiseksi.

5.3.12. Kohtuulliset kustannukset – Palveluiden on oltava kansalaisten saatavilla kohtuullisin kustannuksin. On pyrittävä noudattamaan ”kohtuullisten kustannusten” periaatetta.

5.3.13. Ympäristönsuojelu – Yleistä taloudellista hyötyä koskevien palveluiden määrittelyssä ja palvelutoiminnassa on otettava huomioon ympäristönsuojelun asettamat vaatimukset, jotka ovat sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden ratkaiseva tekijä.

6. Yleistä

6.1. Komitea katsoo, että kilpailuoikeuden ja yleishyödyllisten palveluiden välinen vuorovaikutus liikenne-, energia- ja televiestintäalalla on tasapainotettava. Erityisesti on otettava huomioon, että 86 artiklan – entisen 90 artiklan – teksti on muotoiltu ”kielteiseksi” siten, että perustamissopimuksen määräyksistä on mahdollista poiketa silloin kun niiden noudattaminen estäisi sopimuksen edellyttämän, yleistä taloudellista etua koskevien palveluiden täyttämisen.

6.2. Uudessa 16 artiklassa yhteisölle ja jäsenvaltioille asetetaan kuitenkin kullekin oman toimivaltansa puitteissa ”myönteinen” velvoite siten, että niiden on varmistettava kyseisten

palveluiden toimivan sellaisten periaatteiden ja edellytysten pohjalta, että ne voivat täyttää niille asetetun tehtävän. Komitea katsoo, että markkinatoimijoiden kannattavuuden ja sosiaali-, työmarkkina-, markkinatalous-, turvallisuus- ja ympäristöseikoista johtuvien velvoitteiden sekä kestävän kehityksen perussuuntausten välillä on vallittava tasapaino.

6.2.1. Viranomaiset velvoittavat toisaalta esimerkiksi maantieliikennealan toimijat varmistamaan tietyt seikat niiden tarjotessa yleishyödyllisiä palveluja. Tällaisia seikkoja ovat mm. selvitys palvelun tavoitteesta, rahallinen korvaus, motiivit, selvitys yksinomaisuudesta, maantieteellinen kesto ja laajuus ja eri osapuolien käyttöön asettamat järjestelmät.

6.3. Komitea katsoo, että yleistä taloudellista etua koskevat palvelut kuuluvat todella unionin yhteisiin arvoihin. Ne edistävät tasapainoista Euroopan yhdentymispolitiikkaa luomalla kansalaisille ja yrityksille paremman poliittisen ja oikeudellisen kehityksen.

6.4. Komitea katsoo niin ikään, että sillä on tärkeä tehtävä unionin sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistäjänä. Erityisesti aluehallinnon ja -suunnittelun tulevaisuus on otettava huomioon, ja lisäksi ”verkkojen” ei tule perustua vain taloudellisiin tekijöihin, vaan niissä on otettava huomioon myös muut yhteiskunnalliset näkökohdat.

6.5. Komitean mielestä kyseiset palvelut on määritettävä ja tarjottava läheisyys- ja suhteellisuusperiaatetta kunnioittaen.

6.6. Yleisradiojärjestelmän osalta komitea katsoo,

6.6.1. että kulttuurinäkökohdat on otettava huomioon osana yleisradiotoiminnan julkisen palvelun määrittelyä,

6.6.2. että yleisradiosektorin julkisen palvelun tehtävään liittyy konkreettisia, ohjelmistoa koskevia vaatimuksia ja muita velvoitteita, joita ei tulisi jättää yksinomaan operaattoreiden harteille, olivatpa nämä julkisia tai yksityisiä toimijoita,

6.6.3. että yleisradiotoiminnan julkisen palvelun tehtävä liittyy kunkin yhteiskunnan demokraattisten, sosiaalisten ja kulttuuristen tarpeiden edistämiseen ja tarpeeseen säilyttää tiedotusvälineiden moniarvoisuus, varmistaa sisällöltään laadukas ohjelmatarjonta, vaalia kielellistä ja kulttuurista monimuotoisuutta ja alaikäisten suojelua,

6.6.4. että yleisradiopalvelun rahoituksessa on noudatettava suhteellisuuden ja avoimuuden kriteeriä, eikä tällä rahoituksella saa vaikuttaa markkinaolosuhteisiin tai yhteisössä vallitsevaan vapaaseen kilpailuun yhteisen edun vastaisesti,

6.6.5. että kun operaattori harjoittaa myös puhtaasti kaupallista toimintaa, toisin sanoen julkisen palvelun tehtävänsä pidemmälle menevää toimintaa, sen on pidettävä kustakin toiminnasta erillistä kirjanpitoa, jotta julkisia varoja ei käytetä kaupalliseen toimintaan.

6.7. Tietoyhteiskunta

6.7.1. Niin kutsutun tietoyhteiskunnan kaikki osa-alueet ovat riittävän voimakkaita muuttamaan perusteellisesti yritysten ja kuluttajien välistä suhdetta ja itse kulutuksen luonnetta.

6.7.2. Komitea katsoo, että yleistä taloudellista etua koskevilla palveluilla on oltava ratkaiseva rooli tietoyhteiskunnassa ja on sitä mieltä, ettei tämän vakiintuminen saa lisätä sosiaalista syrjäytymistä, minkä vuoksi yleispalvelun käsitteen ja sen kyvyn mukautua teknologisiin innovaatioihin täytyy olla keskeisessä asemassa.

6.7.3. Komitea katsoo⁽¹⁾, että tietoyhteiskunta

- on aluepolitiikan väline
- edistää tietotekniikkakeskusten verkon kehittämistä
- mahdollistaa muuten syrjäytymisvaarassa olevien kansalaisten (vammaisten ja vaikeapääsyisten tai syrjäisten alueiden asukkaiden) tehokkaamman integroinnin eurooppalaiseen yhteiskuntaan
- voi antaa Euroopan unionille kulttuuri-identiteetin, joka kansallisten ja alueellisten piirteiden rikkautta kunnioittaen toimii tietoyhteiskunnan filosofisena ja ideologisena tukena
- alentaa toimilupajärjestelmän ehtojen avaamisen mahdollisuuksien kautta ja hinnoittelun tasapainoa kunnioittaen Internetiin pääsyn ja sen käytön hintoja ja takaa samalla sitä käyttävien kansalaisten turvallisuuden ja yksityisyyden.

6.8. Liikenne- ja energiaverkot

6.8.1. Vaikka liikenne- ja energia-alojen yleispalvelun ei välttämättä tarvitsekaan olla yhtä laaja kuin muiden yleisluonteisten taloudellisten palveluiden, komitea katsoo, että tähän asti toteutetussa sääntelyn purkamisessa ei ole otettu asianmukaisesti huomioon taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden kannalta ratkaisevia tekijöitä, koska taloudelliset tehokkuuskriteerit ovat olleet etusijalla.

6.8.2. Komitea katsoo, että tulevaisuudessa toteutettavissa toimenpiteissä on otettava huomioon taloudellisten kriteereiden lisäksi myös sellaiset perusteet, joiden lähtökohtana on

välttämätön työpaikkojen säilyttäminen, palvelun laatu ja käyttäjien tyytyväisyysaste, sillä perimmäisenä päämääränä tulee olla sosiaalisen hyvinvoinnin saavuttaminen ja lujittaminen. Esimerkiksi ekologinen energian tuottaminen yhdistetyissä lämpö- ja energiakeskuksissa tulisi pitää mielessä, jotta vältetään se, mitä tapahtuu tällä hetkellä Saksan liittotasavallassa: siellä näin tuotettu energia on heikossa asemassa, koska se ei ole kilpailukykyinen verrattuna muihin energiamuotoihin, joille on asetettu vähemmän turvallisuusvaatimuksia.

7. Päätelmät

7.1. Yleistä taloudellista etua koskevilla palveluilla on ratkaiseva tehtävä taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistämiseksi ja alueellisessa yhteisvastaavuudessa, koska nämä ovat "yhteisiä arvoja", joita Euroopan unionin tulee vaalia ja edistää.

7.2. Komitea katsoo, että taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistäminen yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tarjonnassa edellyttää joka tapauksessa sitä, että kansalaiset vaativat kaikkien palveluiden tai tarjottujen hyödykkeiden saatavuutta sosiaalisista olosuhteista tai asuinpaikasta riippumatta, koska kyseisten palveluiden tavoitteena on saavuttaa ja varmistaa sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus.

7.3. Käyttäjien osalta on pyrittävä turvaamaan, että sääntelyn purkamisen, joka edellyttää kilpailukykyyn parantamista, ja edellä esitettyihin suuntaa-antaviin periaatteisiin (palvelun saatavuus, laatu, avoin tiedottaminen jne.) pohjautuvat toimenpiteet ovat asianmukaisesti tasapainossa.

7.4. Joka tapauksessa on taattava, että kuluttajien taloudelliset ja lailliset edut otetaan huomioon entistä johdonmukaisemmin ja säännöllisemmin Euroopan unionin kaikissa politiikoissa, sillä kuluttajat ovat järjestöjensä välityksellä osa "järjestäytyntä kansalaisyhteiskuntaa".

On myös otettava huomioon yleishyödyllisten palvelujen tarjontaan osallistuvien toimijoiden tilanne eli yritysten taloudelliset toimintaolosuhteet, yrityksille aiheutuvat kustannukset sekä voimassaoleva lainsäädäntö, jota niiden tulee noudattaa.

7.4.1. Komitea katsoo, että kilpailuun perustuvassa järjestelmässä kaikkien osapuolten tulee osallistua suhteellisuusperiaatetta noudattaen yleispalvelun kustannusten kattamiseen.

7.5. Komitea katsoo, että kansalaisten oikeus tarjota yleistä taloudellista etua koskevia palveluita on kaikkien kansalaisten yhtäläinen oikeus, jonka tarkoituksena on lisätä yleistä hyvinvointia. Eurooppalaisen yhteiskuntamallin ylläpitämiseksi on joka tapauksessa saavutettava tasapaino yleishyödyllisten palvelujen ja sisämarkkinoiden sääntöjen ja erityisesti vapaan kilpailun välillä.

(1) ("Oulun julkilausuma", 7.9.1999).

7.6. Niinpä komitea esittää neuvostolle, Euroopan parlamentille ja komissiolle, että perusoikeuksia koskevaan peruskirjaan, jonka laatimisesta sovittiin Kölnin Eurooppa-neuvostossa, sisällytetään kansalaisten yhtäläinen oikeus yhtäläiseen mahdollisuuteen tarjota kyseisiä palveluja.

7.7. Komitea kehottaa neuvostoa, Euroopan parlamenttia ja komissiota huolehtimaan mahdollisuuksien mukaan siitä, että kyseisten palvelujen tuottaminen on mahdollista myös Maailman kauppajärjestön seuraavan neuvottelukierroksen jälkeen.

Bryssel 21. lokakuuta 1999.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Kohti lisäeläkkeiden yhtenäismarkkinoita Vihreää kirjaa lisäeläkkeistä yhtenäismarkkinoilla koskevan lausuntokierroksen tulokset”

(1999/C 368/18)

Komissio päätti 18. toukokuuta 1999 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -jaosto antoi lausuntonsa 7. lokakuuta 1999. Esittelijä oli Harry Byrne.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 20. ja 21. lokakuuta 1999 pitämässään 367. täysistunnossa (lokakuun 21. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 89 ääntä puolesta ja 5 vastaan 5:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Eläke-etuudet ovat jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien olennainen osa. Valtion eläkejärjestelmien aiheuttamat menot ovat miltei puolet kaikista sosiaaliturvamenoista. Niiden osuus on nykyisin 9–15 prosenttia BKT:sta, ja se uhkaa kasvaa voimakkaasti demografisten tekijöiden vuoksi.

1.2. Eläkejärjestelmät perustuvat kolmen pylvään yhdistelmään:

- ensimmäinen pylväs käsittää sosiaaliturvaan kuuluvat valtion järjestelmät
- toinen ammatilliset järjestelmät ja
- kolmas yksityishenkilöiden tekemät eläkevakuutusjärjestelyt.

Toista ja kolmatta pylvästä kutsutaan yleisesti lisäeläkejärjestelmiksi.

1.2.1. Vaikka se, kuinka paljon kunkin pylvään järjestelmiä käytetään, on täysin jäsenvaltioiden omassa harkintavallassa,

komissio haluaa varmistaa, että lisäeläkejärjestelmien kehityksen esteet poistetaan yhtenäismarkkinoiden vaatimusten mukaisesti.

1.3. Tällä hetkellä toiseen pylväeseen kuuluvien eläkerahastojen varojen arvo on noin 23 prosenttia ja kolmanteen pylväeseen kuuluvien noin 35 prosenttia unionin BKT:sta.

1.4. Komission tiedonanto on jatkoa kesäkuussa 1997 julkaistuun vihreään kirjaan ”Lisäeläkkeet yhtenäismarkkinoilla”⁽¹⁾ liittyneelle lausuntokierrokselle. Komitea antoi vihreästä kirjasta lausunnon 10. joulukuuta 1997⁽²⁾.

2. Komission tiedonanto

2.1. Komissio kertoo lyhyesti vihreän kirjan pääkohdat ja mainitsee erityisesti väestötieteelliset paineet, joiden perusteella voidaan olettaa, että työikäisten ja eläkeläisten suhde pienenee koko EU:n alueella nykyisestä 4:1-suhteesta vuoteen 2040 mennessä suhteeseen 2:1.⁽³⁾

⁽¹⁾ KOM(97) 283 lopull., 10.6.1997.

⁽²⁾ EYVL C 73, 9.3.1998, s. 114.

⁽³⁾ Komitea valmistelee parhaillaan lausuntoa aiheesta ”Euroopan unionin väestökehitys ja väestötilanne”.