



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 21.5.2003
KOM (2003) 270 lopullinen

VIHREÄ KIRJA
YLEISHYÖDYLLISISTÄ PALVELUISTA

(Komission esittämä)

SISÄLTÖ

Johdanto	3
1. Taustaa	6
1.1 Määritelmät ja terminologia	6
1.2 Julkisten viranomaisten merkittävä rooli	7
2. Yhteisön toiminnan laajuus	8
2.1 Toissijaisuuden luonne	9
2.2 Alakohtainen lainsäädäntö ja yleiset oikeudelliset puitteet	13
2.3 Taloudelliset ja muut kuin taloudelliset palvelut	14
3. Kohti yleishyödyllisten palvelujen yhteisön käsitettä	15
3.1 Yhteiset velvoitteet	16
3.1.1 Yleispalvelu	16
3.1.2 Jatkuvuus	17
3.1.3 Palvelun laatu	17
3.1.4 Kohtuuhintaisuus	18
3.1.5 Käyttäjien ja kuluttajien suojele	18
3.2 Muut erityiset velvoitteet	19
4. Hyvä hallinto: Organisointi, rahoitus ja arviointi	22
4.1 Velvoitteiden määrittely ja organisointitavan valinta	23
4.2 Yleishyödyllisten palvelujen rahoitus	25
4.3 yleishyödyllisten palvelujen arviointi	28
5. Yleishyödylliset palvelut ja globalisaation haaste	30
5.1 Kauppapolitiikka	30
5.2 Kehitys- ja yhteistyöpolitiikka	31
6. Toimintaan liittyvä päätelmä	31
Tiivistelmä keskusteltavista kysymyksistä	32

LIITE

Julkisen palvelun velvoitteet ja yhteisön poliittiset välineet yleistä taloudellista etua koskevien palveluiden alalla	35
--	----

JOHDANTO

1. Euroopan unioni on historiansa käännöskohdassa. Se valmistautuu ennennäkemättömään laajentumisen aaltoon ja samanaikaisesti valmistelukunnan puitteissa tehtäviensä ja toimielintensä toimintatavan uudelleenmäärittelyyn uudessa perustuslaista tehtävässä sopimuksessa. Se on myös ottanut käyttöön kehittämisstrategian, joka perustuu taloudellisten ja sosiaalisten uudistusten väliseen synergiaan ja jossa kiinnitetään huomiota myös kestävyysnäkökohtiin ja ympäristöön.
2. Tässä yhteydessä *yleishyödyllisillä palveluilla* on yhä suurempi rooli. Ne ovat kaikkien eurooppalaisten yhteiskuntien jakamia arvoja ja merkittävä tekijä eurooppalaisessa yhteiskuntamallissa. Ne ovat välttämättömiä kaikkien kansalaisten elämänlaadun parantamiseksi ja sosiaalisen syrjäytymisen ja eristäytymisen poistamiseksi. Koska ne ovat tärkeitä niin taloudellisesti kuin muiden tuotteiden ja palveluiden tuottamisenkin kannalta, niiden tehokkuus ja laatu ovat tekijä, joka vaikuttaa kilpailukykyyn ja parantaa yhteenkuuluvuutta, erityisesti houkuttelemalla investointeja vähemmän suotuisille alueille. Yleishyödyllisten palveluiden tehokas ja syrjimätön tarjonta on myös edellytys sisämarkkinoiden moitteettomalle toiminnalle sekä Euroopan unionin taloudellisen yhdentymisen jatkumiselle. Lisäksi nämä palvelut kuuluvat Euroopan kansalaisuuden pilareihin, sillä ne ovat Euroopan kansalaisten oikeuksia ja tarjoavat mahdollisuuden vuoropuheluun julkisten viranomaisten kanssa hyvän hallintotavan puitteissa.
3. Kun otetaan huomioon uusien jäsenvaltioiden liittyminen unioniin, tehokkaiden ja korkeatasoisten yleishyödyllisten palvelujen takaaminen ja erityisesti verkkotoimialojen kehittäminen ja niiden yhdistäminen keskenään on olennaista integraation helpottamiseksi, kansalaisten hyvinvoinnin parantamiseksi ja yksityisten henkilöiden auttamiseksi käyttämään perusoikeuksiaan tehokkaasti. Lisäksi useat uusista jäsenvaltioista ovat viime vuosikymmenen aikana siirtyneet markkinatalouteen, ja niiden kansalaiset on vakuutettava siitä, että unioni pitää tärkeänä seikkana sitä, että yleishyödylliset palvelut ovat kaikkien saatavilla.
4. Yleishyödylliset palvelut ovat avainasemassa poliittisessa keskustelussa. Niihin liittyy keskeinen kysymys siitä, mikä rooli julkisilla viranomaisilla on markkinataloudessa varmistettaessa yhtäältä markkinoiden moitteeton toiminta ja se, että kaikki toimijat noudattavat pelin sääntöjä, ja toisaalta yleinen etu, erityisesti kansalaisten perustarpeiden täyttäminen ja julkisten palveluiden säilyttäminen, kun markkinat eivät pysty tarjoamaan niitä.
5. Yhteisöjen alkuvuosina taloudellisen yhdentymisen tavoite johti siihen, että keskityttiin jäsenvaltioiden välisen kaupan esteiden poistamiseen. Erityisesti 1980-luvun loppupuolesta lähtien useat alat, jotka tarjoavat yleishyödyllisiä palveluja päätoimintanaan tai ainakin päätoimintansa ohessa, ovat vähitellen avautuneet kilpailulle. Näin on tapahtunut televiestintä-, postipalvelu-, liikenne- ja energia-aloilla. Kilpailun vapauttaminen edisti näiden alojen nykyaikaistamista, verkkojen yhteenliittämistä ja integroitumista. Keskenään kilpailevien palveluntarjoajien lukumäärä on kasvanut ja hintataso on laskenut erityisesti aloilla ja maissa, jotka ovat toteuttaneet vapauttamisen varhaisessa vaiheessa. Vaikka saatavilla ei ole vielä riittävästi tietoja, jotta voitaisiin arvioida kattavasti yleishyödyllisten palveluiden kilpailulle avaamisen pitkäaikaisia vaikutuksia, vapauttamisen kielteisistä

vaikutuksista kyseisten alojen yleiseen suorituskyykyyn ei ole näyttöä ainakaan palveluiden kohtuuhintaisen saatavuuden ja yleispalveluiden tapauksessa. Yhteisö on aina tukenut "hallittua" vapauttamista eli markkinoiden asteittaista avaamista, johon yhdistetään toimenpiteitä yleisen edun suojaamiseksi, erityisesti yleispalveluiden käsitteen kautta sen takaamiseksi, että määritellyn laatuiset palvelut ovat kaikkien saatavilla kohtuuhintaan taloudellisista, sosiaalisista tai maantieteellisistä seikoista riippumatta. Tässä yhteydessä yhteisö on kiinnittänyt erityishuomiota siihen, että rajatylittävälle palveluille, joita ei voi säännellä riittävästi ainoastaan kansallisella tasolla, voidaan varmistaa asianmukaiset standardit.

6. Alkuvaiheessa esitetyt pelot markkinoiden kilpailulle avaamisen kielteisistä vaikutuksista esimerkiksi työllisyyteen tai yleistä taloudellista etua koskevien palveluiden tarjoamiseen ovat toistaiseksi olleet perusteettomia. Markkinoiden avautuminen on yleensä ottaen tehnyt palveluista kohtuuhintaisempia. Standardipuhelinpalveluihin tai standardisähkönkulutukseen tarvittava prosentuaalinen osuus matalimpiin tuloluokkiin kuuluvien kuluttajien tuloista on laskenut useimmissa jäsenvaltioissa vuosien 1996 ja 2002 välisenä aikana. Markkinoiden avaamisen vaikutus nettotyöllisyyteen on myös ollut yleisesti ottaen myönteinen. Markkinoiden kasvun myötä luodut uudet työpaikat ovat tasapainottaneet työpaikkojen vähenemistä erityisesti aiemmin monopoliyritysten hallitsemilla aloilla. On arvioitu, että yhteysverkkoja tarvitsevien toimialojen kilpailulle avaaminen on mahdollistanut yhteensä lähes miljoonan uuden työpaikan luomisen eri puolilla Euroopan unionia¹.
7. Näistä tuloksista huolimatta vapauttamisen alkuvaiheen jälkeen on esiintynyt joitakin väärinkäsityksiä. Komissio on toistuvasti yrittänyt selkeyttää asiaa koskevia yhteisön politiikkoja. Ensimmäisessä horisontaalisessa tiedonannossa² vuodelta 1996 komissio selvitti kansalaisten kannalta hyödyllistä vuorovaikutusta yhteisön kilpailun ja vapaan liikkumisen alalla toteuttamien toimenpiteiden sekä julkisen palvelun tehtävien välillä. Tiedonannossa myös ehdotetaan yleishyödyllisten palvelujen edistämisen lisäämistä perustamissopimuksen tavoitteisiin. Sitä tarkistettiin vuonna 2000³, jotta parannettaisiin toimijoiden oikeusvarmuutta kilpailu- ja sisämarkkinasääntöjen soveltamisen suhteen. Vuonna 2001 näitä kahta tiedonantoa täydennettiin raportilla Laekenin Eurooppa-neuvostolle⁴. Tässä raportissa käsitellään ongelmaa, joka koskee niiden toimijoiden taloudellista elinkelpoisuutta, joille on uskottu julkisen palvelun tehtäviä. Siinä korostetaan perustamissopimuksen 86 2kohdan artiklan tarjoamia takuita⁵, yhteisön toimintaa ja jäsenvaltioiden vastuuta erityisesti julkisen palvelun velvoitteiden määrittelyn suhteen. Lisäksi komissio on pyrkinyt arvioimaan paremmin yleishyödyllisiä palveluita tarjoavien teollisuudenalojen suorituskyykyä tekemällä alakohtaisia ja monialaisia arviointoja.
8. Tällä välin keskustelu on kehittynyt ja sen painopiste on siirtynyt. Amsterdamin sopimuksessa tunnustetaan yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tärkeä

¹ *The Internal Market – Ten Years without Frontiers*, SEC(2002) 1417, 7.1.2003

² "Yleishyödylliset palvelut Euroopassa", EYVL C 281, 26.9.1996, s. 3

³ "Yleishyödylliset palvelut Euroopassa", EYVL C 17, 19.1.2001, s. 4

⁴ KOM(2001) 598 lopullinen, 17.10.2001

⁵ Perustamissopimuksen 86 artiklassa määrätään seuraavaa: "Yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sekä fiskaalisiin monopoleihin sovelletaan tämän sopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa yhteisön etujen kanssa."

asema unionin yhteisten arvojen⁶ joukossa. Siinä myös asetetaan yhteisön ja jäsenvaltioiden velvollisuudeksi huolehtia "kukin toimivaltansa mukaisesti" näiden palvelujen moitteettomasta toiminnasta. Amsterdamin sopimukseen sisältyvässä julkisen palvelun yleisradiotoimintaa koskevassa pöytäkirjassa korostetaan, että jäsenvaltioiden julkinen yleisradiotoiminta liittyy suoraan jokaisen yhteiskunnan demokraattisiin, yhteiskunnallisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin samoin kuin tarpeeseen turvata viestinnän moniarvoisuus. Lisäksi unioni tunnustaa ja takaa perusoikeuskirjassa kansalaisten oikeuden saada yleistä taloudellista etua koskevia palveluja⁷. Nämä uudet määräykset ovat tärkeitä osatekijöitä Euroopan integraatioprosessin kehityksessä taloudellisista asioista Euroopan yhteiskuntamallia koskeviin laajempiin kysymyksiin, Euroopan kansalaisuuden käsitteeseen sekä unionin kaikkien yksittäisten kansalaisten ja julkisten viranomaisten väliseen suhteeseen. Ne tuovat esille myös kysymyksen tehokkaasta täytäntöönpanosta. Komission mielestä näistä kysymyksistä olisi keskusteltava laajemmin ja järjestelmällisemmin. Tässä keskustelussa otetaan luonnollisesti huomioon Eurooppa-valmistelukunnan ja tulevan hallitustenvälisen konferenssin työn edistyminen esimerkiksi unionin arvojen ja tavoitteiden sekä toimivaltaan tai toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin liittyvien kysymysten alalla, ja käytetään tätä edistymistä inspiraation lähteenä.

9. Kansalaisten keskuudessa vallitsee useista seikoista yhä epävarmuutta ja huolestuneisuutta, mikä edellyttää vastausta. Euroopan parlamentti ehdotti, että komission olisi esitettävä ehdotus puitedirektiiviksi yleishyödyllisistä palveluista, ja myös neuvosto kehotti komissiota tarkastelemaan tätä kysymystä⁸.
10. Yleishyödyllisten palvelujen, jotka sisältävät sekä yleisen taloudellisen edun mukaisia palveluja että muita kuin taloudellisia palveluja, tilanne on mutkikas ja kehittyy jatkuvasti. Niihin sisältyy hyvin erilaisia toimintoja tietyistä suurien verkkotoimialojen (energia, postipalvelut, liikenne ja televiestintä) toiminnoista terveydenhuoltoon, koulutukseen ja sosiaalipalveluihin. Toimintojen laajuus vaihtelee Euroopan tai jopa maailmanlaajuisista toiminnoista puhtaasti paikallisiin toimintoihin, ja niiden luonne vaihtelee voittoa tavoittelevista toiminnoista voittoa tavoittelemattomiin toimintoihin. Näiden palvelujen järjestäminen vaihtelee kunkin jäsenvaltion kulttuuriperinteiden, historian ja maantieteellisten olosuhteiden ja kyseessä olevan toiminnan ominaispiirteiden, erityisesti sen teknologisen kehityksen mukaisesti.
11. Euroopan unioni kunnioittaa tätä moninaisuutta sekä kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten roolia kansalaisten hyvinvoinnin varmistamisessa ja sen takaamisessa, että muun muassa palvelun laadusta päätetään demokraattisesti. Tämä

⁶ EY:n perustamissopimuksen 16 artiklassa määrätään seuraavaa: "Ottaen huomioon yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tärkeän aseman unionin yhteisten arvojen joukossa ja niiden merkityksen sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämiseksi yhteisö ja jäsenvaltiot huolehtivat kukin toimivaltansa mukaisesti ja tämän sopimuksen soveltamisalalla siitä, että tällaiset palvelut toimivat sellaisin perustein ja edellytyksin, että ne voivat täyttää tehtävänsä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 73, 86 ja 87 artiklan soveltamista"

⁷ Perusoikeuskirjan 36 artiklassa määrätään seuraavaa: "Edistääkseen unionin sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta unioni tunnustaa mahdollisuuden käyttää kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisia yleistä taloudellista etua koskevia palveluja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisesti, sekä kunnioittaa tätä oikeutta."

⁸ Ks. myös 15.–16. maaliskuuta 2002 pidetyn Barcelonan Eurooppa-neuvoston päätelmien 42 kohta ja 20.–21. maaliskuuta 2003 pidetyn Brysselin Eurooppa-neuvoston päätelmien 26 kohta

moninaisuus selittää vaihtelun yhteisön toiminnan laajuudessa ja eri välineiden käytön. Unionilla on myös oma roolinsa yksinomaisen toimivaltansa puitteissa. Lisäksi kaikkialla Euroopan unionissa yleishyödyllisiin palveluihin liittyy useita kysymyksiä ja ongelmia, jotka ovat yhteisiä eri palveluille ja eri toimivaltaisille viranomaisille.

12. Tällä vihreällä kirjalla on tarkoitus aloittaa keskustelu seuraavista seikoista:

- yhteisön mahdollisen toiminnan laajuus toissijaisuusperiaatteen rajoissa,
- periaatteet, jotka voitaisiin sisällyttää yleishyödyllisiä palveluita koskevaan puitedirektiiviin tai muuhun yleiseen säädökseen, ja tästä säädöksestä saatava konkreettinen lisäarvo
- hyvän hallintotavan määritelmä yleishyödyllisten palvelujen järjestämisen, sääntelyn, rahoituksen ja arvioinnin alalla talouden kilpailukyvyn parantamiseksi sekä tehokkaan ja oikeudenmukaisen pääsyn takaamiseksi kaikille ihmisille korkealaatuisiin palveluihin, jotka tyydyttävät heidän tarpeensa
- toimenpiteet, joiden avulla voitaisiin lisätä oikeusvarmuutta sekä varmistaa johdonmukainen ja yhdenmukainen yhteys yleishyödyllisten palvelujen korkean tason säilyttämistä koskevan tavoitteen ja kilpailu- ja sisämarkkinasääntöjen tiukan soveltamisen välillä.

13. Vihreä kirja muodostuu viidestä pääosasta sekä johdannosta ja toimintaan liittyvästä päätelmästä. Ensimmäisessä osassa selvitetään taustaa, toisessa osassa käsitellään yhteisön toiminnan laajuutta yleishyödyllisten palvelujen alalla, kolmannessa osassa esitetään useita tekijöitä, joiden perusteella voitaisiin mahdollisesti luoda yhteinen yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen käsite voimassa olevan alakohtaisen lainsäädännön perusteella. Neljännessä osassa tarkastellaan sitä, kuinka yleishyödylliset palvelut järjestetään, rahoitetaan ja kuinka niitä arvioidaan, ja viidennessä osassa käsitellään yleishyödyllisten palvelujen kansainvälistä ulottuvuutta. Vihreään kirjaan liittyy liite, jossa esitetään yksityiskohtaisemmin julkisen palvelun velvoitteet, jotka perustuvat voimassa olevaan alakohtaiseen lainsäädäntöön, ja poliittiset välineet, joiden avulla voidaan varmistaa näiden velvoitteiden täyttäminen.

14. Vihreässä kirjassa esitetään useita kysymyksiä, joista komissio toivoo saavansa asianomaisilta lausuntoja. Tähän asiakirjaan on liitetty tiivistelmä kaikista kysymyksistä.

1. TAUSTAA

1.1 Määritelmät ja terminologia

15. Terminologiaerot, semanttiset epäselvyydet ja erilaiset perinteet jäsenvaltioissa ovat johtaneet useisiin väärinkäsityksiin keskusteluissa Euroopan tasolla. Jäsenvaltioissa käytetään yleishyödyllisten palvelujen yhteydessä erilaisia termejä ja määritelmiä, mikä kuvastaa eroja historiallisessa, taloudellisessa, kulttuurisessa ja poliittisessa kehityksessä. Yhteisön terminologiassa yritetään ottaa huomioon nämä erot.

16. Termiä *'yleishyödylliset palvelut'* ei käytetä perustamissopimuksessa. Se on johdettu yhteisön käytännössä termistä *'yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut'*, jota käytetään perustamissopimuksessa. Se on laajempi termi kuin *'yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut'* ja kattaa sekä voittoa tavoittelevat että voittoa tavoittelemattomat palvelut, jotka julkiset viranomaiset luokittelevat yleisen edun mukaisiksi ja julkisen palvelun velvoitteita sisältäviksi.
17. Perustamissopimuksen 16 artiklassa ja 86 artiklan 2 kohdassa käytetään termiä *'yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut'*. Sitä ei ole määritelty perustamissopimuksessa tai johdetussa lainsäädännössä. Yhteisön käytännössä on kuitenkin sovittu, että termillä tarkoitetaan luonteeltaan taloudellisia palveluja, joille jäsenvaltiot tai yhteisö ovat asettaneet erityisiä julkisen palvelun velvoitteita yleisen edun perusteella. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen käsite kattaa näin ollen erityisesti jotkin suurten verkkotoimialojen tarjoamat palvelut kuten liikenne-, posti-, energia- ja viestintäpalvelut. Termi kattaa kuitenkin kaikki muutkin taloudelliset toiminnot, joille on asetettu julkisen palvelun velvoitteita.
18. Vihreässä kirjassa keskitytään pääasiassa, mutta ei yksinomaan, *'yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja'* koskeviin seikkoihin, kun taas EY:n perustamissopimuksessa keskitytään pääasiassa taloudelliseen toimintaan. Termiä *'yleishyödylliset palvelut'* käytetään vihreässä kirjassa ainoastaan silloin, kun teksti viittaa myös muihin kuin taloudellisiin palveluihin tai kun ei ole tarpeen määritellä, ovatko kyseessä olevat palvelut taloudellisia vai muita kuin taloudellisia palveluja.
19. On syytä huomata, että termejä *'yleishyödylliset palvelut'* ja *'yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut'* ei saa sekoittaa termin *'julkinen palvelu'* kanssa. Tämä termi ei ole yhtä tarkka. Sillä voi olla eri merkityksiä, ja sen vuoksi se voi johtaa sekaannukseen. Termillä viitataan joskus siihen, että palvelua tarjotaan suurelle yleisölle, joskus sillä korostetaan sitä, että palvelulle on annettu erityinen rooli julkisen edun nimissä, ja joskus sillä viitataan palvelun tarjoavan yksikön omistajaan tai asemaan⁹. Tästä syystä tätä termiä ei käytetä vihreässä kirjassa.
20. Tässä vihreässä kirjassa käytetään termiä *'julkisen palvelun velvoitteet'*. Se viittaa erityisiin vaatimuksiin, joita julkiset viranomaiset ovat asettaneet palveluntarjoajalle varmistukseksi, että tietyt julkisen edun mukaiset tavoitteet täyttyvät, esimerkiksi lento-, rautatie- ja maantieliikenteen alalla sekä energia-alalla. Velvoitteita voidaan soveltaa yhteisössä, valtakunnallisesti tai alueellisesti.
21. Termiä *'julkinen yritys'* käytetään tavallisesti määrittelemään palveluntarjoajan omistaja. Perustamissopimuksessa määrätään tiukasta neutraliteetista. Yhteisön oikeuden mukaan sillä ei ole merkitystä, ovatko yleishyödyllisten palvelujen tarjoajat julkisia vai yksityisiä yrityksiä, koska niihin sovelletaan samoja oikeuksia ja velvoitteita.

1.2 Viranomaisten merkittävä rooli

22. Markkinat varmistavat yleensä resurssien optimaalisen jakautumisen, josta koko yhteiskunta hyötyy. Markkinat eivät kuitenkaan yksinään pysty tyydyttämään täysin joitakin yleishyödyllisiä palveluita, koska niiden markkinahinta on liian korkea

⁹ Termien *'julkinen palvelu'* ja *'julkinen sektori'* välillä on usein sekaannusta. Termi *'julkinen sektori'* kattaa kaikki julkiset hallintoelimet ja viranomaisten valvonnan alaiset yritykset

alhaisen ostovoiman omaaville kuluttajille tai koska markkinahinta ei riitä kattamaan niiden tarjoamiskustannuksia. Sen vuoksi viranomaisten vastuulla on aina ollut varmistaa, että tällaiset yhteiset ja laadulliset perustarpeet täytetään ja että yleishyödylliset palvelut säilytetään, kun markkinavoimat eivät pysty tarjoamaan niitä. Tämä velvollisuus on säilyttänyt tärkeytensä tähän päivään asti.

23. Tapa, jolla viranomaiset täyttävät velvollisuutensa kansalaisia kohtaan on kuitenkin muuttunut. Viranomaisten rooli yleishyödyllisten palvelujen alalla mukautuu jatkuvasti taloudellisen, teknisen ja yhteiskunnallisen kehityksen mukaisesti. Euroopassa viranomaiset ovat perinteisesti itse tarjonneet useita yleishyödyllisiä palveluita. Nykyisin viranomaiset antavat yhä suuremmassa määrin tällaisten palvelujen tarjoamisen julkisille tai yksityisille yrityksille taikka julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksille¹⁰ ja rajoittuvat itse määrittelemään julkiset tavoitteet sekä valvomaan, sääntelemään ja tarvittaessa rahoittamaan kyseisiä palveluja.
24. Tämä kehitys ei tarkoita, että julkiset viranomaiset luopuvat velvollisuudestaan varmistaa, että yleisen edun mukaiset tavoitteet täytetään. Asianmukaisilla sääntelyvälineillä viranomaisten pitäisi voida säilyttää täysin kykynsä muokata kansallisia, alueellisia tai paikallisia toimintalinjoja yleishyödyllisten palvelujen alalla ja varmistaa niiden täytäntöönpano. Tämä kehitys itse tuotetusta tarjonnasta kohti erillisten yksikköjen kautta tuotettavaa tarjontaa on kuitenkin lisännyt näiden palveluiden organisoinnin, menojen ja rahoituksen avoimuutta. Tämä käy ilmi siitä, että keskustelu yleishyödyllisten palvelujen tarjonta- ja rahoitustavoista on lisääntynyt ja niiden demokraattinen valvonta on vahvistunut. Lisääntynyt avoimuus myös vähentää mahdollisuutta käyttää rahoitusmekanismeja kilpailun rajoittamiseen näillä markkinoilla.
25. Euroopan unionissa sisämarkkinoiden toteuttaminen on nopeuttanut tätä prosessia. Samanaikaisesti viranomaisten muuttuva rooli yleishyödyllisten palvelujen tarjonnassa on vaikuttanut myös yhteisön politiikan kehitykseen.
26. Euroopan integraatioprosessi ei ole koskaan asettanut kyseenalaiseksi viranomaisten pääasiallista vastuuta tai kykyä tehdä tarvittavat poliittiset valinnat markkinatoimintojen sääntelyn osalta. Komissio aikoo vahvistaa tämän vastuun edistämällä Euroopassa keskustelua yleishyödyllisten palvelujen suhteen Euroopan tasolla tehtävistä poliittisista valinnoista. Tämän keskustelun tulokset luovat perustan yhteisön tulevalle politiikalle tällä alalla.

2. YHTEISÖN TOIMINNAN LAAJUUS

27. Yhteisön toiminnan laajuuden osalta tässä luvussa käsitellään kolmea pääkysymystä:

¹⁰ Komissio aikoo julkaista vuoden 2003 toisella puoliskolla vihreän kirjan, joka koskee julkisia hankintoja sekä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia. Tiedonannossaan KOM(2003) 132 lopullinen ("Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittäminen: Uusia rahoituskeinoja – Sähköisen maksunkeruun yhteentoimivuus") komissio tarkasteli julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia liikenneverkon kehittämiseen tarvittavien rahoitusvälineiden löytämistarpeen valossa

- Kuinka toissijaisuusperiaatteen perusteella olisi jaettava vastuu yleishyödyllisten palvelujen alalla yhteisön ja jäsenvaltioiden kesken ottaen myös huomioon alue- ja paikallishallinto?
- Olisiko yhteisön toiminnan perustuttava pääasiassa alakohtaiseen lähestymistapaan vai olisiko luotava yleiset puitteet?
- Kuinka jako taloudellista etua koskeviin palveluihin ja muihin kuin taloudellista etua koskeviin palveluihin vaikuttaa yhteisön toiminnan laajuuteen?

2.1 Toissijaisuuden luonne

28. Yleishyödyllisten palvelujen alalla tehtävien ja valtuuksien jakaminen yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä on mutkikasta ja johtaa joskus väärinkäsityksiin ja turhautumiseen kuluttajien, käyttäjien ja operaattoreiden keskuudessa.
29. Perustamissopimuksessa ei mainita yleishyödyllisten palvelujen toimintaa yhteisön tavoitteena eikä anneta yhteisölle erityistä toimivaltaa yleishyödyllisten palvelujen alalla. Lukuun ottamatta liikennettä koskevassa osastossa mainittua alakohtaista viittausta¹¹ näihin palveluihin on tähän mennessä viitattu kahdessa perustamissopimuksen määräyksessä:
- Perustamissopimuksen 16 artiklassa asetetaan yhteisön ja jäsenvaltioiden velvollisuudeksi varmistaa, kukin toimivaltansa mukaisesti, että niiden politiikat mahdollistavat sen, että yleisen taloudellisen edun mukaiset palvelut täyttävät tehtävänsä. Siinä mainitaan EY:n perustamissopimukseen sisältyvä periaate, vaikka se ei anna yhteisölle erityisiä menettelytapoja.
 - Perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdassa tunnustetaan jäsenvaltioiden oikeus asettaa erityisiä julkisen palvelun velvoitteita taloudellisille toimijoille. Siinä määrätään perusperiaatteesta, joka varmistaa, että yleisen taloudellisen edun mukaisia palveluja voidaan jatkossakin tarjota ja kehittää yhteismarkkinoilla. Yleishyödyllisten palvelujen tarjoajille myönnetään poikkeus perustamissopimuksen sääntöjen soveltamisesta ainoastaan siltä osin kuin on ehdottoman välttämätöntä yleisen edun mukaisen tehtävän täyttämiseksi. Sen vuoksi ristiriitatilanteessa julkisen palvelun tehtävän hoitaminen voi käytännössä painaa enemmän kuin yhteisön sääntöjen soveltaminen, sisämarkkina- ja kilpailusäännöt mukaan luettuina, 86 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen edellytysten mukaisesti¹². Täten EY:n perustamissopimus suojelee yleisen edun mukaisen tehtävän tehokasta täytäntöönpanoa mutta ei välttämättä tehtävän tarjoajaa.
30. Lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan mukaisesti unioni tunnustaa mahdollisuuden käyttää yleisen taloudellisen edun mukaisia palveluja edistääkseen unionin sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta sekä kunnioittaa tätä oikeutta.¹³

¹¹ Ks. EY:n perustamissopimuksen 73 artikla

¹² Vuonna 2002 antamassaan Euroopan yleishyödyllisiä palveluita koskevassa tiedonannossaan komissio mainitsee kolme periaatetta, joiden pohjalta asiaa koskevia säädöksiä sovelletaan. Ne ovat puolueettomuuden periaate, määrittelyvapaus ja suhteellisuusperiaate

¹³ Ks. perusoikeuskirjan 36 artikla

31. Yleishyödyllisten palvelujen määrittely, järjestäminen, rahoittaminen ja seuranta on ensisijaisesti toimivaltaisten kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten tehtävä. Yhteisöllä on toimivaltaa aloilla, jotka ovat merkityksellisiä myös yleishyödyllisten palvelujen kannalta. Tällaisia aloja ovat sisämarkkinat, kilpailu ja valtiontuki, sosiaalipolitiikka, liikenne, ympäristö, terveydenhuolto, kuluttajapolitiikka, Euroopan laajuiset verkostot, teollisuus, taloudellinen ja sosiaalinen koheesio, tutkimus-, kauppa- ja kehitysyhteistyö sekä verotus. Perustamissopimuksessa määrätyt toimivaltuudet ja velvollisuudet antavat yhteisölle useita keinoja varmistaa, että korkealaatuiset yleishyödylliset palvelut ovat kaikkien kansalaisten saatavilla Euroopan unionissa.

Yleishyödylliset palvelut, kun niihin liitetään hyvinvointi ja sosiaalinen suojelu, kuuluvat selkeästi kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten vastuualaan. Yhteisöllä on kuitenkin tunnustettu rooli yhteistyön ja koordinoinnin edistäjänä näillä aloilla. Komission erityistehtävänä on edistää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä sosiaaliturvajärjestelmien uudistamiseen liittyvissä asioissa.

32. Yhteisön toiminnan tarpeellisuuden ja laajuuden sekä jäsenvaltioiden roolin perusteella voidaan erottaa kolme yleishyödyllisten palvelujen luokkaa:

1) Laajojen verkostoalojen tarjoamat yleisen taloudellisen edun mukaiset palvelut

Yhteisö on 1980-luvusta alkaen pyrkinyt avaamaan asteittain suurten verkkotoimialojen kuten televiestinnän, postipalveluiden, sähkön, kaasun ja liikenteen markkinat, joilla voidaan tarjota yleisen taloudellisen edun mukaisia palveluita. Samanaikaisesti yhteisö on hyväksynyt näille palveluille kattavat sääntelypuitteet, joissa vahvistetaan julkisen palvelun velvoitteet Euroopan tasolla ja joihin sisältyvät sellaiset seikat kuten yleispalvelu, kuluttajan- ja käyttäjänsuoja sekä terveys- ja turvallisuusasiat. Nämä toimialat ovat selvästi yhteisönlaajuisia ja puhuvat voimakkaasti Euroopan yleisen edun käsitteen määrittelyn puolesta. Tämä tunnustetaan myös perustamissopimuksen XV osastossa, jossa yhteisölle annetaan erityinen vastuu Euroopan laajuisista verkoista liikenteen, televiestinnän ja energia-alan infrastruktuurien aloilla, jotta voitaisiin parantaa sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa ja vahvistaa sosiaalista ja taloudellista koheesiota.

2) Muut yleisen taloudellisen edun mukaiset palvelut

Muita yleisen taloudellisen edun mukaisia palveluja, kuten jätehuoltoa tai vedenjakelua, ei säännellä kattavasti yhteisön tasolla. Näiden palvelujen tarjontaan ja järjestämiseen sovelletaan kuitenkin sisämarkkina-, kilpailu- ja valtiontukisääntöjä, jos kyseiset palvelut voivat vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Lisäksi erityisiä yhteisön sääntöjä, kuten ympäristölainsäädäntöä, voidaan soveltaa näiden palvelujen tarjontaan tietyltä osin.

Esimerkiksi jätteiden hävittämisen (kuten kaatopaikalle viemisen) osalta yhteisön jätelainsäädännössä säädetään läheisyysperiaatteesta¹⁴. Tämän periaatteen mukaan jäte on hävitettävä mahdollisimman lähellä sen tuotantopaikkaa.

¹⁴ Ks. erityisesti jätteitä koskeva neuvoston direktiivi 75/442/ETY, EYVL L 194, 25.7.1975, s. 47, ja jätteiden siirtoja koskeva neuvoston asetus (ETY) N:o 259/93, EYVL L 30, 6.2.1993, s. 1

Televisioinnin osalta sääntelyjärjestelmä on koordinoitu yhteisön tasolla Televisio ilman rajoja -direktiivillä¹⁵. Se koskee erityisesti yhteiskunnallisesti merkittäviä tapahtumia, eurooppalaisten teosten ja riippumattoman tuotannon myyminen edistämistä, mainontaa ja alaikäisten suojelua. Yleisradiopalveluiden merkitys kaikkien yhteiskuntien demokraattisille, sosiaalisille ja kulttuurisille tarpeille on niin merkittävä, että Amsterdamin sopimukseen on liitetty erityinen pöytäkirja jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta. Komissio esittää tiedonannossaan nimeltä ”periaatteita ja suuntaviivoja yhteisön audiovisuaalipolitiikalle digitaaliaikaa varten”¹⁶ sääntelyperiaatteet julkisen palvelun yleisradiotoiminnalle. Komissio on selvittänyt lisää lähestymistapaansa 17. lokakuuta 2001 antamassaan tiedonannossa, joka koskee valtioneuvoston päätösten soveltamista julkiseen yleisradiotoimintaan¹⁷. Siinä otetaan erityisesti huomioon se, että yhteisön audiovisuaaliala on kaksijakoinen muodostuen julkisista ja yksityisistä lähetystoiminnan harjoittajista.

3) *Muut kuin taloudelliset palvelut ja palvelut, jotka eivät vaikuta kauppaan*

Luonteeltaan muihin kuin taloudellisiin yleishyödyllisiin palveluihin ja sellaisiin palveluihin, jotka eivät vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ei sovelleta erityisiä yhteisön sääntöjä eikä myöskään perustamissopimuksen sisämarkkina-, kilpailu- ja valtioneuvoston päätöksiä. Niitä koskevat kuitenkin ne yhteisön säännöt, joita sovelletaan myös muihin kuin taloudellisiin toimintoihin ja toimintoihin, joilla ei ole vaikutusta yhteisön sisäiseen kauppaan, esimerkiksi syrjimättömyyden periaate.

33. Yhteisö on kehittänyt yleishyödyllisiä palveluja koskevan politiikan, joka perustuu erilaajuiseen toimintaan ja eri välineiden käyttöön. Alakohtaisten puitteiden laatiminen yhteisön tasolla ei kuitenkaan sinällään takaa, että tehokkaat ja korkealaatuiset palvelut ovat kaikkien saatavilla Euroopan unionissa. Jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten vastuulla on tarkentaa ja täydentää julkisen palvelun velvoitteita koskevia yhteisön sääntöjä ja valvoa niiden täytäntöönpanoa. Toisaalta komissio voi toteuttaa suoraan erityistoimenpiteitä yhteisön kilpailu- ja valtioneuvoston päätösten täytäntöönpanemiseksi. Tämä voi luoda vaikutelman, että yhteisön toiminta on epätasapainossa, ja viime kädessä vaikuttaa sen uskottavuuteen.
34. Verkkotoimialoja koskevassa yhteisön lainsäädännössä on otettu huomioon jäsenvaltioiden julkishallintojen tärkeys yleishyödyllisiä palveluja koskevan lainsäädännön täytäntöönpanon alalla vaatimalla perustamaan riippumattomat sääntelyviranomaiset. Yhteisön lainsäädännössä jätetään sääntelyviranomaisista koskevat yksityiskohtaiset institutionaaliset järjestelyt jäsenvaltioiden päätettäväksi. Siten sääntelyviranomainen voi olla olemassa oleva toimielin tai alasta vastaava ministeriö; ratkaisu, johon muutamit jäsenvaltiot ovat päätyneet. Tämä ratkaisu on

¹⁵ Neuvoston direktiivi 89/552/ETY, annettu 3 päivänä lokakuuta 1989, televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta, EYVL L 298, 17.10.1989, s. 23

¹⁶ KOM(1999) 657, 14.12.1999

¹⁷ Komissio tunnustaa tiedonannossaan, että julkisella yleisradiotoiminnalla on erityisasema jokaisen yhteiskunnan demokraattisten, yhteiskunnallisten ja kulttuuristen tarpeiden edistämiseksi. Tämä erityisasema mainitaan myös Amsterdamin sopimukseen liitettyssä asiaa koskevassa pöytäkirjassa. Jäsenvaltioilla on toimivalta määrittellä ja valita julkisen palvelun rahoitus, ja ne voivat vapaasti määrittellä julkisen palvelun toiminta-alan hyvin laajaksi. Toiminta-ala voi sisältää esimerkiksi viihde- ja urheilutapahtumia. Komissio säilyttää velvollisuuden valvoa alan toimia väärinkäytön ja ylisuurten korvausten varalta tiedonannossa vahvistettujen erityisperusteiden mukaisesti

joissakin tapauksissa osoittautunut ongelmalliseksi kansallisen sääntelyviranomaisen riippumattomuuden suhteen, jos jäsenvaltioilla on edelleen omistuksessaan tai määräysvallassaan kyseisellä alalla toimivia yrityksiä. Sääntelytehtävien tärkeys sekä niiden kehittyvä, mutkikas ja muuttuva luonne edellyttää usein, että on olemassa asiantunteva ja riippumaton alakohtainen sääntelyelin¹⁸. Tällainen sääntelyelin on tärkeä kilpailuviranomaisten toiminnan täydentämisen kannalta, kun otetaan huomioon tavoitteet, alakohtainen asiantuntemus sekä toimenpiteen ajoitus ja jatkuvuus. Varsinkin erityisillä sääntelyelimillä on tärkeä asema yleishyödyllisten palveluiden tarjonnan varmistamisessa, reilun kilpailun edellytysten täytäntöönpanossa, palveluiden tai toimitusten yhteydessä ilmaantuvien häiriöiden ehkäisemisessä ja riittävän korkean kuluttajansuojan takaamisessa. Lähes kaikki jäsenvaltiot ovat perustaneet kyseisille aloille tällaisen elimen. Myös silloin kun on olemassa alakohtainen sääntelyviranomainen, hallituksella eli toimivaltaisella ministeriöllä säilyy kuitenkin usein vastuu tietyistä sääntelyä koskevista päätöksistä.

35. Lisäksi yhteisön lainsäädännössä ja käytännössä rohkaistaan yhteistyöhön ja parhaiden käytänteiden vaihtamiseen jäsenvaltioiden sääntelyviranomaisten kesken sekä näiden sääntelyviranomaisten ja komission kesken. Vaikka kansallisten sääntelyviranomaisten perustaminen on suurelta osin toteutunut, yleishyödyllisten palvelujen Euroopan tason sääntelyviranomaisten perustamisesta tai kunkin jäsenvaltion sääntelyviranomaisten välisen yhteistyön syventämisestä (esimerkiksi jäsennellyt verkostot) ei vielä ole keskusteltu laajamittaisesti ja keskustelu voisi nostaa esille kysymyksiä. Tavoitteena on muun muassa tarve saavuttaa tietty johdonmukaisuus kansallisten sääntelystrategioiden välillä, jotta voidaan välttää erilaisista lähestymistavoista aiheutuvat häiriöt, jotka voivat vaikuttaa kielteisesti sisämarkkinoiden hyvään toimintaan, sekä tarve parantaa näiden palveluiden toimintakykyä.

36. Keskusteltavat kysymykset:

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1) Olisiko korkealaatuisten yleishyödyllisten palvelujen kehittäminen lisättävä yhteisön tavoitteisiin? Olisiko yhteisön toimivaltaa yleisen taloudellisen edun mukaisten palvelujen ja muiden kuin taloudellisten palvelujen alalla laajennettava? 2) Onko tarvetta selventää, kuinka vastuualat jakautuvat yhteisön ja jäsenvaltioiden kesken? Onko tarvetta selventää niiden palveluiden käsitettä, jotka eivät vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan? Kuinka tämä olisi tehtävä? 3) Onko olemassa palveluja (muita kuin 32 kohdassa mainitut suuret verkkotoimialat), joiden osalta olisi laadittava yhteisön sääntelypuitteet? 4) Olisiko institutionaalisia puitteita parannettava? Kuinka tämä olisi mahdollista? Mistä tehtävistä kilpailuviranomaisten ja mistä sääntelyviranomaisten olisi vastattava? Onko tarpeen perustaa Euroopan tason sääntelyviranomainen kunkin |
|--|

¹⁸ Sähköisen viestinnän verkkoja ja palveluja käsittelevän eurooppalaisen sääntelyviranomaisten ryhmän perustamisesta 29 päivänä heinäkuuta 2002 tehdyssä komission päätöksessä 2002/627/EY (EYVL L 200, 30.7.2002, s. 38) määritellään alakohtainen sääntelyviranomainen seuraavasti: "Tässä päätöksessä tarkoitetaan 'asiaa käsittelevällä kansallisella sääntelyviranomaisella' sitä puitedirektiivissä määriteltyä kunkin jäsenvaltion viranomaista, joka on perustettu valvomaan sähköisen viestinnän verkkoja ja palveluja koskevien direktiivien säännösten käytännön tulkintaa ja soveltamista"

2.2 Alakohtainen lainsäädäntö ja yleiset oikeudelliset puitteet

37. Tähän asti yhteisö on antanut yleishyödyllisiä palveluja koskevan lainsäädännön alakohtaisesti. Näin ollen on kehitetty laaja alakohtaisen lainsäädännön kokoelma eri verkkotoimialoille kuten sähköinen viestintä, postipalvelut, kaasu ja sähkö sekä liikenne, joilla voidaan tarjota yleisen taloudellisen edun mukaisia palveluja. Saadun kokemuksen perusteella nousi esille kysymys siitä, olisiko kehitettävä yhteiset eurooppalaiset puitteet perustamissopimuksen 16 artiklaan perustuvien periaatteiden yhdenmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi yhteisön tasolla. Tässä yhteydessä komissio antoi Laekenissa kokoontuneelle Eurooppa-neuvostolle sitoumuksen, jonka mukaan se etsii parhaan välineen korkealaatuisten yleishyödyllisten palvelujen kehittämisen varmistamiseksi Euroopan unionissa yhteisön politiikkaa kaikilla aloilla tiukasti noudattaen.
38. Yleisessä säädöksessä voitaisiin vahvistaa kaikille tai useille yhteisön toimivaltaan kuuluville yleishyödyllisille palveluille yhteiset tavoitteet ja periaatteet, selventää niitä ja konsolidoida ne. Tällainen säädös voisi luoda perustan sellaisen alakohtaisen lainsäädännön laatimiselle, jolla voitaisiin panna täytäntöön puitesäädöksessä vahvistetut tavoitteet, ja siten yksinkertaistettaisiin ja konsolidoitaisiin sisämarkkinoita tällä alalla.
39. Yhteisön säännösten konsolidointi voisi perustua voimassa olevan alakohtaisen lainsäädännön yhteisiin osiin, ja se auttaisi varmistamaan yleishyödyllisten palvelujen eri aloilla sovellettavien lähestymistapojen yhdenmukaisuuden. Sillä voisi myös olla merkittävä symbolinen arvo, sillä se osoittaisi selvästi yhteisön lähestymistavan ja yleishyödyllisten palvelujen yhteisön käsitteen olemassaolon. Lisäksi konsolidointi voisi auttaa uusia jäsenvaltioita kehittämään sääntelystrategioitaan tällä alalla.
40. Tällaisella strategialla olisi kuitenkin rajoituksensa, koska puiteväline, jossa vahvistetaan yhteiset tavoitteet ja periaatteet, olisi luonteeltaan yleispätevä, sillä sen olisi perustuttava erityyppisiä palveluita koskevaan yhteiseen nimittäjään. Jos nykyiset suojelutasot on tarkoitus säilyttää, strategiaa olisi täydennettävä alakohtaisella lainsäädännöllä, jossa vahvistetaan tarkemmat määräykset ottaen huomioon erilaisten yleishyödyllisten palvelujen erityispiirteet. Lisäksi 16 artikla ei luo oikeusperustaa erityisen säädöksen antamiselle. EY:n perustamissopimuksen muut määräykset voisivat toimia oikeusperustana välineen sisällöstä riippuen. Olisi mahdollista käyttää esimerkiksi 95 artiklaa, mutta tähän artiklaan perustuva puitesäädös olisi rajoitettava yhteisön sisäiseen kauppaan vaikuttaviin yleisen *taloudellisen* edun mukaisiin palveluihin. Tämä merkitsisi sitä, että useat merkittävät alat jäisivät säädöksen soveltamisalan ulkopuolelle, koska ne ovat luonteeltaan muita kuin taloudellisia tai koska niillä on vähäinen vaikutus kauppaan. Jos pidetään suotavana sitä, että näistä aloista säädetään yhteisön lainsäädännössä, EY:n perustamissopimuksen muuttaminen olisi paras tapa luoda asianmukainen oikeusperusta.
41. Oikeudelliselta muodoltaan yhteisten tavoitteiden ja periaatteiden konsolidointi voitaisiin toteuttaa säädöksellä (direktiivillä tai asetuksella) tai muunlaisella

asiakirjalla (suosituksella, tiedonannolla, suuntaviivoilla, toimielinten välisellä sopimuksella). Sen lisäksi että eri välineiden oikeudelliset vaikutukset ovat erilaiset, ne eroavat toisistaan myös siltä osin, missä määrin yhteisön eri toimielimet osallistuvat hyväksyntämenettelyyn¹⁹.

42. Keskusteltavat kysymykset:

- 5) Onko suotavaa laatia yleiset yhteisön puitteet yleishyödyllisille palveluille? Mikä niiden lisäarvo olisi verrattuna nykyiseen alakohtaiseen lainsäädäntöön? Mitä aloja, kysymyksiä ja oikeuksia puitteiden olisi koskettava? Mitä välinettä olisi käytettävä (esimerkiksi direktiiviä, asetusta, suositusta, tiedonantoa, suuntaviivoja tai toimielinten välistä sopimusta)?
- 6) Mikä alakohtaisen sääntelyn tähänastinen vaikutus on ollut? Onko tämä vähentänyt johdonmukaisuutta?

2.3. TALOUDELLISET JA MUUT KUIN TALOUDELLISET PALVELUT

43. Luonteeltaan taloudellisten ja muiden kuin taloudellisten palvelujen erottaminen toisistaan on tärkeää, sillä niihin sovelletaan perustamissopimuksen eri sääntöjä. Esimerkiksi sellaisia määräyksiä kuin syrjimättömyyden periaate ja vapaan liikkuvuuden periaate sovelletaan kaikkien palveluiden saatavuuteen. Julkisia hankintoja koskevia sääntöjä sovelletaan julkisyhteisöjen hankkimisiin tavaroihin, palveluihin ja toimeksiantoihin ottaen huomioon sekä taloudellisten että muiden kuin taloudellisten palvelujen tarjonta. Palvelujen tarjoamisen vapautta, sijoittautumisoikeutta ja EY:n perustamissopimuksen kilpailu- ja valtiontukisääntöjä sovelletaan kuitenkin ainoastaan taloudellisiin toimintoihin. Lisäksi perustamissopimuksen 16 artiklaa ja perusoikeuskirjan 36 artiklaa sovelletaan ainoastaan yleisiin *taloudellisiin* tarkoituksiin liittyviin palveluihin.
44. Mitä tulee luonteeltaan taloudellisten ja muiden kuin taloudellisten palvelujen väliseen eroon, kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla, on taloudellista toimintaa²⁰. Näin ollen taloudellisia ja muita kuin taloudellisia palveluja voi esiintyä yhtä aikaan samalla alalla, ja joskus niitä voi jopa tarjota sama organisaatio. Lisäksi vaikka joidenkin julkisten palveluiden tarjoamiselle ei olisikaan tarjolla markkinoita, yrityksille voi kuitenkin olla tarjolla tuotantoketjun alkupään markkinoita, joilla ne voivat tehdä sopimuksia viranomaisen kanssa näiden palveluiden tarjoamiseksi. Sisämarkkina-, kilpailu- ja valtiontukisääntöjä sovelletaan tällaisiin tuotantoketjun alkupään markkinoihin.
45. Tekniset, taloudelliset ja yhteiskunnalliset muutokset vaikuttavat siihen, mitä palveluja voidaan tarjota markkinoilla, ja niiden kirjo onkin muuttunut ajan myötä. Tämän seurauksena jako taloudellisiin ja muihin kuin taloudellisiin toimintoihin on ollut dynaaminen ja kehittyvä, ja viime vuosikymmenten aikana yhä useammat toiminnot ovat muuttuneet taloudellisiksi toiminnoiksi. Yhä useampien palveluiden

¹⁹ Tässä yhteydessä on huomattava, että unionin oikeudellisista säännöksistä käydään keskustelua Eurooppa-valmistelukunnassa. Perustuslaista tehtävästä sopimuksesta laaditun alustavan luonnoksen 24–28 artiklassa vahvistetaan oikeudellisten säännösten ehdotettu laajuus

²⁰ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio yhdistetyissä asioissa C-180-184/98, *Pavel Pavlov ym. v. Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*, Kok. 2000, s. I-6451

osalta tämä jako on käynyt entistä epäselvemmäksi. Vuonna 2000 antamassaan tiedonannossa komissio esitti useita esimerkkejä muista kuin taloudellisista toiminnoista²¹. Nämä esimerkit koskevat erityisesti asioita, jotka kuuluvat perimmältään valtion erityisoikeuksiin, kuten koulutukseen ja pakolliseen perussosiaaliturvaan liittyvät kansalliset järjestelmät, sekä monia toimintamuotoja, joita harjoittavat ensi sijassa sosiaalisia tehtäviä suorittavat organisaatiot, joiden tavoitteena ei ole harjoittaa teollista tai kaupallista toimintaa. Koska jakotapa on muuttunut ajan mittaan, komissio korosti Laekenissa kokoontuneelle Eurooppa-neuvostolle antamassaan raportissa, että ei olisi mahdollista eikä toivottavaa laatia täsmällistä enakkoluetteloä kaikista sellaisista yleishyödyllisistä palveluista, joita on pidettävä muina kuin taloudellisina palveluina²².

46. Vaikka jaon kehittyvä ja dynaaminen luonne ei aiheuta ongelmia komission käytännön työssä, se on johtanut huolestuneisuuteen erityisesti muiden kuin taloudellisten palvelujen tarjoajien keskuudessa, jotka toivovat parempaa oikeusvarmuutta sääntely-ympäristöltään.
47. Lisäksi muiden kuin taloudellisten yleishyödyllisten palvelujen tulevaisuus nostaa esiin kysymyksiä Euroopan tasolla riippumatta siitä, kuuluvatko kyseiset palvelut valtion erityisoikeuksiin vai liittyvätkö ne sellaisiin herkkiin aloihin kuten kulttuuri, koulutus, terveydenhuolto tai sosiaalipalvelut. Hyväntekeväisyysjärjestöjen, vapaaehtoisjärjestöjen ja humanitaaristen järjestöjen aktiivinen rooli selittää osittain näiden kysymysten tärkeyden Euroopan kansalaisille.
48. Keskusteltavat kysymykset:

- 7) Onko tarpeen edelleen määritellä kriteereitä, joita käytetään sen määrittelemiseksi, onko jokin palvelu luonteeltaan taloudellinen vai muu kuin taloudellinen? Olisiko voittoa tavoittelemattomien ja ensisijaisesti sosiaalisia tehtäviä suorittavien organisaatioiden tilannetta selvennettävä lisää?
- 8) Mikä rooli yhteisöllä olisi oltava muiden kuin taloudellisten yleishyödyllisten palvelujen suhteen?

3. KOHTI YLEISHYÖDYLLISTEN PALVELUJEN YHTEISÖN KÄSITETTÄ

49. Luultavasti ei ole toivottavaa eikä mahdollista kehittää yhtä ainutta kattavaa eurooppalaista määritelmää yleishyödyllisten palvelujen kattamalle sisällölle. Voimassa olevassa yhteisön lainsäädännössä yleisen taloudellisen edun mukaisista palveluista on kuitenkin useita yhteisiä tekijöitä, joita voidaan käyttää käyttökelpoisen yhteisön käsitteen määrittelemiseksi yleisen taloudellisen edun mukaisille palveluille. Näitä tekijöitä ovat erityisesti seuraavat: yleispalvelu, jatkuvuus, palvelun laatu, kohtuuhintaisuus sekä käyttäjien ja kuluttajien suoja. Nämä yhteiset tekijät osoittavat yhteisön arvot ja tavoitteet. Ne on siirretty velvoitteiksi sovellettavaan lainsäädäntöön, ja niiden tavoitteena on varmistaa sellaisten päämäärien saavuttaminen kuten taloudellinen tehokkuus, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus sekä turvallisuuden takaaminen kaikille kansalaisille. Niitä voidaan myös täydentää yksityiskohtaisemmin määritellyillä velvoitteilla

²¹ EYVL C 17, 19.1.2001, s. 4 (28–30 kohta)

²² KOM(2001) 598, 17.10.2001 (30 kohta)

asianomaisen alan piirteistä riippuen. Jos ne on kehitetty erityisesti tiettyä verkostoalaa varten, niillä voi olla merkitystä myös sosiaalipalveluille.

3.1 Yhteiset velvoitteet

3.1.1 Yleispalvelu

50. Yleispalvelun käsite viittaa joukkoon yleisen edun mukaisia vaatimuksia, jotka varmistavat, että tietyt palvelut ovat jäsenvaltion koko alueella kaikkien kuluttajien ja käyttäjien saatavilla tietyn laatuista maantieteellisestä sijainnista riippumatta ja kansalliset erityisolosuhteet huomioon ottaen kohtuuhintaan.²³ Se on määritetty erityisesti joillekin verkkotoimialoille (esimerkiksi televiestintä, sähkö ja postipalvelut). Käsitteellä luodaan kaikille kansalaisille oikeus saada tiettyjä olennaisiksi katsottuja palveluja ja velvoitetaan alan toimijat tarjoamaan määritelty palvelu asetetuilla ehdoilla, joihin kuuluu täydellinen alueellinen kattavuus. Kilpailulle vapautetussa markkinaympäristössä yleispalvelun velvoite takaa, että palvelu on kaikkien saatavilla kohtuuhintaan ja että palvelun laatu säilytetään ja sitä parannetaan tarvittaessa.
51. Yleispalvelu on dynaaminen käsite. Se varmistaa, että yleisen edun mukaisissa vaatimuksissa voidaan ottaa huomioon poliittinen, yhteiskunnallinen, taloudellinen ja tekninen kehitys, ja antaa tarvittaessa mahdollisuuden mukauttaa näitä vaatimuksia säännöllisesti kansalaisten muuttuvien tarpeiden mukaisesti.
52. Se on myös joustava käsite, joka on täysin yhdenmukainen toissijaisuusperiaatteen kanssa. Kun yleispalvelun perusperiaatteet määritellään yhteisön tasolla, näiden periaatteiden täytäntöönpano voidaan jättää jäsenvaltioille, jolloin on mahdollista ottaa huomioon erilaiset perinteet ja erityiset valtakunnalliset tai alueelliset olosuhteet. Lisäksi yleispalvelun käsitettä voidaan soveltaa erilaisiin markkinarakenteisiin ja näin ollen käyttää sääntelemään palveluja markkinoiden vapautumisen ja avautumisen eri vaiheissa.
53. Kahden viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana yleispalvelun käsitteestä on kehittynyt korvaamaton yleisen taloudellisen edun mukaisia palveluja koskevan yhteisön politiikan kannalta. Sen avulla on ollut mahdollista tarkastella eri aloilla julkisen edun mukaisia vaatimuksia, jotka liittyvät taloudelliseen tehokkuuteen, tekniseen kehitykseen, ympäristönsuojeluun, avoimuuteen ja vastuullisuuteen, kuluttajanoikeuksiin ja erityistoimenpiteisiin, jotka ovat yhteydessä työkyvyttömyyteen, ikään tai koulutukseen. Yleispalvelun käsite on myös osaltaan vähentänyt jäsenvaltioiden välisiä elintasoeroja ja mahdollisuuksia.
54. Yleispalvelun periaatteen täytäntöönpano on mutkikas ja vaativa tehtävä kansallisille sääntelyviranomaisille, jotka usein on vasta perustettu ja joiden kokemus sen vuoksi on vielä vähäistä. Yhteisön tasolla oikeudet palvelujen saantiin määritellään eri direktiiveissä, mutta yhteisön toimielimet eivät yksin voi varmistaa, että nämä oikeudet myönnetään käytännössä täysimääräisinä. Vaarana on, että nämä yhteisön lainsäädännössä vahvistetut oikeudet pysyvät teoreettisina, vaikka ne onkin virallisesti saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä.

²³

Yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla 7 päivänä maaliskuuta 2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/22/EY (yleispalveludirektiivi) 3 artiklan 1 kohta, EYVL L 108, 24.4.2002, s. 51

3.1.2 Jatkuvuus

55. Useille yleishyödyllisille palveluille on luonteenomaista, että niiltä vaaditaan jatkuvuutta, toisin sanoen palveluntarjoajan on varmistettava, että palvelussa ei ole katkoksia. Joidenkin palvelujen osalta keskeytymätön tarjonta voi olla myös palveluntarjoajan kaupallisten etujen mukaista eikä sen vuoksi ehkä olisi välttämätöntä velvoittaa operaattoria oikeudellisesti jatkuvuuteen. Kansallisella tasolla jatkuvuutta koskeva vaatimus on sovittava yhteen työntekijöillä olevan lakko-oikeuden ja oikeusvaltioperiaatteen noudattamista koskevan vaatimuksen kanssa.
56. Jatkuvan palvelun varmistamista koskeva vaatimus ei sisälly johdonmukaisesti alakohtaiseen yhteisön lainsäädäntöön. Joissakin tapauksissa alakohtaisessa yhteisön lainsäädännössä säädetään nimenomaisesti jatkuvuutta koskevasta velvoitteesta²⁴. Muissa tapauksissa alakohtainen sääntely ei sisällä jatkuvuutta koskevaa velvoitetta, vaan siinä annetaan jäsenvaltioille lupa määrätä tällainen velvoite palveluntarjoajille²⁵.

3.1.3 Palvelun laatu

57. Laatuvaatimusten määrittelystä, valvonnasta ja täytäntöönpanosta, josta julkiset viranomaiset vastaavat, on tullut keskeinen osa yleishyödyllisten palvelujen sääntelyä.
58. Kilpailulle vapautetuilla aloilla yhteisö ei luottanut siihen, että markkinavoimat yksin säilyttäisivät palvelujen laadun ja kehittäisivät sitä. Vaikka yleensä ottaen kuuluukin jäsenvaltioiden vastuualaan määritellä yleishyödyllisten palveluiden laadun taso, niin joistakin laatuvaatimuksista säädetään kuitenkin yhteisön lainsäädännössä. Niihin kuuluvat esimerkiksi turvallisuusmääräykset, laskutuksen oikeellisuus ja avoimuus, alueellinen kattavuus ja suoja palvelun katkaisua vastaan. Toisissa tapauksissa jäsenvaltioilla on oikeus tai velvollisuus vahvistaa laatustandardit. Lisäksi joissakin tapauksissa jäsenvaltioiden velvollisuutena on valvoa laatustandardien noudattamista ja huolehtia siitä sekä varmistaa, että laatustandardeista ja operaattoreiden todellisista toimintatuloksista julkaistaan tietoja. Pisimmälle laadun sääntelyssä yhteisön tasolla on edetty postipalvelujen ja sähköisten viestintäpalvelujen alalla.
59. Lisäksi komissio on kehittänyt sääntelyn ulkopuolisia toimenpiteitä yleisen taloudellisen edun mukaisten palvelujen laadun parantamiseksi – esimerkiksi rahoitusvälineitä, vapaaehtoisia eurooppalaisia standardeja ja menettelyjä hyvien

²⁴ Esimerkiksi postidirektiivin (97/67/EY) 3 artiklan 1 kohdassa veloitetaan jäsenvaltiot varmistamaan "postipalvelujen pysyvä tarjonta". Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/67/EY, annettu 15 päivänä joulukuuta 1997, yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä, EYVL L 15, 21.1.1998, s. 14

²⁵ Sähkődirektiivin 3 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa: "Jäsenvaltiot voivat (...) yleisesti taloudellisen edun nimissä asettaa sähkölaitosalalla toimiville yrityksille julkisiin palveluihin liittyviä velvollisuuksia, jotka voivat koskea turvallisuutta, toimitusvarmuus mukaan luettuna, säännöllisyyttä (...). Näiden velvollisuuksien on oltava selkeästi määriteltäviä, avoimia, syrjimättömiä ja todennettavia; jäsenvaltioiden on viipymättä julkaistava ja ilmoitettava komissiolle nämä velvollisuudet ja niihin mahdollisesti tehtävät tarkistukset." Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 96/92/EY, annettu 19 päivänä joulukuuta 1996, sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä, EYVL L 27, 30.1.1997, s. 20

käytänteiden vaihtamiseksi. Esimerkiksi sähkö- ja kaasualoilla yhteisö edistää sääntelyviranomaisten vapaaehtoista yhteistyötä.

3.1.4 Kohtuuhintaisuus

60. Kohtuuhintaisuuden käsite kehitettiin telepalvelujen sääntelyn yhteydessä. Myöhemmin se otettiin käyttöön myös postipalvelujen sääntelyssä²⁶. Se edellyttää, että yleisen taloudellisen edun mukaista palvelua tarjotaan kohtuuhintaan, jotta se olisi kaikkien saatavilla. Kohtuuhintaisuuden käsitteen soveltaminen auttaa saavuttamaan taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden jäsenvaltioissa.
61. Voimassa olevassa alakohtaisessa lainsäädännössä ei vahvisteta kriteerejä, joiden mukaan kohtuulliset hinnat on määriteltävä. Jäsenvaltioiden on määriteltävä nämä kriteerit. Kyseiset kriteerit voisivat liittyä esimerkiksi levinneisyysasteeseen tai peruspalvelupaketin hintaan suhteessa tiettyjen asiakasryhmien käytettävissä oleviin tuloihin. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä huono-osaisten ja yhteiskunnasta syrjäytyneiden ryhmien tarpeisiin ja kykyihin. Kun tämä kohtuullinen hintataso on vahvistettu, jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tätä hintatasoa todella noudatetaan. Tämä voi tapahtua hintavalvontajärjestelmän avulla (hintaero, maantieteelliset keskihinnat) ja/tai myöntämällä tukia kyseessä oleville henkilöille.

3.1.5 Käyttäjien ja kuluttajien suojele

62. Yleishyödyllisten palvelujen alalla sovelletaan horisontaalisia kuluttajansuojasääntöjä kuten muillakin talouden aloilla. Lisäksi näiden palvelujen erityisen taloudellisen ja yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi alakohtaisessa yhteisön lainsäädännössä on säädetty erityistoimenpiteistä, joiden tarkoituksena on vastata kuluttajien ja yritysten erityisiin huolenaiheisiin ja tarpeisiin, myös niiden oikeuteen päästä osalliseksi korkealaatuisista kansainvälisistä palveluista²⁷. Kuluttajien ja käyttäjien oikeuksista on säädetty sähköistä viestintää, postipalveluja, energiaa (sähkö, kaasu), liikennettä ja yleisradiotoimintaa koskevassa alakohtaisessa lainsäädännössä. Komission kuluttajapoliittisessa strategiassa vuosille 2002–2006²⁸ yleishyödylliset palvelut tunnustetaan politiikanalaksi, jolla on toteutettava toimia kuluttajansuojan korkean tason varmistamiseksi.
63. Komission syyskuussa 2000 yleishyödyllisistä palveluista antamassa tiedonannossa²⁹ esitetään useita periaatteita, jotka voivat auttaa määrittelemään, mitä kuluttajat ja käyttäjät vaativat kyseisiltä palveluilta. Näihin periaatteisiin kuuluvat hyvä palvelunlaatu, korkeatasoinen kansanterveyden suojele ja palvelujen turvallisuus, avoimuus (esimerkiksi tariffien, sopimusten sekä palveluntarjoajien valinnan ja rahoituksen osalta), palvelun valinta, palveluntarjoajan valinta, palveluntarjoajien välinen tehokas kilpailu, sääntelyelinten olemassaolo, riidanratkaisujärjestelmien olemassaolo, kuluttajien ja käyttäjien edustus palvelujen määrittelyssä sekä arvioinnissa ja aktiivinen osallistuminen siihen sekä maksutavan valinta. Tiedonannossa korostetaan, että takuut näiden palveluiden yleisestä saatavuudesta,

²⁶ Kohtuullisen hinnoittelun laajemmasta käsitteestä keskustellaan sähkö- ja kaasudirektiivin muuttamiseksi esitetyn ehdotuksen yhteydessä

²⁷ Esimerkiksi lentoliikennealalla tämä merkitsee ylivarauksen vastaisten toimien toteuttamista ja lennolle pääsyn epäämistä koskevan korvausjärjestelmän käyttöä

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

²⁹ EYVL C 17, 19.1.2001, s. 4

jatkuvuudesta, korkeasta tasosta ja kohtuuhintaisuudesta ovat kuluttajapolitiikan perusosia yleisen taloudellisen edun mukaisten palveluiden alalla. Lisäksi siinä korostetaan tarvetta käsitellä kansalaisille tärkeitä laajoja aiheita, joita ovat ympäristönsuojelun korkea taso, tiettyjen väestöryhmien – esimerkiksi vammaisten ja alhaisen tulotason omaavien henkilöiden – erityistarpeet sekä tärkeimpien palveluiden täysimääräinen alueellinen kattavuus kaukaisilla tai vaikeakulkuisilla alueilla.

64. Keskusteltavat kysymykset:

- 9) Olisiko yleishyödyllisten palvelujen yhteiseen käsitteeseen sisällytettävä muitakin vaatimuksia? Kuinka tehokkaasti nykyisillä vaatimuksilla saavutetaan sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden tavoitteet?
- 10) Olisiko kaikki tai osa näistä vaatimuksista ulotettava koskemaan sellaisia palveluja, joita ne eivät tällä hetkellä koske?
- 11) Mitkä näiden vaatimusten sääntelyyn liittyvistä seikoista olisi käsiteltävä yhteisön tasolla ja mitkä jäsenvaltioissa?
- 12) Onko nämä vaatimukset pantu tehokkaasti täytäntöön aloilla, joilla niitä sovelletaan?
- 13) Olisiko joitakin tai kaikkia näistä vaatimuksista sovellettava myös sellaisiin yleishyödyllisiin palveluihin, jotka eivät ole luonteeltaan taloudellisia?

3.2 Muut erityiset velvoitteet

65. Useilla alakohtaisilla yleisen edun mukaisilla velvoitteilla voitaisiin täydentää yleisiä julkisen palvelun velvoitteita. Näihin velvoitteisiin kuuluvat turvallisuus, toimitusvarmuus, verkkoon pääsy, tiedotusvälineiden moniarvoisuus ja yhteenliitettävyys.

66. *Turvallisuus ja varmuus*

Nopeasti ja merkittävästi muuttuvassa maailmassa Euroopan unionin kansalaisten on voitava tuntea olevansa turvassa ja myös todellisesti elää turvallisissa olosuhteissa. Turvallisuudesta on tullut yhä tärkeämpi aihealue useiden eri tapahtumien johdosta. Erityisesti 11. syyskuuta 2001 jälkeen turvallisuus on noussut jopa ensisijaiseksi tavoitteeksi koko Euroopassa. Lukuisat muut viimeaikaiset tapahtumat ovat korostaneet tätä seikkaa³⁰. Tästä syystä turvallisuuden katsotaan olevan yksi eurooppalaisen yhteiskuntamallin perusteista.

Turvallisuudella viitataan lähes kaikissa jäsenvaltioissa olemassa oleviin yhteisesti asetettuihin tavoitteisiin. Ajatuksena on erityisesti ehkäistä yhteiskuntaan kohdistuvia ennakkoluuloja ja hyökkäyksiä. Niitä on monenlaisia. Euroopassa näihin tavoitteisiin on tavallisesti pyritty yleishyödyllisten palveluiden kautta. Perinteisesti niitä on toteutettu valtion puitteissa ja osittain ilman kaupallisia päämääriä.

³⁰ Prestige-öljysäiliöaluksen uppoaminen ja viimeaikainen SARS-epidemia

Komissio on viime aikoina sitoutunut nostamaan turvallisuustasoa ja hyväksymään eurooppalaisemman lähestymistavan tietyillä aloilla, kuten liikenne ja energia. Tässä yhteydessä on syytä mainita komission tiedonanto Yhdysvalloissa suoritettujen terrori-iskujen seurauksista ilmailualalla³¹, Euroopan rannikoilla tapahtuneiden useiden suurten merionnettomuuksien johdosta esitetyt komission ehdotukset³² sekä äskettäin hyväksytty ydinvoimapaketti, joka liittyy komission ehdotukseen yhteisön tason lähestymistavaksi ydinvoimaloiden ja radioaktiivisten jätteiden turvallisuuteen³³. Näissä asiakirjoissa korostetaan useita tavoitteita, joihin Euroopan on yhtenäisesti pyrittävä. Turvallisuuden puolesta on ponnisteltu merkittävästi, joten turvallisuustasoa olisi nostettava. Tämän uuden lähestymistavan taustalla on useita ja laajoja syitä. Esimerkiksi ongelmat ylittävät usein kansalliset rajat, kansainväliset sopimukset ja säännöt eivät useinkaan ole sitovia ja jäsenvaltiot joutuvat toisinaan tilanteeseen, jossa vastassa ovat yhteisön sääntöjen asettamat rajoitukset.

67. *Toimitusvarmuus*

Palvelun korkea laatu merkitsee sitä, että palvelun kestävä tarjonta on varmistettu pitkällä aikavälillä. Yleensä sisämarkkinoiden kehittäminen on nostanut merkittävästi tuotteiden ja palvelujen toimitusvarmuutta niin, että kyseiset markkinat toimivat kilpailukykyisesti. Joskus yleishyödyllisten palveluiden alalla on kuitenkin toteutettava julkisia toimia, jotta voidaan parantaa toimitusvarmuutta erityisesti sen riskin huomioon ottamiseksi, että infrastruktuuriin ei investoida tarpeeksi pitkällä aikavälillä, ja riittävän kapasiteetin saatavuuden varmistamiseksi.

68. Energia-alalla toimitusvarmuudesta on keskusteltu yhteisön tasolla laajasti komission vuonna 2001 julkaiseman vihreän kirjan³⁴ perusteella. Vihreän kirjan tarkoituksena on aloittaa keskustelu energian toimitusvarmuutta koskevan pitkän ajanjakson strategian määrittelemiseksi, jonka tavoitteena on varmistaa energiatuotteiden keskeytymätön saanti markkinoilla hintaan, joka on kohtuullinen kuluttajille ja käyttäjille, ja jossa samalla otetaan huomioon ympäristönäkökohdat ja kestävä kehitys. Komissio selvitti julkisen keskustelun tuloksia tiedonannossa kesäkuussa 2002³⁵. Tämän kuulemisen perusteella komissio päätteli raportissaan, että oli välttämätöntä lisätä energia-alalla toimitusvarmuuden takaavien toimenpiteiden yhteensovittamista. Jatkotoimenpiteenä komissio esitti syyskuussa 2002 kaksi direktiiviehdotusta, jotka auttavat parantamaan öljytuotteiden ja maakaasun toimitusvarmuutta Euroopan unionissa³⁶.

69. Muutamat energia-alan ulkopuoliset yleishyödylliset palvelut saattavat myös vaikuttaa toimitusvarmuuden turvaamiseen. Yhteisön johdetussa oikeudessa ei kuitenkaan yleisesti käsitellä tätä asiaa. Sen vuoksi voi olla hyödyllistä harkita, onko

³¹ Päiväty 10.10.2001

³² Prestige-öljysäiliöaluksen onnettomuuden johdosta esitettyjen äskettäisten ehdotusten lisäksi ks. myös Erika-öljysäiliöaluksen vuonna 1999 tapahtuneen uppoamisen johdosta esitetyt komission ehdotukset KOM(2000) 142 ja KOM(2000) 802

³³ Hyväksytty 6. marraskuuta 2002. Ks. erityisesti ydinturvallisuutta koskeva komission tiedonanto KOM(2002) 605 lopullinen

³⁴ Vihreä kirja – Energiahuoltostrategia Euroopalle, KOM(2000) 769, 29.11.2000

³⁵ Loppuraportti vihreästä kirjasta "Energiahuoltostrategia Euroopalle", KOM(2002) 321, 29.6.2002

³⁶ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi öljytuotteiden toimitusvarmuutta koskevien toimenpiteiden lähentämisestä, EYVL C 331 E, 31.12.2002, s. 249; ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maakaasun toimitusvarmuuden takaavista toimenpiteistä, EYVL C 331 E, 31.12.2002, s. 262

olemassa muita aloja, joilla toimitusvarmuutta olisi käsiteltävä erityisesti. Arvioinnissa olisi kuitenkin aina otettava huomioon se, että erityisiin lisätoimenpiteisiin, joiden tavoitteena on parantaa toimitusvarmuutta, liittyy yleensä lisäkustannuksia, ja että tämä voi vähentää kilpailua. Kaikkien toimitusvarmuuden parantamiseen tähtäävien toimenpide-ehdotusten on sen vuoksi varmistettava, että aiheutuvat kustannukset eivät ole odotettuja etuja suuremmat³⁷.

70. *Verkkoon pääsy ja yhteenliitettävyyys*

Tehokkaan kilpailun vallitessa markkinamekanismit voivat varmistaa riittävän korkealaatuisten palveluiden tarjonnan kohtuuhintaan, mikä vähentää suuresti sääntelyn tarvetta. Jos yleisen taloudellisen edun mukaisia palveluita tarjotaan kaikille verkostopohjalta, vakiintuneet yritykset saavat merkittävää kilpailuetua, joka ensi sijassa perustuu vaihtoehtoisten verkkojen luomiseen ja ylläpitämiseen liittyviin merkittäviin uponneisiin kustannuksiin. Tapauksissa, joissa kilpailijat voivat toimia vain palveluntarjoajina, pääsy vakiintuneen toimijan verkkoon on välttämätöntä markkinoille pääsemiseksi. Myös aloilla, joilla kilpailijoilla on oikeus ottaa käyttöön oma verkkoinfrastruktuurinsa, kilpailijoiden voi olla välttämätöntä päästä vakiintuneen operaattorin verkkoon kilpaillakseen tämän kanssa. Jos kolmannen osapuolen pääsy olemassa oleviin verkkoihin kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin ei ole mahdollista, olisi säilytettävä monopolitilanne tai ainakin annettava vakiintuneelle toimijalle kannustimia, jotta verkkoon pääsyn alalla esiintyy syrjintää ja tämän johdosta tuotantoketjun loppupään kilpailussa vääristymiä. Jotta täytettäisiin kilpailupolitiikan ja sisämarkkinoiden tavoitteet ja tarjottaisiin kuluttajille enemmän valinnanvaraa, parempaa laatua ja alhaisempia hintoja, yhteisön tasolla vapautettuja aloja koskevassa alakohtaisessa yhteisön lainsäädännössä yhdenmukaistetaan ja säännellään pääsyä verkkoinfrastruktuureihin.

71. Yhteisö on laatinut erilaisia sääntelystrategioita eri verkkotoimialoille ja yleishyödyllisille palveluille. Tämä johtuu siitä, että nämä toimialat eroavat toisistaan ja siitä, että vapauttaminen on edennyt niillä eri tahtiin. Toimialat eroavat toisistaan erityisesti kannattavuuden, tuotantorakenteen, pääomavaltaisuuden, palvelujen toimitustapojen ja kysyntärakenteen suhteen. Joillakin aloilla vakiintunut operaattori voi pysyä vertikaalisesti integroituneena, mutta sen on sallittava verkkoon pääsy kilpailijoiden markkinoille tulon mahdollistamiseksi. Televiestinnässä julkisilla operaattoreilla on velvollisuus neuvotella verkkojensa yhteenliittämisestä. Lisäksi kilpailijoilla on oikeus käyttää vakiintuneen operaattorin infrastruktuuria. Tällainen järjestelmä on nykyisin voimassa myös sähkö- ja kaasualalla. Postialalla uudet markkinoille tulijat ovat luoneet pakettien jakeluverkostoja pyytämättä pääsyä vakiintuneen operaattorin infrastruktuuriin. Silloin kun on velvollisuus myöntää verkkoon pääsy, sen hinnoittelu on osoittautunut sääntelyn kannalta merkittävimmäksi kysymykseksi.

72. Kokemus on osoittanut, että todennäköisesti verkkoon pääsyn sääntelyssä ei ole yhtä ainoaa ihanteellista lähestymistapaa. Valinnoissa on otettava huomioon kunkin toimialan erityispiirteet. Tästä syystä yhteisö on tähän asti noudattanut alakohtaista lähestymistapaa verkkoon pääsyn sääntelyssä verkkotoimialoilla. Voitaisiin kuitenkin harkita, olisiko sääntelystrategioiden ja -tekniikoiden vertailu eri alojen välillä hyödyllistä.

³⁷ Vrt. komission valmisteluasiakirja "Security of supply, The current situation at European Union level, SEC(2002) 243, 28.2.2002

73. *Tiedotusvälineiden moniarvoisuus*

Toimenpiteet, joiden tavoitteena on tiedotusvälineiden moniarvoisuuden varmistaminen, rajoittavat tavallisesti mediayhtiöiden omistussuhteiden enimmäissuuruutta ja estävät samanaikaisen määräysvallan tai omistussuhteen useassa mediayhtiössä. Niiden tavoitteena on suojella sananvapautta ja varmistaa, että tiedotusvälineet tuovat ilmi demokraattiselle yhteiskunnalle luonteenomaisen mielipiteiden kirjon.

74. Aluksi on todettava, että tiedotusvälineiden moniarvoisuuden suojeleminen on ensisijaisesti jäsenvaltioiden tehtävä. Tällä hetkellä yhteisön johdetussa oikeudessa ei ole säännöksiä, joiden tavoitteena olisi suoraan suojella tiedotusvälineiden moniarvoisuutta. Yhteisön lainsäädäntö mahdollistaa kuitenkin kansallisten suojaustoimenpiteiden soveltamisen tiedotusvälineiden moniarvoisuuden alalla. Voimassa olevien yhteisön säädösten tavoite on varmistaa markkinatoimijoiden välinen taloudellinen tasapaino. Tästä syystä näillä säädöksillä kohdellaan tiedotusvälinealaa taloudellisen toiminnan alana eikä – tai korkeintaan hyvin epäsuorasti – kansalaisille tietoa välittävänä alana. Joulukuussa 1992 komissio julkaisi vihreän kirjan³⁸ aloittaakseen julkisen keskustelun yhteisön toiminnan tarpeellisuudesta tällä alalla. Keskustelujen perusteella ei voitu tehdä selviä toimintaan liittyviä päätelmiä eikä komissio tehnyt muodollista aloitetta. Kymmenen vuotta myöhemmin tiedotusvälineiden moniarvoisuuden suojeleminen on edelleen tärkeä kysymys ottaen huomioon media-alan lisääntyvä keskittyminen ja sähköisten viestintien leviäminen³⁹. Komissio toivoo mielipiteitä siitä, olisiko komission tarkasteltava tarkemmin tarvetta yhteisön toimintaan tällä alalla.

75. Keskusteltavat kysymykset:

- 14) Millaiset yleishyödylliset palvelut voisivat aiheuttaa toimitusvarmuuteen liittyviä ongelmia? Olisiko yhteisön toteutettava lisätoimenpiteitä?
- 15) Olisiko lisätoimenpiteitä toteutettava yhteisön tasolla verkkoon pääsyn ja yhteenliitettävyyden parantamiseksi? Millä aloilla? Mitä toimenpiteitä olisi harkittava erityisesti rajatylittävien palveluiden suhteen?
- 16) Mitä muita alakohtaisia julkisen palvelun velvoitteita olisi tarkasteltava?
- 17) Olisiko harkittava mahdollisuutta toteuttaa konkreettisia toimenpiteitä moniarvoisuuden suojelemiseksi yhteisön tasolla? Mitkä toimenpiteet olisivat mahdollisia?

4. HYVÄ HALLINTO: ORGANISOINTI, RAHOITUS JA ARVIOINTI

76. Kun tarkastellaan jäsenvaltioiden julkisten viranomaisten osallistumista yleishyödyllisten palvelujen tarjontaan voidaan tilannetta selvittää kolmen osatekijän avulla:

- velvoitteiden määrittely ja täytäntöönpano sekä organisointitavan valinta,

³⁸ Moniarvoisuus ja tiedotusvälineiden keskittyminen sisämarkkinoilla, arvio yhteisön toiminnan tarpeellisuudesta, komission vihreä kirja, KOM(92) 480, 23.12.1992

³⁹ Ks. myös Amsterdamin sopimuksella EY:n perustamissopimukseen lisätty pöytäkirja jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta

- yleishyödyllisten palvelujen rahoitus,
- yleishyödyllisten palvelujen arviointi.

4.1 Velvoitteiden määrittely ja organisointitavan valinta

77. Kuten edellä todettiin, kunkin jäsenvaltion kansalliset, alueelliset ja paikalliset viranomaiset voivat periaatteessa vapaasti määrittellä, mitä ne pitävät yleishyödyllisinä palveluina. Tähän määrittelyvapauteen sisältyy myös vapaus määrätä velvoitteita tällaisten palvelujen tarjoajille, edellyttäen, että nämä velvoitteet ovat yhteisön sääntöjen mukaisia. Koska yhteisön lainsäädäntöä ei ole olemassa, yleensä on jäsenvaltioiden tehtävä määrittellä vaatimukset kuten yleispalvelun velvoitteet, alueellista kattavuutta koskevat vaatimukset, laatu- ja turvallisuusstandardit, käyttäjien ja kuluttajien oikeudet sekä ympäristöön liittyvät vaatimukset.
78. Ainoastaan suurten verkkotoimialojen tapauksessa yhteisö on yhdenmukaistanut julkisen palvelun velvoitteita koskevat määräykset ja määritellyt yhteiset vaatimukset erityisessä yhteisön lainsäädännössä. Tämä koskee esimerkiksi sähköistä viestintää ja postipalveluja. Myös silloin kun tällaisia yhdenmukaistettuja velvoitteita on olemassa, jäsenvaltioiden vastuulla on niiden tarkentaminen ja täytäntöönpano alan erityispiirteiden mukaisesti. Yleensä alakohtainen julkisen palvelun velvoitteiden yhdenmukaistaminen ei estä jäsenvaltioita määräämästä pidemmälle meneviä tai ylimääräisiä velvoitteita, jotka ovat yhteisön oikeuden mukaisia, jollei yhdenmukaistamistoimenpiteitä koskevissa säädöksissä toisin säädetä⁴⁰. Sähköisen viestinnän alalla tällaisia velvoitteita ei voida rahoittaa alan sisäisesti.
79. Yleisen taloudellisen edun mukaisten palvelujen tarjonnan järjestämisenkin osalta jäsenvaltioilla on vapaus päättää, kuinka palvelua hoidetaan, edellyttäen kuitenkin, että yhteisön sääntöjä noudatetaan. Joka tapauksessa markkinoiden avautuminen ja kilpailu tietyllä taloudellista etua koskevalla alalla määräytyy asiaa koskevien yhteisön sisämarkkina- ja kilpailusääntöjen mukaisesti. Kun otetaan huomioon valtion osallistuminen yleishyödyllisten palveluiden tarjoamiseen, erityisesti julkisten viranomaisten on päätettävä, tarjoavatko ne yleishyödylliset palvelut suoraan vai uskovatko ne palvelun hoitamisen kolmannelle osapuolelle (julkiselle tai yksityiselle)⁴¹.
80. Yleisen taloudellisen edun mukaisten palvelujen tarjoajat, sisäiset palveluntarjoajat mukaan luettuina, ovat kuitenkin yrityksiä ja sen vuoksi niihin sovelletaan perustamissopimuksen kilpailusääntöjä. Päätökset myöntää erityis- tai yksinoikeuksia sisäisille palveluntarjoajille tai suojella niitä muulla tavoin voivat rikkoa EY:n perustamissopimusta sen 86 artiklassa määrätystä osittaisesta suojelusta huolimatta. Oikeuskäytäntö osoittaa tämän pitävän paikkansa, erityisesti silloin kun

⁴⁰ Esimerkiksi postidirektiivissä velvoitetaan jäsenvaltiot varmistamaan vähintään viisi päivittäistä jakelua kuluttajille viikossa. Jäsenvaltiot voisivat määrätä suuremmasta jakelukertojen määrästä tai määrittelemään muutoin jakeluvaihtoehtoja

⁴¹ Paikallisen maaliikenteen osalta komissio on esittänyt lainsäädäntöehdotuksen, jonka mukaan jäsenvaltioiden olisi käytettävä julkisia palveluhankintoja. Vrt. muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rautateiden, maanteiden ja sisävesien henkilöliikenteeseen liittyviä julkisen palvelun vaatimuksia ja julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekemistä koskevista jäsenvaltioiden toimista, EYVL C 151 E, 25.6.2002, s. 246

julkisen palvelun velvoitteita, jotka palveluntarjoajan on tarkoitus täyttää, ei ole määritelty asianmukaisesti⁴², kun palveluntarjoaja ei selvästi pysty vastaamaan kysyntään⁴³ tai kun velvoitteet voitaisiin täyttää vaihtoehtoisella tavalla, jolla olisi vähemmän haitallinen vaikutus kilpailuun⁴⁴.

81. Kun jäsenvaltion julkinen viranomainen päättää antaa yleishyödyllisen palvelun tarjoamisen kolmannen osapuolen tehtäväksi, palveluntarjoajan valinnassa on noudatettava tiettyjä sääntöjä ja periaatteita, jotta varmistettaisiin tasavertaiset kilpailumahdollisuudet kaikille palveluntarjoajille, joko julkisille tai yksityisille, jotka mahdollisesti pystyvät tarjoamaan kyseistä palvelua. Tämä varmistaa, että palveluja tarjotaan taloudellisesti edullisimmilla ehdoilla, joita markkinoilla on saatavilla. Näiden sääntöjen ja periaatteiden rajoissa julkiset viranomaiset voivat vapaasti määritellä tarjottavan palvelun piirteet, palvelun laatua koskevat ehdot mukaan luettuina, julkisen politiikan tavoitteidensa saavuttamiseksi. Voidaan erottaa kaksi tilannetta:
- Jos julkinen viranomainen uskoo yleisen taloudellisen edun mukaisen palvelun tarjoamisen kolmannelle osapuolelle sopimuksella, joka on julkisia palveluhankintoja tai julkisia rakennusurakoita koskeva sopimus julkisista hankinnoista annettujen direktiivien tarkoittamassa mielessä tai urakkasopimus direktiivin 93/37/ETY tarkoittamassa mielessä⁴⁵, kyseisen sopimuksen on noudatettava sovellettavassa julkisia hankintoja koskevassa direktiivissä määriteltyjä menettelyvaatimuksia, jos se saavuttaa tai ylittää sovellettavassa direktiivissä määritellyn raja-arvon ja jos sitä ei ole jätetty kyseisen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.
 - Jos julkinen viranomainen uskoo yleisen taloudellisen edun mukaisen palvelun tarjoamisen kolmannelle osapuolelle sopimuksella, joka ei kuulu julkisia hankintoja koskevien direktiivien soveltamisalaan, kyseisen sopimuksen on tästä huolimatta noudatettava periaatteita, jotka on johdettu suoraan EY:n perustamissopimuksesta, ja erityisesti niitä säädöksiä, jotka liittyvät palveluiden tarjoamisen vapauteen ja sijoittautumisvapauteen. Tämä koskee esimerkiksi raja-arvot alittavia julkisia sopimuksia tai rakennusurakoita (eli sopimuksia, joissa määrätään, että palveluntarjoajan palkkio koostuu ainakin osittain oikeudesta käyttää palvelua) ja yhdenvälisiä sopimuksia, joilla myönnetään oikeus tarjota yleistä taloudellista etua koskeva palvelu. Näihin sääntöihin ja periaatteisiin sisältyvät yhdenvertainen kohtelu, avoimuus, suhteellisuus, vastavuoroinen tunnustaminen ja yksityishenkilöiden oikeuksien turvaaminen⁴⁶.
82. Ympäristöpalvelujen ja erityisesti jätehuollon alalla julkiset viranomaiset voivat myöntää yksinoikeuksia organisaatioille, joita tuottajat ovat perustaneet tiettyjen jätteiden kierrättämistä varten. Näihin organisaatioihin sovelletaan kilpailusääntöjä. Tällaisten organisaatioiden perustamisen taustalla on usein innovatiivinen lähestymistapa, jolla pyritään varmistamaan jätteiden synnyn ehkäiseminen ja

⁴² Ks. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa *Silver Line Reisebüro* (C-66/86, tuomio 11.4.1989).

⁴³ Ks. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa *Höfner* (C-41/90, tuomio 23.4.1991)

⁴⁴ Ks. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa *Vlaamse Televisie Maatschappij* (T-266/97, tuomio 8.7.1999)

⁴⁵ Riippumatta kansallisessa lainsäädännössä käytetystä määritelmästä

⁴⁶ Vrt. komission tulkitseva tiedonanto käyttöoikeussopimuksista (konsessio) yhteisön oikeudessa, EYVL C 121, 29.4.2000, s. 2

jätteiden kierrättäminen. Esimerkkinä mainittakoon tuottajan vastuu. Tässä yhteydessä taloudellinen vastuu jätehuollosta kuuluu tuotteiden tuottajille jätteen alkulähteellä.

83. Näin ollen kunkin jäsenvaltion viranomaisilla säilyy suuri vapaus määritellä ja panna täytäntöön julkisen palvelun velvoitteet ja järjestää yleishyödyllisten palvelujen tarjoaminen. Toisaalta tämän ansiosta jäsenvaltiot voivat määritellä politiikan, jossa otetaan huomioon erityiset kansalliset, alueelliset tai paikalliset olosuhteet. Esimerkiksi kaukaisia ja harvaan asuttuja alueita saattaa olla asianmukaista kohdella eri lailla kuin keskeisiä ja tiheään asuttuja alueita. Toisaalta erityisen lainsäädännön puuttuminen voi johtaa puutteelliseen oikeusvarmuuteen ja markkinoiden vääristymiseen⁴⁷. Euroopan tasolla on kehittynyt kansallisten sääntelyviranomaisten välisiä yhteistyömuotoja, joiden tarkoituksena on parantaa toimintalinjojen yhdenmukaisuutta eri jäsenvaltioissa, mutta eurooppalaista sääntelyviranomaista ei ole millegään palvelulle⁴⁸. Komission mielestä on tarpeen keskustella kattavasti näistä tekijöistä.

84. Keskusteltavat kysymykset:

- 18) Oletteko tietoinen tapauksista, joissa yhteisön säännöt ovat kohtuuttomasti rajoittaneet yleishyödyllisten palvelujen järjestämistä tai julkisen palvelun velvoitteiden määrittelyä kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla? Oletteko tietoinen tapauksista, joissa yleishyödyllisten palvelujen järjestämistapa tai julkisen palvelun velvoitteiden määrittelytapa muodostaa suhteettoman esteen sisämarkkinoiden päätökseen saattamiselle kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla?
- 19) Olisiko palvelukohtaiset julkisen palvelun velvoitteet yhdenmukaistettava paremmin yhteisön tasolla? Minkä palvelujen osalta?
- 20) Olisiko tehostettava parhaita toimintatapoja koskevaa kokemusten vaihtoa ja esikuva-analyysiä kysymyksissä, jotka liittyvät yleishyödyllisten palvelujen järjestämiseen unionin alueella. Kenen tulisi osallistua tähän ja mitä aloja olisi tarkasteltava?

⁴⁷ Esimerkiksi vesialalla erityisen ja asiaa koskevan sääntelyn puuttuminen on synnyttänyt hyvin erilaisia teollisuuden rakenteita kaikissa jäsenvaltioissa. Vrt. *WRC/Ecologic, Study on the Application of the Competition Rules to the Water Sector in the European Community*, joulukuu 2002, nähtävillä osoitteessa:

http://europa.eu.int/comm/competition/publications/studies/water_sector_report.pdf.

Kaupallisten näkökohtien lisäksi on käsitelty myös muita näkökohtia, esimerkiksi yhteisön vesipolitiikan puitteista annetussa direktiivissä 2000/60/EY, EYVL L 327, 22.12.2000, s. 1, jossa vahvistetaan joitakin avoimuutta koskevia sääntöjä vesipalveluiden alaa varten. Direktiivin 9 artiklassa tarkastellaan hinnoittelupolitiikkaa ja vaaditaan jäsenvaltioita ottamaan erityisesti huomioon kustannusten kattamisen periaate, myös ympäristö- ja luonnonvarakustannukset sekä saastuttaja maksaa -periaate

⁴⁸ Tarkemmat tiedot liitteessä

4.2 YLEISHYÖDYLLISTEN PALVELUJEN RAHOITUS

85. Monia yleishyödyllisiä palveluja ei voida tarjota kannattavasti pelkästään markkinamekanismien perusteella ja on tarpeen luoda erityisjärjestelyjä palveluntarjoajan tasapainoisten taloudellisten olosuhteiden varmistamiseksi. Esimerkiksi markkinat eivät voi yksin tarjota yleispalvelua tai täyttää maantieteellistä kattavuutta. Tällä hetkellä jäsenvaltioiden vastuulla on varmistaa yleishyödyllisten palvelujen rahoitus ja laskea tällaisten palvelujen tarjoamisesta aiheutuvat ylimääräiset kustannukset. Joissakin tapauksissa yhteisö voi yhteisrahoituksen kautta osallistua tiettyjen hankkeiden rahoittamiseen, esimerkiksi rakennerahastojensa tai Euroopan laajuisia verkkoja koskevien TEN-ohjelmiensa kautta.
86. Kyseessä olevien palvelujen perinteistä ja erityisominaisuuksista riippuen jäsenvaltiot soveltavat eri järjestelyjä varmistamaan taloudellisesti tasapainoiset olosuhteet yleishyödyllisten palvelujen tarjoajille. Jäsenvaltioiden soveltamiin rahoitusjärjestelyihin kuuluvat seuraavat:
- suora taloudellinen tuki valtion talousarviosta (esimerkiksi avustukset tai muut taloudelliset edut kuten veronvähennykset),
 - erityis- tai yksinoikeudet (esimerkiksi lakisääteinen monopoli),
 - markkinatoimijoiden osallistuminen rahoitukseen (esimerkiksi yleispalvelurahasto),
 - keskihintojen asettaminen (esimerkiksi yhtenäinen valtakunnallinen tariffi huolimatta merkittävistä eroista palvelun tarjoamisesta aiheutuvissa kustannuksissa),
 - solidaarisuuteen perustuva rahoitus (esimerkiksi sosiaaliturvamaksut).
87. Vaikka erilaisia rahoitusmuotoja on edelleen olemassa, viime vuosikymmenten aikana on kehittynyt selvä suuntaus: jäsenvaltiot ovat yhä suuremmassa määrin poistaneet yksinoikeudet yleishyödyllisten palvelujen tarjontaan ja avanneet markkinat uusille tulokkaille. Tämän vuoksi oli turvauduttava muihin taloudellisen tuen muotoihin, kuten markkinatoimijoiden rahoittamien erityisrahastojen perustamiseen tai suoraan julkiseen rahoitukseen talousarviosta, eli vähiten vääristäviä piirteitä sisältäviin rahoitustapoihin⁴⁹. Tällaiset rahoitusmuodot ovat parantaneet yleishyödyllisten palvelujen tarjoamisesta aiheutuvien kustannusten ja taustalla olevien poliittisten valintojen avoimuutta ja edistäneet poliittista keskustelua näistä palveluista.
88. Yleensä jäsenvaltiot voivat valita, millä tavoin ne rahoittavat yleishyödylliset palvelunsa. Niiden on ainoastaan varmistettava, että niiden valitsema järjestely ei vääristä kohtuuttomasti sisämarkkinoiden toimintaa. Jäsenvaltiot voivat erityisesti myöntää julkisen palvelun velvoitteesta maksettavia korvauksia, jotka ovat välttämättömiä yleisen taloudellisen edun mukaisen palvelun toiminnan kannalta. Valtiontukisäännöissä kielletään ainoastaan liian suurien korvausten maksaminen. Jotta oikeusvarmuus ja avoimuus lisääntyisi sovellettaessa valtioneukisääntöjä

⁴⁹ Ks. *Liberalisation of Network Industries, Economic implications and main policy issues, European Economy No. 4, 1999*

yleishyödyllisiin palveluihin, komissio ilmoitti Laekenin Eurooppa-neuvostolle antamassaan selonteossa, että se aikoo luoda yhteisön kehyksen yleisen taloudellisen edun mukaisille palveluille myönnettyä valtiontukea varten ja – jos ja siinä laajuudessa kuin kehyksen soveltamisesta saatu kokemus tarjoaa riittävät perusteet – hyväksyä ryhmäpoikkeusasetuksen yleisen taloudellisen edun mukaisten palveluiden osalta. Parhailaan ollaan laatimassa suuntaviivoja valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisen taloudellisen edun mukaisiin palveluihin⁵⁰.

89. Joissakin tapauksissa alakohtaisessa lainsäädännössä vahvistetaan erityiset säännöt, jotka koskevat julkisen palvelun velvoitteista aiheutuvien ylimääräisten kustannusten rahoittamista. *Sähköisen viestinnän* alalla alakohtaisessa sääntelyssä vaaditaan jäsenvaltioita poistamaan kaikki erityis- tai yksinoikeudet, mutta säädetään mahdollisuudesta luoda yleispalvelun tarjoamisesta aiheutuvien ylimääräisten kustannusten kattamiseksi rahasto, joka perustuu markkinatoimijoiden rahoitusosuuksiin⁵¹. *Postipalvelujen* alalla postidirektiivissä sallitaan määritellyn postimonopolin säilyttäminen ja yleispalvelurahaston perustaminen postipalvelun rahoittamiseksi⁵². *Lentoliikenteen* alalla jäsenvaltiot voivat myöntää tilapäisen yksinoikeudellisen toimiluvan avoimen tarjouskilpailun perusteella varmistukseen säännöllisen liikenteen tietyillä reiteillä, joilla markkinat eivät tarjoa riittävää palvelua⁵³. *Julkisen liikenteen* osalta yhteisössä on säädetty korvausten laskemista koskevista säännöistä⁵⁴.
90. Sisämarkkina-, kilpailu- ja valtiontukisääntöjen tavoitteena on varmistaa, että yleisen taloudellisen edun mukaisten palveluiden tarjoajille myönnetty taloudellinen tuki ei vääristä kilpailua eikä sisämarkkinoiden toimintaa. Voimassa olevalla alakohtaisella lainsäädännöllä pyritään ainoastaan varmistamaan, että jäsenvaltioiden käyttöönottatut rahoitusjärjestelyt vääristävät kilpailua mahdollisimman vähän ja helpottavat markkinoille pääsyä. Tämän seurauksena yhteisön lainsäädännössä sallitaan erityisesti valikoiva markkinoille pääsy.
91. Muita rahoitusjärjestelyn valintaan vaikuttavia kriteereitä, kuten sen tehokkuus tai tulonsiirtovaikutukset, ei tällä hetkellä oteta huomioon yhteisön lainsäädännössä. Valitun järjestelyn vaikutuksia palveluiden ja infrastruktuurien tarjoajien pitkän aikavälin investointeihin ja toimitusvarmuuteen ei myöskään ole erityisesti tarkasteltu.

⁵⁰ Komission kertomus yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin myönnettävää valtiontukea koskevien suuntaviivojen edistymisestä, 13.12.2002

⁵¹ Yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla 7 päivänä maaliskuuta 2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/22/EY (yleispalveludirektiivi) 13 artikla, EYVL L 108, 24.4.2002, s. 51

⁵² Yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä 15 päivänä joulukuuta 1997 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 97/67/EY 7 artikla ja 9 artiklan 4 kohta, EYVL L 15, 21.1.1998, s. 14, sellaisena kuin se on muutettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2002/39/EY, EYVL L 176, 5.7.2002, s. 21

⁵³ Yhteisön lentoliikenteen harjoittajien pääsystä yhteisön sisäisen lentoliikenteen reiteille 23 päivänä heinäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2408/92 4 artikla, EYVL L 240, 24.8.1992, s. 8

⁵⁴ Neuvoston asetus (ETY) N:o 1191/69, annettu 26 päivänä kesäkuuta 1969, julkisten palvelujen käsitteeseen rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteessä olennaisesti kuuluvia velvoitteita koskevista jäsenvaltioiden toimenpiteistä, EYVL L 156, 28.6.1969, s. 1, sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston asetuksella (ETY) 1893/91, EYVL L 169, 29.6.1991, s. 1

92. Tässä vaiheessa komissio pitää tarkoituksenmukaisena aloittaa keskustelu siitä, olisiko näiden kriteereiden perusteella pääteltävä, että olisi suosittava tiettyjä rahoitusjärjestelyjä, ja olisiko yhteisön toteutettava toimenpiteitä tiettyjen rahoitusjärjestelyjen hyväksi.

93. Keskusteltavat kysymykset:

- 21) Oletteko tietoinen tapauksista, joissa yhteisön oikeus ja erityisesti valtiontukisääntöjen soveltaminen on haitannut yleishyödyllisten palvelujen rahoitusta tai johtanut huonoihin valintoihin?
- 22) Olisiko tiettyä rahoitustapaa suosittava avoimuuteen, vastuullisuuteen, tehokkuuteen, tulonsiirtovaikutuksiin tai kilpailuun liittyvien näkökohtien vuoksi? Olisiko yhteisön tässä tapauksessa toteutettava aiheellisia toimenpiteitä?
- 23) Onko olemassa toimialoja ja/tai olosuhteita, joissa markkinoille pääsy valikoimalla ”parhaat päältä” saattaa olla tehotonta ja yleisen edun vastaista?
- 24) Olisiko solidaarisuuteen perustuvan rahoituksen seurauksia ja kriteerejä selvennettävä yhteisön tasolla?

4.3 yleishyödyllisten palvelujen arviointi.

94. Muuttuva sääntely-ympäristö ja tekninen ympäristö sekä yhteisön eri aloilla harjoittaman politiikan yhä suurempi vaikutus yleishyödyllisiin palveluihin ovat korostaneet tarvetta arvioida näiden palvelujen toimivuutta asianmukaisesti yhteisön ja kansallisella tasolla. Yleishyödyllisten palvelujen arviointi on tärkeää, koska näillä palveluilla on suuri merkitys koko talouden kannalta ja jokaisen ihmisen elämänlaadun kannalta. Se on välttämätöntä, jotta voidaan valvoa, täytetäänkö julkisten viranomaisten näiden palvelujen tarjoajille asettamat yleisen edun mukaiset tehtävät. Perusteellinen arviointi lisää avoimuutta ja luo pohjan paremmille poliittisille valinnoille ja asiaan perehtyneelle demokraattiselle keskustelulle. Näin voidaan arvioida sekä palvelun taloudellista tehokkuutta että sitä, kuinka tehokkaasti viranomaiset ovat päässeet muihin julkisen politiikan tavoitteisiin. Yhteisön tasolla yleisen taloudellisen edun mukaisten palvelujen arviointi on tärkeää siksi, että sen avulla voidaan varmistaa sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta sekä ympäristönsuojelua koskevien tavoitteiden saavuttaminen. Toimivuuden arviointi voi lisäksi auttaa vaihtamaan parhaita käytänteitä maiden ja taloudellisten toimialojen välillä. Se on keskeinen osa hyvää eurooppalaista hallintotapaa⁵⁵.

95. Komissio on viime vuosina pyrkinyt parantamaan yleishyödyllisten palvelujen arviointia ja on kehittänyt arviointistrategian, joka perustuu kolmeen arviointiin:⁵⁶

⁵⁵ Komission valkoinen kirja eurooppalaisesta hallintotavasta, KOM(2001) 428, 25.7.2001; Raportti Laekenin Eurooppa-neuvostolle, KOM(2001) 598, 17.10.2001

⁵⁶ Raportti Laekenin Eurooppa-neuvostolle, KOM(2001) 598, 17.10.2001; Komission tiedonanto - Menetelmiä koskeva huomautus yleistä taloudellista etua koskevien palveluiden laaja-alaista arviointia varten, KOM(2002) 331 lopullinen, 18.6.2002

- Komissio arvioi säännöllisesti yhteisön tasolla vapautettuja verkkotoimialoja (alakohtainen arviointi).
- Lisäksi komissio aloitti vuonna 2001 eri verkkotoimialoja koskevan vuotuisen arvioinnin (horisontaalinen arviointi).
- Kolmanneksi komissio toteuttaa säännöllisesti kuluttajatytyväisyystutkimuksia yleisen taloudellisen edun mukaisten palvelujen alalla (esim. Eurobarometri-kyselyt ja laadulliset tutkimukset).

96. Yleishyödyllisten palvelujen arviointi on mutkikas tehtävä. Laajamittaisen arvioinnin on katettava useita aloja ja oltava moniulotteista, ja siinä on otettava huomioon poliittisia, taloudellisia, yhteiskunnallisia ja ympäristöön liittyviä tekijöitä, myös ulkoisia vaikutuksia. Lisäksi siinä olisi otettava huomioon kaikkien asianomaisten osapuolten edut ja mielipiteet. On tärkeää tietää, mitä käyttäjät ja kuluttajat (myös huono-osaisten ja yhteiskunnasta syrjäytyneiden ryhmät), työmarkkinaosapuolet ja muuta osapuolet ymmärtävät näiden palveluiden hyvällä toimivuudella ja mitä he niiltä odottavat jatkossa. Näistä syistä tässä vihreässä kirjassa pyritään käynnistämään keskustelu perusteista, joita sidosryhmien mielestä olisi käytettävä arviointitarkoituksiin. Horisontaalisen arvioinnin osalta komissio on esittänyt menetelmän yleishyödyllisten palvelujen arvioimiseksi⁵⁷. Se on korostanut säännöllisten horisontaalisten arviointien asteittaisen kehittämisen ja parantamisen tarpeellisuutta tulevinä vuosina. Valtavat erot tietojen saatavuuden ja laadun välillä ovat kattavan arvioinnin suurin este. Olisi tutkittava, kuinka tietojen saatavuutta ja laatua voitaisiin parantaa⁵⁸.
97. Yhteisön tasolla komissio tekee arviointiraportteja yleishyödyllisiä palveluita tarjoavien verkkotoimialojen toimivuudesta. Se toimittaa tuloksensa Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle sekä kaikille sidosryhmille, jotta tietoa voidaan levittää mahdollisimman laajalle kuulijakunnalle. Komission käytettävissä olevat resurssit ovat kuitenkin rajalliset eikä komissio pysty yhdistämään kantaansa asianomaisten osapuolten kaikkia, usein toisistaan poikkeavia näkemyksiä. Sen vuoksi on keskusteltava siitä, kuinka arviointi olisi toteutettava yhteisön tasolla ja kuinka vastuu olisi jaettava.
98. Lisäksi toimivuuden arviointi yhteisön tasolla rajoittuu tällä hetkellä pääasiassa verkkotoimialoihin, joita koskevaa alakohtaista yhteisön lainsäädäntöä on olemassa. Komission arviointistrategia ei sisällä muita aloja. Olisi tarkasteltava, onko tarpeen laajentaa yhteisön arviointia nykyiseltä tasoltaan rikkomatta toissijaisuusperiaatetta.
99. Keskusteltavat kysymykset:

- | |
|--|
| <p>25) Kuinka yleishyödyllisten palvelujen toimivuuden arviointi olisi toteutettava yhteisön tasolla? Millaiset institutionaaliset järjestelyt olisi valittava?</p> <p>26) Mitkä tekijät yhteisön arviointimenetelmien olisi katettava? Mitä perusteita yhteisön arviointien pohjana olisi käytettävä? Mitkä yleishyödylliset palvelut olisi</p> |
|--|

⁵⁷ Komission tiedonanto - Menetelmiä koskeva huomautus yleistä taloudellista etua koskevien palveluiden laaja-alaista arviointia varten, KOM(2002) 331 lopullinen, 18.6.2002

⁵⁸ Tarkemmat tiedot liitteessä

sisällytettävä yhteisön tasolla toteutettavaan arviointiin?

27) Kuinka kansalaiset voisivat osallistua arviointiin? Onko hyvistä käytännöistä joitakin esimerkkejä?

28) Kuinka arvioinneissa käytettävien tietojen laatua voitaisiin parantaa? Missä määrin toimijoita pitäisi pakottaa antamaan tietoja saataville?

5. YLEISHYÖDYLLISET PALVELUT JA GLOBALISAATION HAASTE

5.1 Kauppapolitiikka

100. Kansainväliset kauppasopimukset, jotka on tehty Maailman kauppajärjestön WTO:n puitteissa ja usein kahdenvälisellä tasolla, sisältävät määräyksiä palveluista, joiden tarjoaja ei ole julkinen viranomainen (eli jotka toimitetaan kaupallisesti tai kilpaillen yhden tai useamman palveluntarjoajan kanssa). Tällaiset määräykset koskevat palvelujen vaihtoa ja ehtoja, joiden puitteissa palveluntarjoajat voivat toimia ulkomaisilla markkina-alueilla. Palvelukaupan yleissopimuksen (GATSin) nojalla kukin jäsen määrittelee itse palvelualat, jotka se on valmis avaamaan ulkomaisille palveluntarjoajille alhaalta ylöspäin rakentuvan lähestymistavan (ns. *Bottom-up*-lähestymistavan) mukaisesti, ja asiaa koskevat ehdot. Lisäksi GATS-sopimuksessa tunnustetaan nimenomaisesti WTO:n jäsenten täysivaltaiset oikeudet säännellä taloudellista ja muuta kuin taloudellista toimintaa alueellaan niiden pyrkiessä julkisen politiikan tavoitteisiinsa. Näiden sopimusten kattamien palvelujen osalta kukin sopimuspuoli säilyttää oikeuden määritellä erityisvelvoitteet, joita toimijoille voidaan asettaa. Jäsenillä säilyy oikeus päättää sellaisten alojen jättämisestä GATS-sitoumusten ulkopuolelle, joiden avaaminen kilpailulle saattaisi niiden mielestä heikentää esimerkiksi palvelujen saatavuutta, laatua ja kohtuuhintaisuutta. Jäsenet voivat siten säilyttää palvelun (julkisena tai yksityisenä) monopolina. WTO:n yhteydessä käydyillä neuvotteluilla ei ole suoraa tai välillistä vaikutusta yritysten yksityistämistä koskeviin jäsenvaltioiden päätöksiin.
101. Tältä osin Euroopan yhteisö on vapaasti päättänyt antaa sitovia sitoumuksia, jotka koskevat joitakin sisämarkkinoilla kilpailulle jo avoimia yleishyödyllisiä palveluja. Näiden sitoumusten perusteella ulkomaiset palveluntarjoajat päästetään Euroopan yhteisön markkinoille samoin tai joskus rajoittavammin ehdoin kuin eurooppalaiset palveluntarjoajat. WTO:n monenvälisissä neuvotteluissa (GATS-sitoumukset) tai kahdenvälisissä yhteyksissä annetut sitoumukset eivät ole tähän mennessä vaikuttaneet yleishyödyllisten palvelujen sääntelytapaan yhteisön oikeudessa. Ne eivät myöskään ole vaikuttaneet näiden palvelujen rahoitustapaan. Tässä suhteessa kauaskantoisimmista velvoitteista on sovittu kahdenvälisellä tasolla ja ne rajoittuvat yhteisön valtiontukijärjestelmän alueelliseen laajentamiseen.
102. Lisäksi Dohan kehitysohjelman puitteissa käydään keskusteluja palvelukaupan vapauttamisesta sekä palvelukauppaan liittyviä avustuksia koskevista säännöistä. Euroopan yhteisö neuvottelee myös kahdenvälisiä kauppasopimuksia palvelualalla. Tässä yhteydessä Euroopan yhteisö käsittelee yleishyödyllisiä palveluja kuten aikaisemminkin tavoitteenaan varmistaa vapauttamistason ja sisämarkkinoilla sovellettavan sääntelyn täydellinen noudattaminen.
103. Keskusteltava kysymys:

29) Onko Euroopan yhteisön sisällä sellaisia erityisiä kehityssuuntauksia, joihin olisi kiinnitettävä erityishuomiota käsiteltäessä yleishyödyllisiä palveluja kansainvälisissä kauppaneuvotteluissa? Mitä ne ovat?

5.2 Kehitys- ja yhteistyöpolitiikka

104. Euroopan yhteisön kehityspolitiikan päätavoitteena on köyhyyden vähentäminen kehitysmaissa. Yleishyödyllisten palvelujen vähimmäistason varmistaminen on olennainen edellytys tämän päämäärän saavuttamiselle, sillä yleishyödylliset palvelut eivät pelkästään täytä joitakin ihmisten perustarpeista vaan ne myös luovat korvaamattoman perustan köyhimpien maiden talouden kehittämiseksi.

105. Yksityiset sijoitukset yleishyödyllisiin palveluihin voivat auttaa parantamaan olennaisten palvelujen tarjoamista näissä maissa. Markkinoiden avaaminen ja yksityistäminen voivat kuitenkin antaa aihetta oikeutettuihin hallintoa ja sääntelyä koskeviin huoliin. Sen vuoksi uudistuksessa olisi otettava huomioon riittävien sääntely- ja toimielinpuutteiden tarpeellisuus ja sen olisi perustuttava talouskasvuun, työllisyyteen, palveluiden tasoon, yhtäläiseen saatavuuteen, ympäristöoloihin ja kansalliseen talousarvioon kohdistuvien vaikutusten perusteelliseen arviointiin.

106. Keskusteltava kysymys:

30) Kuinka yhteisö voi kehitysyhteistyöpolitiikkansa puitteissa parhaiten tukea ja edistää investoimista kehitysmaiden tarvitsemiin keskeisiin palveluihin?

6. TOIMINTAAN LIITTYVÄ PÄÄTELMÄ

107. Komissio kehottaa kaikkia asianomaisia esittämään kantansa tässä vihreässä kirjassa esitetyistä kysymyksistä. Vastaukset ja muut mahdolliset huomautukset voidaan lähettää postitse seuraavaan osoitteeseen:

European Commission
Green Paper on Services of General Interest Consultation
BREY 7/342
B-1049 Brussels

Ne voidaan myös lähettää sähköpostitse seuraavaan osoitteeseen:

SGI-Consultation@cec.eu.int

Kaikki huomautukset on lähetettävä komissiolle **15. syyskuuta 2003** mennessä. Vastauksissa ja huomautuksissa on mainittava niiden kysymysten numero, johon ne liittyvät. Komission pääsihteeristö laittaa asianosaisten tiedoksi sähköisesti saadut vastaukset ja vastausten lähettäjien yhteystiedot, jos kyseiset lähettäjät ovat antaneet nimenomaisen suostumuksensa niiden julkaisemiseen, vihreää kirjaa koskevalle verkkosivustolle, jonka osoite on

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

108. Muun muassa saatujen vastausten perusteella komissio aikoo tehdä päätelmänsä syksyllä ja tarvittaessa esittää konkreettisia ehdotuksia jatkotoimenpiteiksi.

TIIVISTELMÄ KESKUSTELTAVISTA KYSYMYKSISTÄ

Toissijaisuuden luonne

- 1) Olisiko korkealaatuisten yleishyödyllisten palvelujen kehittäminen lisättävä yhteisön tavoitteisiin? Olisiko yhteisön toimivaltaa laajennettava yleisen taloudellisen edun mukaisten palvelujen ja muiden kuin taloudellisten palvelujen alalla?
- 2) Onko tarvetta selventää, kuinka vastuualat jakautuvat yhteisön ja jäsenvaltioiden kesken? Onko tarvetta selventää niiden palveluiden käsitettä, jotka eivät vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan? Kuinka tämä olisi tehtävä?
- 3) Onko olemassa palveluja (muita kuin 32 kohdassa mainitut suuret verkkotoimialat), joiden osalta olisi laadittava yhteisön sääntelypuitteet?
- 4) Olisiko institutionaalisia puitteita parannettava? Kuinka tämä olisi mahdollista? Mistä tehtävistä kilpailuviranomaisten ja mistä sääntelyviranomaisten olisi vastattava? Onko tarpeen perustaa Euroopan tason sääntelyviranomainen tai kansallisten sääntelyviranomaisten Euroopan laajuinen jäsenelty verkosto?

Alakohtainen lainsäädäntö ja yleiset oikeudelliset puitteet

- 5) Onko suotavaa laatia yhteisön puitteet yleishyödyllisille palveluille? Mikä niiden lisäarvo olisi verrattuna nykyiseen alakohtaiseen lainsäädäntöön? Mitä aloja ja kysymyksiä puitteiden olisi koskettava? Mitä välinettä olisi käytettävä (esimerkiksi direktiiviä, asetusta, suositusta, tiedonantoa, suuntaviivoja tai toimielinten välistä sopimusta)?
- 6) Mikä alakohtaisen sääntelyn tähänastinen vaikutus on ollut? Onko tämä vähentänyt johdonmukaisuutta?

Taloudelliset ja muut kuin taloudelliset palvelut

- 7) Onko tarpeen edelleen selventää kriteereitä, joita käytetään sen määrittelemiseksi, onko jokin palvelu luonteeltaan taloudellinen vai muu kuin taloudellinen? Olisiko voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden ja ensi sijassa sosiaalisia tehtäviä suorittavien organisaatioiden tilannetta selvennettävä lisää?
- 8) Mikä rooli unionilla olisi oltava muiden kuin taloudellisten yleishyödyllisten palvelujen suhteen?

Yhteiset velvoitteet

- 9) Olisiko yleishyödyllisten palvelujen yhteiseen käsitteeseen sisällytettävä muitakin tekijöitä? Kuinka tehokkaasti nykyisillä vaatimuksilla saavutetaan sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden tavoitteet?
- 10) Olisiko kaikki tai osa näistä tekijöistä ulotettava koskemaan sellaisia palveluja, joita ne eivät tällä hetkellä koske?
- 11) Mitkä näiden tekijöiden sääntelyyn liittyvistä seikoista olisi käsiteltävä yhteisön tasolla ja mitkä jäsenvaltioissa?
- 12) Onko nämä tekijät pantu tehokkaasti täytäntöön aloilla, joilla niitä sovelletaan?
- 13) Olisiko joitakin tai kaikkia näistä tekijöistä sovellettava myös sellaisiin yleishyödyllisiin palveluihin, jotka eivät ole luonteeltaan taloudellisia?

Alakohtaiset velvoitteet

- 14) Millaiset yleishyödylliset palvelut voisivat aiheuttaa toimitusvarmuuteen liittyviä ongelmia? Olisiko yhteisön toteutettava lisätoimenpiteitä?
- 15) Olisiko lisätoimenpiteitä toteutettava yhteisön tasolla verkkoon pääsyn ja yhteenliitettävyyden parantamiseksi? Millä aloilla? Mitä toimenpiteitä olisi harkittava erityisesti rajatylittävien palveluiden suhteen?
- 16) Mitä muita alakohtaisia julkisen palvelun velvoitteita olisi tarkasteltava?
- 17) Olisiko harkittava mahdollisuutta toteuttaa konkreettisia toimenpiteitä moniarvoisuuden suojelemiseksi yhteisön tasolla? Mitkä toimenpiteet olisivat mahdollisia?

Velvollisuuksien määrittely ja organisointitavan valinta

- 18) Oletteko tietoinen tapauksista, joissa yhteisön säännöt ovat kohtuuttomasti rajoittaneet yleishyödyllisten palvelujen järjestämistä tai julkisen palvelun velvoitteiden määrittelyä kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla? Oletteko tietoinen tapauksista, joissa yleishyödyllisten palvelujen järjestämistapa tai julkisen palvelun velvoitteiden määrittelytapa muodostaa suhteettoman esteen sisämarkkinoiden päätökseen saattamiselle kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla?
- 19) Olisiko palvelukohtaisen julkisen palvelun velvoitteet yhdenmukaistettava paremmin yhteisön tasolla? Minkä palvelujen osalta?
- 20) Pitäisikö parhaiden käytäntöjen vaihtamista lisätä ja pitäisikö vertailuanalyysyä tehdä aiheista, jotka koskevat yleishyödyllisten palveluiden järjestämistä unionissa? Mitä tahoja tähän toimintaan olisi otettava mukaan ja mihin aloihin sen olisi kohdistuttava?

Rahoitus

- 21) Oletteko tietoinen tapauksista, joissa yhteisön oikeus ja erityisesti valtiontukisääntöjen soveltaminen on haitannut yleishyödyllisten palvelujen rahoitusta tai johtanut huonoihin valintoihin?

- 22) Olisiko tiettyä rahoitustapaa suosittava avoimuuteen, vastuullisuuteen, tehokkuuteen, tulonsiirtovaikutuksiin tai kilpailuun liittyvien näkökohtien vuoksi? Olisiko yhteisön tässä tapauksessa toteutettava aiheellisia toimenpiteitä?
- 23) Onko olemassa toimialoja ja/tai olosuhteita, joissa markkinoille pääsy valikoimalla ”parhaat päältä” saattaa olla tehotonta?
- 24) Olisiko solidaarisuuteen perustuvan rahoituksen seurauksia ja perusteita selvennettävä yhteisön tasolla?

Arviointi

- 25) Kuinka yleishyödyllisten palvelujen toimivuuden arviointi olisi toteutettava yhteisön tasolla? Millaiset institutionaaliset järjestelyt olisi valittava?
- 26) Mitkä tekijät ja kriteerit yhteisön arviointimenetelmien olisi katettava? Mitä perusteita yhteisön arviointien pohjana olisi käytettävä? Mitkä yleishyödylliset palvelut olisi sisällytettävä yhteisön tasolla toteutettavaan arviointiin?
- 27) Kuinka kansalaiset voisivat osallistua arviointiin? Onko hyvistä käytännöistä joitakin esimerkkejä?
- 28) Kuinka arvioinneissa käytettävien tietojen laatua voitaisiin parantaa? Missä määrin toimijoita pitäisi pakottaa antamaan tietoja saataville?

Kauppapolitiikka

- 29) Onko Euroopan unionin sisällä sellaisia erityisiä kehityssuuntauksia, joihin olisi kiinnitettävä erityishuomiota käsiteltäessä yleishyödyllisiä palveluja kansainvälisissä kauppaneuvotteluissa? Mitä ne ovat?

Kehitysyhteistyö

- 30) Kuinka yhteisö voi kehitysyhteistyöpolitiikkansa puitteissa parhaiten tukea ja edistää investoimista kehitysmaiden tarvitsemiin keskeisiin palveluihin?

LIITE

Julkisen palvelun velvoitteet ja yhteisön poliittiset välineet yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen alalla

Liitteessä tarkastellaan yksityiskohtaisesti julkisen palvelun velvoitteita, joista on säädetty voimassa olevassa yhteisön alakohtaisessa lainsäädännössä ja jotka ovat ominaisia yhteisössä vallitsevalle käsitykselle yleistä taloudellista etua koskevista palveluista (I osa). Liitteessä pohditaan myös yksityiskohtaisesti, mitä poliittisia välineitä voidaan käyttää sen varmistamiseksi, että julkisen palvelun velvoitteita noudatetaan ja että velvoitteilla tavoitellut yleistä etua koskevat tavoitteet todella saavutetaan (II osa).

I JULKISEN PALVELUN VELVOITTEET YHTEISÖN LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

1. Voimassa oleva yhteisön lainsäädäntö yleistä taloudellista etua koskevista palveluista on alakohtaista. Lainsäädäntöön sisältyy kuitenkin useita yhteisiä tekijöitä, joiden perusteella voidaan määritellä yhteisössä vallitseva käsitys yleistä taloudellista etua koskevista palveluista. Yhteisiin tekijöihin kuuluvat esimerkiksi yleispalvelu, jatkuvuus, palvelun laatu, kohtuullinen hinta sekä käyttäjien ja kuluttajien suoja (katso jäljempänä kohta 1). Yhteisten tekijöiden perusteella määrittyvät yhteisön arvot ja tavoitteet, jotka on saatettu osaksi asiaankuuluvan lainsäädännön velvoitteita. Yhteisiä velvoitteita voidaan täydentää erityisin velvoittein, jotka ovat kullekin alalle ominaisia (katso jäljempänä kohta 2).

1. Yhteiset velvoitteet

1.1 Yleispalvelu

2. Yleispalvelulla tarkoitetaan yleisen edun mukaisia vaatimuksia, joilla varmistetaan, että tietyt palvelut ovat jäsenvaltion alueella kaikkien kuluttajien ja käyttäjien saatavilla tietyn laatuista maantieteellisestä sijainnista riippumatta ja kansalliset erityisolosuhteet huomioon ottaen kohtuuhintaan¹. Yleispalvelut on kehitetty erityisesti muutamia yhteysverkkoja tarvitsevia aloja (esimerkiksi televiestintää, sähköalaa ja postipalveluja) varten. Jokaisella on siis oikeus käyttää olennaisiksi katsottuja palveluja, ja yrityksillä on velvollisuus tarjota tiettyä palvelua erityisin edellytyksin, joihin kuuluu täydellinen alueellinen kattavuus. Kaupan vapautuessa yleispalveluvelvoitteella taataan, että kaikilla Euroopan unionin asukkailla on mahdollisuus käyttää kohtuuhintaisia palveluja ja että palvelujen laatu säilyy tai tarvittaessa paranee.
3. Yleispalvelun käsite kehittyy koko ajan. Näin varmistetaan, että yleisen edun mukaisissa vaatimuksissa huomioidaan poliittinen, yhteiskunnallinen, taloudellinen ja tekninen kehitys ja että vaatimuksia voidaan tarvittaessa mukauttaa säännöllisesti käyttäjien ja kuluttajien muuttuviin tarpeisiin.
4. Lisäksi käsite on joustava ja täysin toissijaisuusperiaatteen mukainen. Yleispalvelun perusperiaatteet määritellään yhteisössä, mutta periaatteiden täytäntöönpano voidaan antaa jäsenvaltioiden vastuulle, jolloin voidaan ottaa huomioon perinteet sekä

¹ Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/22/EY, annettu 7 päivänä maaliskuuta 2002, yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla (yleispalveludirektiivi), 3 artiklan 1 kohta, EYVL L 108, 24.4.2002, s. 51

kansalliset tai alueelliset erityisolosuhteet. Yleispalvelun käsitettä voidaan soveltaa myös eri markkinarakenteisiin, ja sen avulla voidaan säännellä palveluja markkinoiden avaamisen eri vaiheissa.

5. Yleispalvelun käsitteellä viitataan palvelun sisältöön sekä toimitustapaan. Palvelun sisältö määritellään dynaamisesti: määritelmä kattaa palvelujen alan sekä palvelujen hinnan (jonka olisi oltava kohtuullinen) ja laadun (jonka olisi oltava tyydyttävä). Jäsenvaltion ei tarvitse puuttua toimitustapaan tai toteuttaa ylimääräisiä toimenpiteitä, jos se katsoo, että yleispalvelun toimitus pystytään varmistamaan pelkän markkinoiden toiminnan avulla, eli että kohtuuhintaisia palveluja on kaikkien saatavilla. Jos jäsenvaltio kuitenkin huomaa, ettei markkinoilla voida varmistaa yleispalvelun toimitusta, yhteisön lainsäädännössä annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus nimetä yksi tai useampi yleispalvelun tarjoaja ja mahdollisesti korvata yleispalvelun tarjoamisesta aiheutuneet nettokustannukset, jotta markkinat vääristyisivät mahdollisimman vähän.
6. Voimassa oleviin alakohtaisiin direktiiveihin, joissa yleispalvelu määritellään, sisältyy useita yhteisiä tekijöitä, joita ovat yleispalveluja koskevat vaatimukset, yleispalvelujen tarjoajien valintaperiaatteet, yleispalvelun tarjoamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamista koskevat säännöt sekä jäsenvaltioiden oikeus asettaa lisävaatimuksia ja riippumatonta sääntelyelintä koskevia sääntöjä².
7. Voimassa oleva johdettu lainsäädäntö perustuu seuraaviin periaatteisiin. Jos jäsenvaltio katsoo, etteivät markkinamekanismit riitä yleispalvelun tarjoamiseen, jäsenvaltion on puututtava asiaan varmistaakseen, että palvelua on tarjolla. Puuttumisen olisi oltava puolueetonta, avointa, syrjimätöntä ja oikeasuhtaista. Siihen ei saisi liittyä kilpailun vääristymistä: puuttumisella ei saa aiheuttaa syrjintää samoilla markkinoilla toimivien yritysten välillä, ja toimilla olisi varmistettava, että markkinat vääristyvät mahdollisimman vähän, jotta palvelua voidaan tarjota mahdollisimman kustannusvaikuttavalla tavalla. Korvaukset olisi kerättävä maksuilla, jotka on hajautettu mahdollisimman laajalle. Periaatteilla varmistetaan, että julkisen vallan puuttuminen on avointa ja tehokasta, ja vahvistetaan samalla oikeusvaltiota (demokraattinen ulottuvuus) ja yleistä hyvinvointia (taloudellinen ulottuvuus).
8. Yleispalvelun tehokkuuden varmistamiseksi yleispalvelua koskevia sääntöjä olisi lisäksi täydennettävä sisällyttämällä niihin joitakin käyttäjien ja kuluttajien oikeuksia. Oikeuksia ovat muun muassa mahdollisuus käyttää palveluja vammaisuudesta tai iästä huolimatta, avoimuus ja täydelliset tiedot hinnoista ja sopimusehdoista, laatuindikaattorit ja asiakastyytyväisyysindeksit sekä menettelyt valitusten käsittelyä ja riitojen ratkaisua varten.
9. Yleispalveluja koskevista vaatimuksista voi aiheutua merkittäviä kustannuksia. Kun harkitaan, pitäisikö velvoitteet säilyttää tai pitäisikö niitä laajentaa, on siis tärkeää ottaa huomioon voimavarojen mahdolliset vaihtoehtoiset käyttötavat.

² Ks. direktiivi 2002/22/EY, EYVL L 108, 24.4.2002, s. 51; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/67/EY, annettu 15 päivänä joulukuuta 1997, yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä, EYVL L 15, 21.1.1998, s. 14; muutettu ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sähkön ja maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä annettujen direktiivien 96/92/EY ja 98/30/EY muuttamisesta, EYVL C 227 E, 24.9.2002, s. 393

10. Kahden edellisen vuosikymmenen aikana yleispalvelujen käsitteestä on tullut mittava ja välttämätön osa yhteisön politiikkaa yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen alalla. Yleisen edun mukaisiin vaatimuksiin on voitu puuttua erityisesti taloudellisen tehokkuuden, teknisen kehityksen, ympäristönsuojelun, avoimuuden ja vastuuvelvollisuuden sekä kuluttajien ja käyttäjien oikeuksien kannalta sekä laativalla vammaisuuteen, ikään tai koulutukseen liittyviä erityistoimenpiteitä. Käsite on osoittautunut täysin toissijaisuusperiaatteen mukaiseksi. Käsitteen soveltaminen voi lisäksi perustua asianosaisten (esimerkiksi teollisuuden, pk-yritysten, kuluttajien ja muiden sosiaaliryhmien) laajaan osallistumiseen. Kehitystä voidaan arvioida tasaisin väliajoin.

1.2 *Jatkuvuus*

11. Monille yleishyödyllisille palveluille on ominaista jatkuvuuden vaatimus: palvelun tarjoajalla on velvollisuus varmistaa, että palvelua toimitetaan keskeytyksettä. Jatkuvuutta ei aina pidetä itsenäisenä vaatimuksena, vaan se määritellään osaksi yleispalveluvuoroitetta. Joissakin palveluissa toimituksen keskeytymättömyys voi olla palveluntarjoajan kaupallisen edun mukaista, jolloin palveluntarjoajalle ei ole välttämätöntä asettaa lakisääteistä vaatimusta jatkuvuudesta. Jäsenvaltioissa jatkuvuuden vaatimus on tietenkin sovittava yhteen työntekijöiden lakko-oikeuden ja oikeusvaltion kunnioittamista koskevan velvoitteen kanssa.
12. Palvelun jatkuvuuden varmistamista koskevaa vaatimusta ei mainita johdonmukaisesti alakohtaisessa yhteisön lainsäädännössä. Osassa alakohtaista yhteisön lainsäädäntöä säädetään nimenomaisesti jatkuvuuden velvoitteesta. Esimerkiksi postipalveluista annetun direktiivin 97/67/EY 3 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltiot veloitetaan huolehtimaan *"postipalvelujen pysyvästä tarjonnasta"*³. Jotkin muut alakohtaiset säädökset eivät sisällä vaatimusta jatkuvuudesta, mutta niissä annetaan jäsenvaltiolle nimenomainen lupa säätää palveluntarjoajia koskevasta jatkuvuuden velvoitteesta. Sähkön sisämarkkinoista annetun direktiivin⁴ 3 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa: *"jäsenvaltiot voivat [...] yleisesti taloudellisen edun nimissä asettaa sähkölaitosalalla toimiville yrityksille julkisiin palveluihin liittyviä velvollisuuksia, jotka voivat koskea turvallisuutta, [...] mukaan luettuna toimitusten säännöllisyys [...]". Näiden velvollisuuksien on oltava selkeästi määriteltyjä, avoimia, syrjimättömiä ja todennettavia; jäsenvaltioiden on viipymättä julkaistava ja ilmoitettava komissiolle nämä velvollisuudet ja niihin mahdollisesti tehtävät tarkistukset..."*.

1.3 *Palvelun laatu*

13. Viranomaisten on määriteltävä laatuvaatimukset, seurattava vaatimusten noudattamista ja huolehdittava täytäntöönpanosta, mistä on tullut tärkeä osa yleishyödyllisten palvelujen sääntelyä. Julkisen palvelun velvoitteiden perusteena on usein yleisesti hyväksyttävän laatutason saavuttaminen. Joskus laatu koetaan niin tärkeäksi, että se on julkisen palvelun tarjoamista koskevan velvoitteen pääperusta, ja laatua valvotaan ja säännellään tarkasti. Aloilla, joilla palvelun tarjoaminen annetaan

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/67/EY, annettu 15 päivänä joulukuuta 1997, yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä, EYVL L 15, 21.1.1998, s. 14

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 96/92/EY, annettu 19 päivänä joulukuuta 1996, sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä, EYVL L 27, 30.1.1997, s. 20

kolmannen osapuolen tehtäväksi, viranomaisten on usein asetettava laatumormeja varmistaakseen, että yhteiskunnalliset tavoitteet saavutetaan. Jos julkishallinto tuottaa palvelun, laatuvaatimusten määrittely ja seuranta voi auttaa lisäämään avoimuutta ja vastuuvellisuutta. Laadun yleisestä määritelmästä ei ole kuitenkaan sovittu muutoin kuin että käyttäjän ja kuluttajan suojan ja turvallisuuden olisi oltava osa laatua. Ympäristönsuojelu ja kestävä kehitys otetaan myös aikaisempaa useammin huomioon määriteltäessä palvelujen laatu- perusteita. Laatu- tavoitteet vaihtelevat aloittain kunkin alan ominaispiirteiden mukaisesti.

14. Yhteisön laajuiselle kilpailulle avatuilla aloilla yhteisö ei ole luottanut ainoastaan markkinavoimiin palvelujen laadun ylläpitämisessä ja kehittämisessä. Osa laatumormeista on määritetty yhteisön lainsäädännössä. Laatumormeja ovat muun muassa turvallisuusmääräykset, oikea ja avoin laskutustapa, alueellinen kattavuus ja suoja palvelun keskeytymiseltä. Joissain tapauksissa jäsenvaltioilla on oikeus tai velvollisuus asettaa laatumormit. Joissain tapauksissa jäsenvaltioita vaaditaan lisäksi seuraamaan ja valvomaan laatumormien täyttämistä sekä varmistamaan, että laatumormeja ja toimijoiden todellista tehokkuutta koskevat tiedot julkaistaan. Kaikkein pisimmälle laadun sääntely on viety postipalveluista ja sähköisen viestinnän palveluista annetussa yhteisön lainsäädännössä.
15. Komissio on lisäksi laatinut lainsäädännön ulkopuolisia toimenpiteitä edistääkseen yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen laatua – esimerkiksi rahoitusvälineitä, vapaaehtoisia eurooppalaisia normeja sekä hyvien käytäntöjen vaihtoa. Esimerkiksi sähkö- ja kaasualalla yhteisö edistää sääntelijöiden välistä vapaaehtoista yhteistyötä.
16. Palvelujen laadusta keskusteltaessa on tärkeää pitää mielessä, että voidaan ehkä joutua valitsemaan palvelun laadun ja kustannusten välillä. Viranomaisten olisi turha määrätä esimerkiksi kalliiksi koituvaa velvollisuutta tuottaa hyvin korkealaatuista palvelua, jos kuluttajat ja käyttäjät haluavat mieluummin alempilaatuista mutta kuitenkin tyydyttävää palvelua huokeampaan hintaan. Laatumormien asettaminen lieneekin turhaa markkinoilla, joilla kilpailu on tehokasta, edellyttäen, että kuluttajat ja käyttäjät voivat tehdä tietoon perustuvan valinnan kilpailevien palveluntarjoajien välillä. Näin korostuu sääntelijöiden tehtävä sen varmistamisessa, että käyttäjien ja kuluttajien saatavilla on riittävästi paikkansa pitävää tietoa.

1.4 Kohtuullinen hinta

17. Kohtuullisen hinnan käsite kehitettiin televiestintäpalvelujen sääntelyn yhteydessä. Käsite sisällytettiin sittemmin myös postipalvelujen sääntelyyn. Yleistä taloudellista etua koskevia palveluja on siis tarjottava kohtuulliseen hintaan, jotta ne olisivat kaikkien saatavilla. Kohtuullisen hinnan periaatteen soveltaminen lisää taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta Euroopan unionissa.
18. Kohtuullista hintaa ei pitäisi sekoittaa hintojen kustannuslähtöisyyteen, sillä nämä eivät aina vastaa toisiaan. Markkinat voivat parhaimmillaan tarjota kustannuksiin perustuvan hinnan. Jos hintaa ei kuitenkaan pidetä kohtuullisena, valtio voi päättää puuttua asiaan varmistaakseen, että kaikilla on mahdollisuus käyttää palvelua kohtuulliseen hintaan. Joskus kohtuullinen hinta voi tarkoittaa, että palvelua tarjotaan ilmaiseksi kaikille ihmisille tai tietyille ihmisryhmille. Jäsenvaltiot voivat kansallisten olosuhteiden perusteella vaatia nimettyjä yrityksiä tarjoamaan kuluttajille tavanomaisten kaupallisten ehtojen mukaan asetetuista hinnoista poikkeavia hintavaihtoehtoja tai -paketteja erityisesti varmistaakseen, että

pienituloisilla käyttäjillä tai käyttäjillä, joilla on sosiaalisia erityistarpeita, on mahdollisuus käyttää palvelua⁵. Kohtuuhintaisen saatavuuden käsite (affordability) vaikuttaa suppeammalta kuin kohtuullisten hintojen käsite, josta parhaillaan keskustellaan sähkön ja maakaasun sisämarkkinoita koskevien direktiivien muutosehdotusten yhteydessä. Kohtuuhintainen saatavuus on peruste, jossa otetaan pääasiassa huomioon asiakkaan näkökanta, kun taas kohtuullisen hinnan periaatteeseen näyttäisi sisältyvän myös muita tekijöitä.

19. Voimassa olevassa alakohtaisessa lainsäädännössä ei eritellä perusteita, joiden mukaan kohtuullinen hinta määräytyy, vaan jäsenvaltioiden tehtävänä on tarkistaa, ovatko hinnat kohtuullisia. Jäsenvaltioiden on määriteltävä osa perusteista, joiden mukaan hinnan kohtuullisuus määritetään. Perusteet voivat liittyä esimerkiksi yleisyysasteeseen tai peruspalvelupaketin hintaan, joka on johdettu tiettyjen asiakasryhmien käytettävissä olevista tuloista. Kun hinnan kohtuullinen taso on asetettu, jäsenvaltion olisi varmistettava, että palveluja todella tarjotaan kyseiseen hintaan, ottamalla käyttöön hinnanvalvontakeinoja (hintakatot, maantieteellisin perustein lasketut keskiarvot) ja/tai myöntämällä tukia kuluttajille ja käyttäjille.
20. Lienee paikallaan harkita, olisiko käsitettä kehitettävä edelleen yhteisössä. Lisäksi voitaisiin keskustella, pitäisikö käsitettä laajentaa muihin yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin.

1.5 Käyttäjien ja kuluttajien suoja

21. Euroopan unionin kuluttajapolitiikka on olennainen osa eurooppalaisen yhteiskuntamallin taustalla olevaa poliittista lähestymistapaa. Pää tavoitteena on varmistaa, että sisämarkkinat tuottavat kuluttajien kannalta asteittain parempaa tulosta ja että kuluttajia haittaavat markkinoiden puutteet korjataan. On esimerkiksi varmistettava markkinoiden avoimuus sekä hyvän kauppatavan noudattaminen. Yleishyödyllisiin palveluihin sovelletaan laaja-alaisia käyttäjien ja kuluttajien suojaa koskevia sääntöjä, kuten muillakin talouden aloilla. Koska kyseisillä palveluilla on erityistä taloudellista ja sosiaalista merkitystä, yhteisön alakohtaisessa lainsäädännössä on lisäksi säädetty erityisistä toimenpiteistä, joilla puututaan liike-elämän ja kuluttajien erityisiin huoliin ja tarpeisiin. Kuluttajien ja käyttäjien oikeudet on lueteltu sähköisestä viestinnästä, postipalveluista, energiasta (sähkö ja kaasu), kuljetuksista sekä yleisradiotoiminnasta annetussa alakohtaisessa lainsäädännössä.
22. Syyskuussa 2000 annetussa komission tiedonannossa⁶ esitetään useita periaatteita, joiden avulla voidaan määritellä kansalaisten yleistä taloudellista etua koskeville palveluille asettamat vaatimukset. Periaatteisiin kuuluvat korkealaatuiset palvelut, korkeatasoinen terveyden suojelu ja palvelujen turvallisuus, (esimerkiksi palveluntarjoajien hintojen, sopimusten, valinnan ja rahoituksen) avoimuus, palvelun valinta, palveluntarjoajan valinta, palveluntarjoajien välinen tehokas kilpailu, sääntelyelimet, korvausmekanismit, käyttäjien ja kuluttajien edustus ja aktiivinen osallistuminen palvelujen määrittämiseen sekä maksutavan valinta.
23. Tiedonannossa todettiin, että takuu palvelujen yleisestä saatavuudesta, jatkuvuudesta, korkeasta laadusta ja kohtuullisesta hinnasta muodostaa kuluttajapolitiikan

⁵ Ks. direktiivin 2002/22/EY 9 artiklan 2 kohta

⁶ EYVL C 17, 19.1.2001, s. 4

tärkeimmän osan yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen alalla. Lisäksi painotettiin, että on puututtava kansalaisten laaja-alaisiin huolenaiheisiin, kuten ympäristönsuojelun korkeaan tasoon, tiettyjen ihmisryhmien – kuten vammaisten ja pienituloisten – erityistarpeisiin sekä keskeisten palvelujen saatavuuteen syrjäisillä ja vaikeapääsyisillä alueilla.

24. Lisäksi yleishyödyllisten palvelujen olisi katettava seuraavat käyttäjien ja kuluttajien oikeudet ja periaatteet:

- *Avoimuus ja täydelliset tiedot:* On tarjottava selkeät ja vertailukelpoiset tiedot hinnoista, sopimusehdoista, valitusten käsittelystä ja riitojenratkaisumekanismeista.
- *Terveys ja turvallisuus:* On taattava mahdollisimman korkeatasoinen terveyden suojeleminen ja palvelujen turvallisuus.
- *Riippumaton sääntely:* Tuotannonalasta riippumattomat sääntelyelimet, joilla on riittävät resurssit, rankaisuvallat sekä selvät velvoitteet suojata käyttäjien ja kuluttajien etuja.
- *Edustus ja aktiivinen osallistuminen:* Olisi annettava säännöksiä, joiden perusteella kuluttajien edustajia kuullaan järjestelmällisesti, jotta kuluttajien mielipide otetaan huomioon päätöksenteossa.
- *Korvaukset:* On tarjottava nopeat ja kohtuuhintaiset valitusten käsittelyjärjestelmät ja vaihtoehtoiset riitojenratkaisumekanismit.

25. Tiedonannossa lueteltujen käyttäjien ja kuluttajien suojaa koskevien periaatteiden mukaisesti yleishyödyllisiä palveluja koskevat käyttäjien ja kuluttajien oikeudet voisivat perustua seuraaviin periaatteisiin:

- saatavuus (täydellinen maantieteellinen kattavuus, myös rajat ylittävä saatavuus, sekä liikuntarajoitteisten ja vammaisten mahdollisuus käyttää palveluja)
- kohtuullinen hinta (mukaan luettuina pienituloisille tarkoitetut erityisjärjestelyt)
- turvallisuus (turvallinen ja luotettava palvelu, kansanterveyden korkea taso)
- laatu (palvelujen luotettavuus ja jatkuvuus sekä korvausmekanismit, jos palvelu alittaa laatuvaatimukset)
- valinta (laajin mahdollinen valikoima palveluja sekä tarvittaessa palveluntarjoajan valinta, palveluntarjoajien välinen tehokas kilpailu ja oikeus vaihtaa palveluntarjoajaa)
- palveluntarjoajien täysi avoimuus ja tiedottaminen (esimerkiksi hinnoista, laskuista ja sopimusehdoista)
- oikeus tutustua sääntelijöiden keräämiin tietoihin (tietoihin palvelun laadusta, palveluntarjoajien valinnasta ja rahoituksesta sekä valitusten käsittelystä)

- varmuus ja luotettavuus (jatkuvat ja luotettavat palvelut sekä suoja palvelun keskeytymiseltä)
- tasapuolisuus (aito ja tasapuolinen kilpailu)
- riippumaton sääntely (riittävä rankaisuvalta, selvät velvollisuudet)
- kuluttajien ja käyttäjien edustus ja aktiivinen osallistuminen (palvelujen määrittämiseen ja maksutavan valintaan)
- korvaukset (valitusten käsittely- ja riitojenratkaisumekanismit, korvausjärjestelmät)
- kehitys (käyttäjien/kuluttajien oikeudet kehittyvät käyttäjien/kuluttajien muuttuvien huolenaiheiden sekä ympäristön – talouden, lainsäädännön ja tekniikan – muuttumisen myötä)
- käyttäjien ja kuluttajien yhtäläinen kohtelu ja yhtäläiset mahdollisuudet käyttää rajat ylittäviä palveluja jäsenvaltioissa.

2. Erityiset velvoitteet

2.1 Toimitusvarmuus

26. Yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen jatkuvan ja kestävä tarjoamisen varmistaminen edellyttää toimitusvarmuutta. Yleensä sisämarkkinoiden kehittäminen on lisännyt huomattavasti tavaroiden ja palvelujen toimitusvarmuutta, niin että kyseiset markkinat toimivat kilpailukykyisesti.
27. Erityisesti energia-alan toimitusvarmuus on ollut laajan julkisen keskustelun aiheena yhteisössä. Keskustelu perustuu komission vuonna 2001 julkaisemaan vihreään kirjaan⁷. Vihreän kirjan tavoitteena oli aloittaa keskustelu, jonka avulla määritetään pitkän aikavälin energiahuoltostrategia, jolla varmistetaan energiatuotteiden keskeytyksetön saanti markkinoilla kuluttajille ja käyttäjille kohtuulliseen hintaan niin, että samalla otetaan huomioon ympäristö ja kestävä kehitys. Komissio kertoi julkisen keskustelun tulokset kesäkuussa 2002 antamassaan loppuraportissa⁸. Keskustelujen perusteella komissio totesi raportissaan, että oli välttämätöntä tehostaa toimenpiteiden koordinoitua energian toimitusvarmuuden takaamiseksi. Jatko-toimenpiteenä komissio antoi syyskuussa 2002 kaksi ehdotusta direktiiveiksi, joiden avulla parannetaan öljytuotteiden ja maakaasun toimitusvarmuutta Euroopan unionissa⁹.
28. Jotkin yleishyödylliset palvelut muulla kuin energia-alalla voivat myös herättää toimitusvarmuutta koskevaa huolta esimerkiksi siksi, että infrastruktuuriin tai kapasiteettiin saatetaan investoida pitkällä aikavälillä liian vähän. Asiaa ei

⁷ Energiahuoltostrategia Euroopalle, vihreä kirja, KOM(2000) 769, 29.11.2000

⁸ Loppuraportti vihreästä kirjasta ”Energiahuoltostrategia Euroopalle”, KOM(2002) 321, 29.6.2002

⁹ Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi öljytuotteiden toimitusvarmuutta koskevien toimenpiteiden lähentämisestä, EYVL C 331 E, 31.12.2002, s. 249; ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi maakaasun toimitusvarmuuden takaavista toimenpiteistä, EYVL C 331 E, 31.12.2002, s. 262

kuitenkaan ole yleensä käsitelty johdetussa lainsäädännössä. Televiestintäalalla komissio on ehdottanut kattavaa strategiaa sähköisten verkkojen turvallisuuden varmistamiseksi¹⁰. Voisi olla hyödyllistä pohtia, olisiko toimitusvarmuuteen liittyvät kysymykset otettava erityisesti esille myös muilla aloilla. Kaikissa arvioissa olisi kuitenkin otettava huomioon, että toimitusvarmuuden lisäämiseen tarkoitettujen erityisten lisätoimenpiteiden tuovat yleensä mukanaan lisäkustannuksia. Toimitusvarmuuden lisäämiseen tarkoitetuissa toimissa on siis aina varmistettava, etteivät kustannukset ole suuremmat kuin odotetut hyödyt¹¹.

2.2 Yhteysverkkojen käyttö ja yhteenliitettävyyden

29. Jos alalla on luonnollisia monopoleja, joiden kiinteät kustannukset ovat merkittävät, mittakaavatuotokset kasvussa ja keskimääräiset kustannukset laskussa, markkinoille pääsy on erityisen vaikeaa. Tällaisia palveluja tarjotaan tavallisesti vakaan ja pitkäikäisen tekniikan avulla. Pelkkä yhteisten sääntöjen (esimerkiksi kilpailusääntöjen tai julkisia hankintoja koskevien sääntöjen) soveltaminen ei siis ehkä riitä, vaan sääntöjä on täydennettävä tiukalla ja jatkuvalla alakohtaisella valvonnalla (sääntelyllä), jonka vähimmäisala on yleensä määritelty yhteisön lainsäädännössä.
30. Monet kyseisistä aloista ovat yhteysverkkoja tarvitsevia aloja, joilla (erityisesti uusien tulokkaiden) tasapuolinen mahdollisuus käyttää olemassa olevia yhteysverkkoja, esimerkiksi sähköverkkoja, televiestintäverkkoja tai rautatieverkkoja, on usein menestyksekkääseen toiminnan edellytys loppukäyttäjää lähellä olevilla markkinoilla¹². Yhteisössä asiaan on puututtu pääasiassa neljällä tavalla:
- 1) Säilytetään vertikaalisesti integroitunut vakiintunut yritys, jolla on yksinoikeus tuottaa palveluja. Tämä oli perustapa järjestäytyä kyseisillä tuotannonaloilla silloin, kun yhteisö perustettiin. Useimmilla yhteysverkkoja tarvitsevilla aloilla käytäntö on nyt kielletty yhteisön erityislainsäädännössä. Tällä hetkellä käytäntöä ei ole kielletty vesihuollon eikä bussi- ja metroliikenteen ja kevyen raitioliikenteen alalla eikä osissa sähkö-, kaasu- ja postipalvelualoja. Bussi- ja metroliikenteen ja kevyen raitioliikenteen alalla ei ole suunnitelmaa velvoittaa viranomaisia erottamaan infrastruktuurin toiminta matkustajapalvelujen tarjoamisesta, ja viranomaiset voivat edelleen myöntää toimijoille yksinoikeuksia edellyttäen, että oikeudet myönnetään kilpailun perusteella.
 - 2) Säilytetään vertikaalisesti integroitunut vakiintunut yritys, jonka on avattava infrastruktuurinsa kilpailijoille. Yhteisön oikeudessa vakiintuneet yritykset velvoitetaan takaamaan kilpailijoille oikeus käyttää tilaajayhteyksiä televiestinnän alalla, sähköverkkoa ja kaasuputkia (sekä siirtoa että jakelua varten) energiemarkkinoilla ja kansallista rautatieverkostoa kansainvälisissä rautatiekuljetuksissa.

¹⁰ KOM(2001) 298

¹¹ Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja ”Security of supply, The current situation at European Union level”, SEC(2002) 243, 28.2.2002

¹² Monet yleishyödyllisten palvelujen markkinat on lisäksi avattu vasta äskettäin kilpailulle, ja vakiintuneet palveluntarjoajat säilyttävät usein määräävän aseman kansallisilla markkinoilla jonkin aikaa. Näin ollen tarvitaan valvontaa ja sääntelyä, jotta vältetään markkina-aseman väärinkäyttö

- 3) Annetaan vertikaalisesti integroituneilla markkinoilla toimivien kilpailijoiden perustaa oma vastaava infrastruktuurinsa. Lähestymistapaa on sovellettu televiestinnän, postipalvelujen ja ilmailun (sekä yleisradiotoiminnan) aloilla¹³.
- 4) Erotellaan toisistaan toimijan ja infrastruktuurin haltijan toiminta. Lähestymistapaa on sovellettu tähän mennessä sähköverkkoon pääsyssä ja rautatieverkoston käyttämisessä¹⁴. Komissio on ehdottanut nyt samaa myös kaasualalla, ja teollisuus- ja energia-asioiden neuvosto on kannattanut ehdotusta.
31. Ei selvästikään ole yhtä yhteysverkkoja tarvitsevien alojen sääntelyä koskevaa ihanteellista lähestymistapaa. Valinta riippuu kunkin alan ominaispiirteistä. Alla olevassa taulukossa on esitetty, miten yhteisön lainsäädännössä suhtaudutaan markkinoillepääsyn sääntelyyn eri lailla kunkin alan ominaispiirteiden ja markkinoiden vapauttamisen edistymisen perusteella.

	Sähkö ja kaasu	Kansalliset rautatiet	Bussi-, metro-, kevyt raitiolii- kenne	Ilmailu	Televies- tintä (kiinteä puhelin- verkko)	Televies- tintä (langaton puhelin- verkko)	Posti
Rakentavatko kilpailijat kilpailevia infrastruktuuriverkkoja?	Käytännös- sä hyvin vähän	Eivät	Paikoitel- len	Kyllä	Kyllä, mutta vain joissakin jäsenval- tioissa	Kyllä	Kyllä
Voivatko infrastruktuurin haltijat olla myös toimijoita?	Eivät (uusissa direktiiv- eissä vaaditaan oikeudel- lista erottelua)	Eivät (yhteisön oikeudessa vaaditaan, että käyttö- oikeuksien myöntämi- nen ja maksujen perintä toteutetaan riippumat- tomasti)	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Estetäänkö yhteisön johdetussa lainsäädännössä jäsenvaltioita myöntämästä yksittäiselle toimijalle yksinoikeutta?	Kyllä (muut kuin kotitalou- det vuonna 2004 ja kaikki asiakkaat vuonna 2007)	Kyllä (rahti- liikenne) Ei (matkusta- jaliikenne)	Ei (poikkeus: kansain- väliset bussipalve- lut)	Kyllä paitsi tietyillä reiteillä, joilla on asetettu julkisen palvelun velvoitteita	Kyllä	Kyllä	Kyllä/Ei (paino- ja hintarajoi- tukset)

¹³ Muilla aloilla tämä ei ole teknisesti eikä taloudellisesti houkutteleva vaihtoehto

¹⁴ Infrastruktuurin haltija ja toimija voivat olla osa samaa oikeussubjektia, mutta vastuu verkon käyttöoikeuden myöntämisestä ja käyttömaksujen perimisestä on oltava elimellä, joka on oikeudelliselta muodoltaan, organisaatioltaan ja päätöksenteoltaan rautatieyrityksestä riippumaton (ks. direktiivi 2001/14/EY, EYVL L 75, 15.3.2001, s. 29)

Jos yksinoikeus voidaan myöntää, miten toimijat tavallisesti valitaan?	Perinteinen toimija	Perinteinen toimija (komissio haluaa muutosta)	Perinteinen toimija (komissio haluaa muutosta)	Avoin kilpailu	Ei tietoa	Ei tietoa	Perinteinen toimija
Jos yksinoikeutta ei voida myöntää, onko toimijoiden palveluille asetettu kapasiteettia koskevia rajoituksia?	Kyllä, jos verkot ovat ruuhkautuneet	Kyllä	Ei tietoa	Kyllä	Ei	Kyllä	Ei
Jos on, miten kapasiteetti myönnetään?	Erillinen siirtoverkon haltija ja sähköverkon ruuhkanhallintaa koskevat säännöt	Riippumaton infrastruktuurin haltija tai käyttöi-keuden myöntävä elin	Ei tietoa	Vakiintuneet oikeudet, epäviralliset markkinamekanismit, lähtö- ja tuloaikojen koordinaattorit	Ei tietoa	Kauneuskilpailut Taajuus- huuto- kaupat Viran- omaiset myöntävät	Ei tietoa
Mitä infrastruktuurin haltijat veloittavat?	Kustannukset	Lisäkus- tannukset (suppea määritel- mä) + valtion tuki	Ei pääsyä kolmansil- le osapuolille	Kustannuk- set	Kustan- nukset kansallisen menetel- män mukaisesti + korotus	Palvelun tarjoajat maksavat hinnan, joka saadaan vähentämällä vähittäis-hinnasta tietty voittomarginaali)	Rajat ylittävissä palveluissa maksujen on perustuttava kustannuk- siin
Puuttuvatko viranomaiset uuden infrastruktuurin kehittämiseen?	Yleensä säännelty	Säännelty ja tuettu	Säännelty ja tuettu	Kaupalli- nen	Kaupalli- nen	Kaupalli- nen	Kaupalli- nen varatun alueen ulko- puolella

32. Jos kiinteät kustannukset ovat alhaiset, viranomaisten puuttuminen voi olla vähäisempää. Lyhytaikaisia sopimuksia voidaan myöntää yhdelle palveluntarjoajalle, ja kuluttajien tekemät laatuarviot otetaan huomioon arvioitaessa palveluntarjoajan tehokkuutta.
33. Kunkin edellä mainitun lähestymistavan täytäntöönpanoa voidaan rajoittaa julkisista hankinnoista annetuilla direktiiveillä tai perustamissopimuksen yleisillä määräyksillä. Yksinoikeudet tai erityisoikeudet saavan yhden palveluntarjoajan avoin ja syrjimätön valinta (tarjousmenettelyn perusteella tai muutoin) takaa, että parasta laatua tarjotaan mahdollisimman vähäisin ylimääräisin nettokustannuksin.

2.3 *Vaatimukset tiedotusvälineiden moniarvoisuuden varmistamiseksi*

34. Jäsenvaltiot ovat säätäneet 1980-luvun puolivälistä lähtien lakeja tiedotusvälineiden omistuksesta. Lainsäädännöllä rajoitetaan tavallisesti omistussuosuuksia mediayhtiöissä ja estetään hallintavallan kasautuminen tai samanaikainen osallistuminen useisiin mediayhtiöihin. Lainsäädännön tavoitteena on suojella sananvapautta ja varmistaa, että tiedotusvälineissä esitetään näkemyksiä ja mielipiteitä monelta eri kannalta, mikä on ominaista demokraattiselle yhteiskunnalle.
35. Vaikka tiedotusvälineiden moniarvoisuuden suojaaminen on ensisijaisesti jäsenvaltioiden tehtävä, yhteisön on otettava tavoite asianmukaisesti huomioon toiminnassaan. Tällä hetkellä yhteisön johdetussa lainsäädännössä ei ole yhtään säännöstä, jonka erityisenä tarkoituksena olisi turvata tiedotusvälineiden moniarvoisuus. Yhteisön oikeudessa annetaan kuitenkin mahdollisuus soveltaa kansallisia suojalausekkeita tiedotusvälineiden moniarvoisuuden turvaamiseksi. Asia on tuotu esiin esimerkiksi sulautuma-asetuksen 21 artiklan 3 kohdassa, jossa säädetään nimenomaisesti, että jäsenvaltiot voivat toteuttaa yhteisön sulautumasääntöjen ohella kansallisia toimenpiteitä suojataksaan tiedotusvälineiden moniarvoisuutta, tai sähköistä viestintää koskevan puitedirektiivin 8 artiklassa¹⁵, jonka mukaan kansalliset sääntelyviranomaiset voivat osallistua tiedotusvälineiden moniarvoisuuden edistämiseen.
36. Joulukuussa 1992 komissio julkaisi vihreän kirjan¹⁶, jonka tarkoituksena oli käynnistää julkinen keskustelu siitä, tarvitaanko asiassa yhteisön toimintaa. Komission vihreässä kirjassa esitetyt vaihtoehdot olivat seuraavat: ei toteuteta mitään toimia, ehdotetaan suositusta avoimuuden lisäämiseksi tai ehdotetaan yhteisön lainsäädäntöä, jolla yhdenmukaistetaan mediayhtiöiden omistajuutta koskevat jäsenvaltioiden rajoitukset. Keskustelujen perusteella ei voitu tehdä selkeitä päätelmiä toiminnasta, eikä komissio tehnyt mitään virallista aloitetta.
37. Kymmenen vuotta myöhemmin media-alan keskittymisen jatkuessa ja sähköisen tiedonvälityksen yleistyessä räjähdysmäisesti tiedotusvälineiden moniarvoisuuden suojaaminen on edelleen ajankohtaista myös, kun otetaan huomioon Amsterdamin pöytäkirja julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta¹⁷. Nyt pohditaan, pitäisikö komission tarkastella yksityiskohtaisemmin tarvetta yhteisön toimiin tällä alalla.

II **POLIITTISET VÄLINEET**

1. **Sääntely**

1.1 *Yhteisön sääntely ja kansalliset sääntelyviranomaiset*

38. Yhteisön ja jäsenvaltioiden primääri- ja sekundäärilainsäädäntöön sisältyy perussääntöjä, joita sovelletaan yleishyödyllisten palvelujen markkinoihin.

¹⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/21/EY, annettu 7 päivänä maaliskuuta 2002, sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä (puitedirektiivi), EYVL L 108, 24.4.2002, s. 33

¹⁶ Moniarvoisuus ja tiedotusvälineiden keskittyminen sisämarkkinoilla – yhteisön toimintaa koskevan tarpeen arviointi, komission vihreä kirja, KOM(1992) 480, 23.12.1992

¹⁷ Ks. pöytäkirja jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta, liitetty Amsterdamin sopimuksella Euroopan yhteisön perustamissopimukseen

Pelkästään lainsäädännön soveltamiseen ja täytäntöönpanon tavallisiin menetelmiin turvautumalla ei kuitenkaan voida varmistaa, että sääntelyn tavoitteet saavutetaan. Yhteisön lainsäädännössä voidaan velvoittaa jäsenvaltiot nimeämään yksi tai useampi ”kansallinen sääntelyviranomainen”, joka vastaa sääntelyn toteuttamisesta. Tällaiset säännökset on annettu sähköisen viestinnän, postipalvelujen, rautatiekuljetusten ja ilmailun alalla. Sähkö- ja kaasualalla komissio ehdotti maaliskuussa 2001 antamassaan ehdotuksessa sekä kesäkuussa 2002 antamissaan muutetuissa ehdotuksissa, että jäsenvaltiot velvoitettaisiin nimeämään ”yksi tai useampi toimivaltainen elin kansallisiksi sääntelyviranomaisiksi”. Yhteisön sääntelyn ulkopuolelle jäävillä palvelualoilla, kuten vesihuollon alalla, muutamat jäsenvaltiot ovat päättäneet perustaa asiasta vastaavan sääntelyviranomaisen (esimerkiksi Yhdistyneen kuningaskunnan Office of Water Services, OFWAT).

39. Kansallisia sääntelyviranomaisia koskevat yksityiskohtaiset käytännön järjestelyt on yhteisön lainsäädännössä jätetty jäsenvaltioiden vastuulle. Sääntelyviranomaisena voi siis toimia jokin jo perustettu elin tai alasta vastaava ministeriö, jonka monet jäsenvaltiot ovatkin valinneet tehtävään. Tämä on kuitenkin osoittautunut ongelmalliseksi sellaisissa tapauksissa, joissa jäsenvaltiot ovat säilyttäneet omistusosuuden tai päättävällän alalla toimivissa yrityksissä, sillä kansallisen sääntelyviranomaisen olisi oltava riippumaton elin. Viestinnän puitteiden suhteen edellytetään, että tällaisessa tapauksessa ”sääntelytoiminta ja omistajuuteen tai päättävältäan liittyvä toiminta erotetaan rakenteellisesti tehokkaasti toisistaan”. Ministeriön nimeäminen johtavaksi sääntelyviranomaiseksi, joka vastaa kaikista sääntelyä koskevista päätöksistä, on poikkeus. Sääntelyn tärkeys sekä sen jatkuva ja monitahoinen luonne edellyttää usein alakohtaisen sääntelyelimen asiantuntemusta ja riippumattomuutta¹⁸. Lähes kaikki jäsenvaltiot ovat perustaneet tällaisen elimen kyseisille aloille sekä sähkö- ja kaasualoille, joilla nykyisessä yhteisön lainsäädännössä ei vielä edellytetä kansallisen sääntelyviranomaisen nimeämistä.
40. Olisi kuitenkin huomattava, että vaikka alakohtainen sääntelyviranomainen olisi nimetty, hallituksella – eli toimivaltaisella ministeriöllä – säilyy usein vastuu tietyistä sääntelyä koskevista päätöksistä. Nykyään on poikkeuksellista, että alakohtainen sääntelyviranomainen vastaa kaikista sääntelyyn liittyvistä kysymyksistä. Tällaisia sääntelyviranomaisia on eniten viestintäalalla ja hieman vähemmän energia-alalla ja postipalvelujen alalla. Ilmailun ja rautatiekuljetusten alalla tehtävät jaetaan tavallisesti ministeriön ja ilmailu- tai rautatielaitoksen välillä. Vesihuollon alalla Yhdistyneen kuningaskunnan vesihuoltoviraston OFWAT:n toimivaltaan kuuluu hintojen ja tarjotun palvelun tason sääntely. Ranskassa vesihuoltovirastojen voidaan katsoa olevan ympäristöalan sääntelyelimiä, sillä ne keräävät ympäristömaksuja.
41. Alakohtaisen sääntelyviranomaisen tärkein ominaisuus on riippumattomuus oman alansa markkinatoimijoista. Vaatimus on olennainen, jotta vältetään eturistiriidat ja varmistetaan sääntelijän riippumattomuus¹⁹, ja siksi yhteisön lainsäädännössä

¹⁸ Alakohtaisen sääntelyviranomaisen määritelmä sisältyy sähköisen viestinnän verkkoja ja palveluja käsittelevän eurooppalaisen sääntelyviranomaisten ryhmän perustamisesta 29 päivänä heinäkuuta 2002 annettuun komission päätökseen 2002/627/EY, EYVL L 200, 30.7.2002, s. 38: ”Tässä päätöksessä tarkoitetaan ’asiaa käsittelevällä kansallisella sääntelyviranomaisella’ sitä puitteiden suhteen määriteltyä kunkin jäsenvaltion viranomaista, joka on perustettu valvomaan sähköisen viestinnän verkkoja ja palveluja koskevien direktiivien säännösten käytännön tulkintaa ja soveltamista”

¹⁹ Ks. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, asia C-202/88, Ranska v. komissio, Kok. 1991, s. I-1223, kohta 51–52; asia C-91/94, Thierry Tranchant, Kok. 1995, s. I-3911, kohta 18–19

määrätään tapauksista, jolloin kansallisen sääntelyviranomaisen nimeäminen on pakollista. Jäsenvaltioilla on käytössään tarkemmat säännöt, joilla riippumattomuus varmistetaan. Esimerkiksi sääntelyviranomaisen palveluksessa työskentelevä henkilöstö ei saa omistaa alan yritysten osakkeita.

42. Alakohtaiset sääntelyviranomaiset ovat myös suureksi osaksi riippumattomia hallituksesta. Useimmiten hallitus nimittää sääntelyviranomaisen johtajan ja jäsenet sekä määrittää toiminnan yleiset tavoitteet²⁰. Sääntelyviranomaisten ei kuitenkaan tarvitse tavallisesti noudattaa hallituksen ohjeita yksittäisissä päätöksissä. Lisäksi voidaan vaatia, että jäsenillä on oltava erinomainen tietämys alaan sovellettavista säännöistä. Tämä lisää sääntelijän puolueettomuutta ja vahvistaa sääntelyä koskevan lähestymistavan jatkuvuutta. Osa sääntelyviranomaisista rahoittaa toimintansa riippumattomista lähteistä eikä hallituksen hoitamasta yleisestä talousarvioista, mikä lisää sääntelyviranomaisen riippumattomuutta.
43. On tärkeää huomata, ettei riippumattomuus tarkoita sitä, ettei sääntelyviranomaisen olisi toiminnastaan vastuuvuolllinen. Sääntelyviranomaisten on tavallisesti raportoitava säännöllisesti hallitukselle ja/tai parlamentille. Vieläkin tärkeämpää on, että asianosaiset voivat valittaa sääntelyelimen päätöksistä tuomioistuimeen. Muutoksenhakumahdollisuuden on kuitenkin oltava suhteellisuusperiaatteen mukainen. Jos sääntelyelimen päätöksistä kiistellään vuosia ennen niiden voimaan saattamista, sääntelyn tavoitetta ei saavuteta. Sääntelyelimen päätöksistä tehdyt valitukset eivät siksi useinkaan lykkää päätöksen voimaantuloa.
44. Ennen päätöksen tekoa sääntelyelimen on kuultava asianosaisia ja kansalaisia varmistaakseen, että kaikki olennaiset näkökohdat on huomioitu. Yhtälailla on tärkeää, että sääntelyelimiä vaaditaan neuvottelemaan ja koordinoimaan toimiaan muiden viranomaisten, kuten kilpailuviranomaisten ja kuluttajansuojavirastojen, kanssa varmistaakseen päätösten yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden.
45. Hoitaakseen tehtävänsä tehokkaasti sääntelyelimet hyödyntävät usein tietoja, joita vain säänneltyt yritykset voivat antaa. Sääntelyelimillä onkin tavallisesti oikeus pyytää yrityksiä toimittamaan tietyn ajan kuluessa kaikki tarvittavat tiedot tehtävän hoitamiseksi. Jos tiedot ovat liiketoiminnan kannalta arkaluonteisia, sääntelyelimen on noudatettava liikesalaisuuden säilyttämistä koskevia sääntöjä. Esimerkiksi verkkoon pääsulle asetettujen hintojen sääntelemiseksi sääntelyelimellä on oltava luotettavat ja kattavat tiedot verkon ylläpitäjälle aiheutuvista kustannuksista.
46. Jäsenvaltioissa toimivien sääntelyelinten toimivalta ja vastuualueet vaihtelevat alakohtaisesti sekä kunkin jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti. Myös tehtävienjako alakohtaisen sääntelyelimen ja toimivaltaisen ministeriön välillä vaihtelee. Tehtävienjakoon vaikuttaa laajalti jäsenvaltioissa vallitseva kansallinen oikeus- ja hallintoperinne. Lähes kaikilla kyseisten alojen sääntelyelimillä on kuitenkin muutamia perustehtäviä. Kaikkein selvimpiä esimerkkejä ovat olemassa oleviin verkkoihin pääsyä koskevien määräysten ja ehtojen sääntely sekä vähittäishintojen sääntely määräävän markkina-aseman väärinkäytön estämiseksi. Sääntelyelimet täydentävätkin kilpailuviranomaisten toimintaa: kilpailuviranomainen soveltaa yleistä kilpailulainsäädäntöä yksittäiseen alaan toteuttamalla jälkikäteisiä

²⁰ Joissain tapauksissa, kuten sähköisen viestinnän alalla, 'kansallisen sääntelyviranomaisen' toiminnan yleiset tavoitteet on eritelty yhteisön lainsäädännössä

toimia väärinkäytön tapahduttua, kun taas sääntelyviranomaisen puuttua asiaan tavallisesti ennalta asettamalla sääntöjä, joiden tarkoituksena on estää väärinkäytöt jo alusta alkaen²¹.

47. Tavallisesti kyseisissä säädöksissä määritellään yleispalvelun tarjoamiseen liittyvät velvollisuudet. Sääntelyelimillä on kuitenkin monesti tärkeä tehtävä kyseisten sääntöjen määrittelyssä ja täytäntöönpanossa. Jos esimerkiksi yleispalvelun tarjoajalle maksetaan korvausta palvelun tarjoamisesta, kansallinen parlamentti tai toimivaltainen ministeriö määrittää tavallisesti kustannusten laskentaa ja rahoitusmekanismeja koskevat yleiset säännöt. Sääntöjen täytäntöönpano annetaan sääntelyelimen tehtäväksi.
48. Keskeinen osa yleispalvelun käsitettä ovat loppukäyttäjien ja kuluttajien kannalta kohtuulliset hinnat. Tavoitteen saavuttamiseksi sääntelyelimen on sovellettava tarvittaessa toimenpiteitä hintojen sääntelemiseksi. Koska markkinoiden pitäisi periaatteessa määrätä hinnat, sääntely esitetään tavallisesti enimmäishintoina, joita on asetettu useissa jäsenvaltioissa esimerkiksi sähkölle. Hintojen sääntely voidaan toteuttaa kuitenkin myös asettamalla vähimmäishinnat, jolloin estetään määräävässä asemassa olevien toimijoiden markkinoiden valtaus (esimerkiksi viestintäalalla).
49. Kuluttajan ja käyttäjän näkökulmasta voidaan pitää erityisen tärkeänä sääntelijöiden toimia palvelujen turvallisuutta ja laatua koskevien sitovien normien laatimisessa ja täytäntöönpanossa. Normit ovat tärkeitä, jotta täytetään muun muassa palvelun valintaan, avoimuuteen (myös hinnan avoimuuteen), kohtuulliseen hintaan, laatuun, turvallisuuteen, varmuuteen ja luotettavuuteen liittyvät odotukset. Kuluttajille ja käyttäjille tarkoitetut riittävät korvausmekanismit ovat välttämättömiä, jos toimijat laiminlyövät normeja.
50. Toimiluvat ovat hyvä keino varmistaa, että sitovia normeja noudatetaan. Jos markkinatoimija ei noudata sääntelyelimen asettamia normeja – jotka on eritelty markkinatoimijalle myönnettyssä toimiluvassa – sääntelyelin voi perua toimiluvan. Yksi keino varmistaa sääntöjen noudattaminen ovat myös rangaistukset.
51. Kuluttajilla ja käyttäjillä on oltava mahdollisuus valittaa esimerkiksi tilanteessa, jossa toimija ei ole noudattanut edellä mainitun kaltaisia normeja. Valitukset käsittelee tavallisesti sääntelyelin, ja lainsäädännössä sääntelyelimet velvoitetaan monesti tekemään päätös nopeasti (eli tietyn ajan kuluessa).
52. Osa sääntelyviranomaisista antaa aktiivisesti ja järjestelmällisesti markkinatietoja kuluttajille²², mutta useimmiten asiasta huolehtivat kuluttajavirastot. Edellä mainittujen sääntelyelinten perustehtävien lisäksi monet jäsenvaltiot uskovat

²¹ Olisi huomattava, että kilpailu- ja sääntelyviranomaisten tehtävät ovat yleensä jonkin verran päällekkäisiä. Sopimaton hinnoittelu voi olla sääntelyviranomaisten asettamien sääntöjen vastaista, ja samalla määräävää markkina-asemaa käytetään väärin kilpailulainsäädännössä tarkoitettussa merkityksessä. Siksi on tärkeää, että sääntely- ja kilpailuviranomaisen tehtävät ovat käytännössä selkeät. Yleisesti voidaan todeta, että sääntelyviranomaisen soveltaa alakohtaisia sääntöjä, jolloin kilpailuviranomaisen tarve puuttua asiaan usein poistuu. Toisaalta kilpailuviranomaisen on puututtava asiaan, kun sääntelyviranomaisella ei ole toimivaltaa varmistaa, että laaja-alaisia kilpailusääntöjä noudatetaan, tai kun sääntelyviranomaisen jättää toimimatta

²² Esimerkiksi energia-alan sääntely Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Tanskassa. Viestintäalalla yhteisön lainsäädännössä määrätään, että sääntelyviranomaisten on edistettävä tietojen tarjoamista kuluttajille, jotta kuluttajat voivat tehdä valintansa (yleispalveludirektiivin 2002/22/EY 21 ja 22 artikla).

sääntelyelimille muitakin tehtäviä, esimerkiksi energia-alalla sosiaali- ja ympäristöpolitiikan täytäntöönpanon²³ sekä pitkän aikavälin suunnittelun sähkö- ja kaasutoimitusten varmistamiseksi²⁴. Ylimääräiset tehtävät määräytyvät tavallisesti kansallisten erityisolosuhteiden perusteella. Tehtävät siirtyvät sääntelyelimille usein sääntelyviranomaisten alan teknisen asiantuntemuksen ja tietämyksen ansiosta.

1.2 Toimielinten välinen yhteistyö yhteisössä

53. Jäsenvaltiot ovat perustaneet alakohtaisia sääntelyelimiä, jotka sääntelevät oman alansa kansallisia markkinoita. Kansalliset markkinat ovat kuitenkin osa yhteisön sisämarkkinoita, ja kansallisten sääntelyelinten päätökset vaikuttavat usein rajat ylittäviin liiketoimiin. Kansallisen sääntelyn on oltava näin ollen jonkin verran yhdenmukaista, jotta vältetään vaihtelevista sääntelykäytännöistä johtuvat vääristymät, jotka voivat haitata sisämarkkinoiden kitkatonta toimintaa. Rautatiekuljetusten ja viestinnän aloilla yhteisön lainsäädäntöön sisältyy säännös, jolla sääntelyelimet veloitetaan vaihtamaan tietoja päätöstensä perusteista²⁵.
54. Nykyisin kyseisillä aloilla on lukuisia organisaatiota koskevia järjestelyjä, joiden tarkoituksena on edistää sääntelyn yhdenmukaisuutta.

Monilla aloilla on perustettu eurooppalaisia yhdistyksiä, joissa kokoontuvat yhteen jäsenvaltioiden sekä usein myös kolmansien maiden sääntelyviranomaiset. Tällaisia yhdistyksiä ovat esimerkiksi seuraavat:

- Euroopan energia-alan sääntelyviranomaisten neuvosto (*Council of European Energy Regulators, CEER*) toimii yhteyspisteenä sääntelyelinten ja Euroopan komission energian ja liikenteen pääosaston välillä. Neuvosto pitää yllä tiiviitä työsuhteita unionin jäseniksi pyrkivien ehdokasvaltioiden sekä Pohjois-Amerikan sääntelyviranomaisiin. Neuvoston työ on keskittynyt rajat ylittävää liiketoimintaa koskeviin kysymyksiin, ja se osallistuu aktiivisesti Firenzen ja Madridin prosesseihin (katso jäljempänä).
- Euroopan postihallintokomitea (*European Committee for Postal Regulation, CERP*) muodostuu Euroopan posti- ja telehallintojen konferenssiin (*European Conference of Postal and Telecommunications Administrations, CEPT*) kuuluvien maiden, eli unionin jäsenvaltioiden, ehdokasvaltioiden, Efta-maiden ja muiden maiden, kuten Albanian ja Venäjän federaation, postipalveluja sääntelevistä viranomaisista. Komiteassa keskustellaan postipalvelujen sääntelystä ja toiminnasta sekä luodaan yhteyksiä asianosaisiin toimielimiin. Tarkoituksena on laatia yhteinen lähestymistapa, jonka perusteella voidaan tarvittaessa antaa ehdotuksia ja suosituksia.
- Euroopan ilmailuviranomaisten yhteistyöelin (*Joint Aviation Authorities, JAA*) on kansallisten ilmailulaitosten kattojärjestö. Järjestö on laatinut yhteiset turvallisuus- ja sääntelynormit sekä -menettelyt useimpia ilmailualan osa-alueita varten. Normit eivät ole sitovia, ellei niitä ole siirretty joko unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädäntöön.

²³ Esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Ruotsissa

²⁴ Esimerkiksi Belgiassa

²⁵ Direktiivin 2001/14/EY 31 artikla sekä viestinnän puitedirektiivin 7 artiklan 2 kohta

55. Kansallisten sääntelyelinten välinen koordinointi ja yhteistyö on ainutlaatuista sähkö- ja kaasualalla. Jotta kaikkien osapuolten välille saataisiin aikaan yhteisymmärrys rajat ylittäviä liiketoimia koskevissa kysymyksissä kaasu- ja sähköalalla, perustettiin kaksi sääntelyfoorumia, *Madridin foorumi* ja *Firenzen foorumi*. Foorumeita johtaa komissio, ja niihin osallistuvat kansalliset energia-alan sääntelyelimet sekä jäsenvaltioiden, tuotannonalan ja kuluttajien korkean tason edustajat. Foorumeissa tehdyt päätökset eivät ole muodollisesti sitovia, mutta päätökset tehdään siltä pohjalta, että kansalliset sääntelyelimet panevat ne täytäntöön jäsenvaltioissa²⁶. Foorumien rajoitukset ovat kuitenkin tulleet entistä selvemmin esille erityisesti kiistanalaisista kysymyksistä päätettäessä. Komissio antoi maaliskuussa 2001 ehdotuksen rajat ylittävää sähkökauppaa koskevaksi asetukseksi, jossa esitetään komiteamenettelyä kysymyksissä, joista on keskusteltu Firenzen foorumilla.
56. Eurooppalaiset sääntelyviranomaisten ryhmät
- Yhteisössä on vastikään perustettu uusi järjestömuoto, johon kansalliset sääntelyviranomaiset osallistuvat. Näiden eurooppalaisten sääntelyviranomaisten ryhmien tarkoituksena on vahvistaa ja virallistaa alakohtaisten sääntelyviranomaisten tehtäviä unionissa. Toisin kuin komiteamenettelyn komiteat, ryhmien on muodostuttava kyseisen alan kansallisista sääntelyviranomaisista. Asiaa pohdittiin yksityiskohtaisesti esimerkiksi ”Lamfalussin raportissa”, jossa käsiteltiin Euroopan arvopaperimarkkinoiden tulevaa sääntelyä ja lainsäädäntöä tarkoituksena laatia uusi ja tehokkaampi sääntelytapa. Yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen osalta komissio teki äskettäin päätöksen ”eurooppalaisen sääntelyviranomaisten ryhmän” perustamisesta sähköisen viestinnän alalla²⁷. Ryhmän tavoitteena on a) neuvoa ja avustaa komissiota sähköisen viestinnän verkkojen ja palvelujen sisämarkkinoiden vahvistamisessa, b) toimia kansallisten sääntelyviranomaisten ja komission välisenä yhteystahona ja c) varmistaa osaltaan, että sääntelykehystä sovelletaan yhdenmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa.
57. Vastauksena Euroopan parlamentin ehdotukseen komissio esitti energian sisämarkkinoiden toteuttamisesta antamissaan muutetuissa ehdotuksissa, että perustettaisiin sähkö- ja kaasualan sääntelyviranomaisten ryhmä.
58. Komiteamenettely
- Useimmilla kyseessä olevilla aloilla yhteisön lainsäädännössä määrätään komiteamenettelystä määritettäessä yhteisön peruslainsäädäntöön sisältyvien sääntöjen täytäntöönpanon yksityiskohtia. Yleinen menettelyn kulku on, että komissio tekee päätöksen kuultuaan joko neuvoa-antavaa komiteaa tai sääntelykomiteaa, jotka koostuvat jäsenvaltioiden edustajista. Käsitellyt asiat ovat usein erittäin merkittäviä rajat ylittävien liiketoimien kannalta, ja aiheena ovat esimerkiksi rajat ylittävien postipalvelujen laatunormit tai rautateiden yhteentoimivuus. Komiteamenettelyn komiteoita on perustettu viestintäalalla, postipalvelujen ja rautatiekuljetusten alalla sekä ilmailualalla. On syytä huomata, että jäsenvaltiot päättävät edustuksestaan näissä komiteoissa, joten alakohtaisten

²⁶ Tarkempaa tietoa Firenzen ja Madridin foorumeista seuraavissa Internet-osoitteissa:
http://europa.eu.int/comm/energy/en/elec_single_market/florence/index_en.html
http://europa.eu.int/comm/energy/en/gas_single_market/madrid.html

²⁷ EYVL L 200, 30.7.2002, s. 38

sääntelyviranomaisten osallistumista ei ole taattu. Jos sääntelyelin on kuitenkin nimetty, jäsenvaltiot antavat käytännössä sääntelyelinten osallistua menettelyyn. Sähköalalla komissio esitti energian sisämarkkinoiden toteuttamista koskevassa ehdotuksessaan komiteamenettelyä kysymyksille, jotka liittyvät rajat ylittävään sähkönsiirtoon.

1.3 Tarvitaanko Euroopan unionin sääntelyviranomaisia?

59. Tällä hetkellä millään kyseisellä alalla ei ole Euroopan unionin sääntelyviranomaista. Ajatus sääntelyelimen perustamisesta Euroopan unioniin on kuitenkin keskusteltu jo jonkin aikaa muutamilla aloilla, erityisesti viestintäalalla²⁸. Esimerkiksi ilmailualalla neuvosto päätti äskettäin komission ehdotuksesta perustaa Euroopan lentoturvallisuusviraston. Virasto avustaa komissiota yhteisten lentoturvallisuutta ja ympäristösuojelua koskevien normien laatimisessa komiteamenettelyä noudattaen. Virasto myöntää myös lentokelpoisuustodistukset ja jäsenvaltioissa suunniteltujen tai käytettyjen ilmailutuotteiden ympäristöluvut. Tehtävää ovat tähän mennessä hoitaneet kansalliset ilmailuviranomaiset. Tässä (rajoitetussa) mielessä uutta virastoa voidaan pitää Euroopan unionin sääntelyviranomaisena. Rautatiekuljetusten alalla komissio ehdotti tammikuussa 2002 esittämässään toisessa rautatiepaketissa Euroopan rautatieviraston perustamista. Virastolla ei kuitenkaan olisi suoraa sääntelytehtävää, vaan sillä olisi sen sijaan tietyillä aloilla neuvoa-antava tehtävä, jota voidaan verrata viestintäalan ”eurooppalaisen sääntelyviranomaisten ryhmän” tehtävään.

2. Yleishyödyllisten palvelujen rahoitus

60. Vaikka markkinamekanismit voivatkin yksin taata monien yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen kannattavuuden, osa yleishyödyllisistä palveluista edellyttää erityisiä rahoitussuunnitelmia taloudellisen vakauden säilyttämiseksi.
61. Yleisesti ottaen yhteisön oikeudessa ei määrätä erityistä tapaa rahoittaa yleishyödyllisiä palveluja, vaan jäsenvaltioiden on päätettävä, miten kyseiset palvelut rahoitetaan. Käytettiinpä mitä rahoitussuunnitelmaa tahansa, sen on oltava kilpailusääntöjen, valtiontukia koskevien sääntöjen sekä perustamissopimuksen sisämarkkinoita koskevien määräysten mukainen. Perustamissopimuksessa annetaan mahdollisuus korvata yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tarjoajille julkisen palvelun tarjoamisesta aiheutuneet ylimääräiset kustannukset. Korvaukset, jotka ovat suuremmat kuin mitä julkisen palvelun tarjoamiseksi tarvitaan, ovat periaatteessa perustamissopimuksen vastaisia.
62. Rahoitussuunnitelmat voivat olla monenlaisia: rahoitusta voidaan antaa suoraan esimerkiksi valtion talousarviosta, markkinatoimijat voivat osallistua rahoitukseen tai voidaan myöntää yksityis- tai erityisoikeudet taikka asettaa keskiarvohinnat. Jos kyse on markkinoiden ulkopuolella olevista sosiaalipalveluista, rahoitus voi perustua yhteisvastuuseen.

a) Suorat korvaukset jäsenvaltion talousarviosta

²⁸

Ks. kaksi komissiolle tehtyä riippumatonta tutkimusta: Eurostrategies/Cullen International, *The possible added value of a European Regulatory Authority for telecommunications*, joulukuu 1999; Nera & Denton Hall, *Issues associated with the creation of a European Regulatory authority for telecommunications*, maaliskuu 1997

Yksi mahdollisuus rahoittaa yleishyödyllisiä palveluja ovat jäsenvaltioiden talousarvioista maksettavat suorat korvaukset. Korvaukset voidaan suorittaa suorina maksuina palveluntarjoajalle tai muina taloudellisina etuina, kuten verovapautuksina, jotka vähentävät jäsenvaltion talousarviotuloja. Joskus jäsenvaltion maksamia suorita korvauksia voidaan täydentää esimerkiksi rakennerahastoista annettavalla yhteisön rahoituksella, joka perustuu yhteisrahoituksen periaatteeseen.

Suorissa korvauksissa julkisen palvelun rahoitustaakka jakautuu kaikkien veronmaksajien kesken. Rahoitustapa ei luo esteitä markkinoille pääsylle. Rahoitusta valvoo kunkin jäsenvaltion parlamentti osana talousarviomenettelyä.

b) *Markkinatoimijoiden osallistuminen rahoitukseen*

Jäsenvaltiot voivat myös päättää, että yleishyödyllisen palvelun tarjoamisen nettokustannukset olisi kerättävä yritysveroina niiltä, joita varten palvelu tuotetaan. Tähän on annettu nimenomainen mahdollisuus televiestinnästä ja postipalveluista annetussa yhteisön lainsäädännössä.

Jäsenvaltioiden olisi tällöin varmistettava, että maksut jaetaan yritysten kesken puolueettomien perusteiden mukaan syrjimättä ja oikeasuhtaisuuden periaatetta noudattaen. Periaate ei kuitenkaan saisi estää jäsenvaltioita myöntämästä poikkeuksia uusille kilpailijoille, jotka eivät ole vielä saavuttaneet merkittävää asemaa markkinoilla. Kaikissa rahoitusjärjestelmissä olisi varmistettava, että yritykset osallistuvat ainoastaan yleispalveluvelvoitteiden rahoittamiseen eivätkä muihin toimiin, jotka eivät liity suoraan yleispalveluvelvoitteisiin kuuluvien palvelujen tarjontaan. Järjestelmissä olisi aina noudatettava yhteisön lainsäädännön periaatteita, ja eritoten kustannustenjakojärjestelmissä olisi noudatettava syrjimättömyyden ja oikeasuhtaisuuden periaatteita.

Yleispalveluvelvoitteen nettokustannukset voidaan jakaa kaikkien yritysten tai tiettyjen yritysryhmien kesken. Kansallisten sääntelyviranomaisten olisi varmistuttava siitä, että rahoitustukea saavat yritykset esittävät pyyntönsä perusteeksi riittävän yksityiskohtaiset tiedot kustannuksista, joiden kattamiseksi rahoitusta tarvitaan. Nimettyjä toimijoita kannustetaan eri tavoin hankkimaan yleispalveluvelvoitteiden arvioituja nettokustannuksia vastaavat tulot. Jäsenvaltioiden olisikin huolehdittava todellisesta avoimuudesta ja yleispalveluvelvoitteiden rahoittamiseksi perittyjen maksujen tehokkaasta valvonnasta.

Yleispalvelusta sähköisen viestinnän alalla annetussa direktiivissä 2002/22/EY säädetään lisäksi, että jäsenvaltioiden suunnitelmat yleispalveluvelvoitteiden hinnoittelusta ja rahoituksesta olisi annettava tiedoksi komissiolle, jotta komissio voi varmistaa, että suunnitelmat ovat perustamissopimuksen mukaiset. Direktiivin johdanto-osan 21 perustelukappaleessa säädetään, että ”kaikissa rahoitusjärjestelmissä olisi varmistettava, etteivät yhden jäsenvaltion käyttäjät osallistu toisen jäsenvaltion yleispalvelukustannusten rahoittamiseen esimerkiksi soittaessaan puheluja jäsenvaltiosta toiseen.”

c) *Erityis- ja yksityisoikeudet*

Jäsenvaltiot myöntävät joskus erityis- tai yksityisoikeuksia varmistaakseen yleistä taloudellista etua koskevan palvelun tarjoajan taloudellisen kannattavuuden. Oikeuksien myöntäminen ei ole sinällään perustamissopimuksen vastaista. Yhteisöjen tuomioistuin on päättänyt²⁹, että perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdassa ”annetaan jäsenvaltioille näin ollen mahdollisuus myöntää yrityksille, joille ne antavat tehtäväksi yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, yksinoikeuksia, jotka voivat estää perustamissopimukseen sisältyvien kilpailusääntöjen soveltamisen, mikäli muiden taloudellisten toimijoiden taholta tulevan kilpailun rajoittaminen tai jopa kaiken kilpailun eliminoiminen on tarpeen, jotta yksinoikeuksia saaneet yritykset voisivat hoitaa niille uskotut erityistehtävät.” Jäsenvaltioiden on kuitenkin varmistettava, että oikeudet ovat sisämarkkinoita koskevien sääntöjen mukaiset ja ettei kyseinen yritys käytä väärin määräävää markkina-asemaa 82 artiklan tarkoittamassa merkityksessä. Yleisesti yksityis- ja erityisoikeuksilla voidaan rajoittaa kilpailua tietyillä markkinoilla vain, mikäli ne ovat välttämättömiä erityisen julkisen palvelun tarjoamiseksi.

Lisäksi jäsenvaltioiden vapautta myöntää erityis- tai yksityisoikeuksia yleishyödyllisten palvelujen tarjoajille voidaan rajoittaa yhteisön alakohtaisessa lainsäädännössä³⁰.

d) *Keskiarvohintojen asettaminen*

Joissakin palveluissa, kuten tietyissä televiestintä- tai postipalveluissa, jäsenvaltiot edellyttävät yleispalvelun tarjoamista yhtenäisin hinnoin koko jäsenvaltion alueella. Tällöin hinnat perustuvat palvelun tarjoamisesta aiheutuvien kustannusten keskiarvoon, joka voi vaihdella huomattavasti esimerkiksi sen mukaan, tarjotaanko palvelua tiheään asutulla alueella vai syrjäisellä maaseutualueella. Komissio valvoo väärinkäytöksiä, mutta yleensä keskiarvohintojen asettaminen on yhteisön oikeuden mukaista edellyttäen, että hinnan on asettanut jäsenvaltio alueellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden perusteella ja että perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan vaatimukset täyttyvät³¹.

e) *Yhteisvastuuseen perustuva rahoitus ja pakollinen jäsenyys*

Tämä rahoitustapa mainitaan, koska se on tärkeä, vaikka sillä tuetaankin ainoastaan muita kuin luonteeltaan kaupallisia yleishyödyllisiä palveluja. Jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmät perustuvat yleensä suunnitelmiin, joilla on sosiaalinen tavoite ja joihin liittyy yhteisvastuun periaate. Järjestelmillä on tarkoitus tarjota turva kaikille siihen kuuluville henkilöille erilaisten riskien, kuten sairauden, vanhuuden, kuoleman tai invaliditeetin, varalta huolimatta siitä, mikä on henkilön taloudellinen asema ja terveydentila tämän liittyessä järjestelmään. Yhteisvastuun periaate näkyy esimerkiksi sairausvakuutusjärjestelmissä siten, että järjestelmä rahoitetaan

²⁹ Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, asia 320/91, Corbeau, tuomio 19. toukokuuta 1993, Kok. 1993, s. I-2533 (kohta 14)

³⁰ Ks. kilpailusta sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen markkinoilla 16 päivänä syyskuuta 2002 annetun komission direktiivin 2002/77/EY 2 artiklan 1 kohta, EYVL L 249, 17.9.2002, s. 21; yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä 15 päivänä joulukuuta 1997 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 97/67/EY 7 artiklan 1 kohta, EYVL L 15, 21.1.1998, s. 14

³¹ Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, asia 320/91, Corbeau, tuomio 19. toukokuuta 1993, Kok. 1993, s. I-2533 (kohta 15)

maksuosuuksin, jotka suhteutetaan vakuutuksenottajan palkkatuloihin, kun taas myönnetyt edut perustuvat edunsaajan tarpeisiin. Yhteisvastuun mukaisesti tulot jaetaan siis uudelleen hyväosaisten ja tuloiltaan tai terveydentilaltaan vähempiosaisten kesken, sillä muutoin vähempiosaisilta puuttuisi välttämätön sosiaaliturva. Samalla lievennetään sairausvakuutuksiin liittyviä markkinoiden toiminnan puutteita, jotka koskevat mittakaavaetuja, riskiin perustuvaa valintaa sekä moraaliin liittyvää vaaraa. Eläkevakuutusjärjestelmissä yhteisvastuu näkyy siten, että työelämässä olevien maksamilla osuuksilla rahoitetaan eläkkeelle jääneiden eläkkeet. Yhteisvastuu näkyy lisäksi siten, että eläkeoikeudet voidaan myöntää, vaikka mitään maksuja ei olisi maksettu, tai että eläkeoikeudet eivät aina muodostu suhteessa maksuosuuksiin. Myös eri sosiaaliturvajärjestelmien välillä voi olla yhteisvastuuta, sillä yhden järjestelmän ylijäämävaroista rahoitetaan järjestelmiä, joilla on rakenteellisia rahoitusongelmia. Sosiaaliturvajärjestelmät perustuvat pakolliseen maksuun, mikä on välttämätöntä yhteisvastuun periaatteen soveltamiseksi ja järjestelmien taloudellisen vakauden varmistamiseksi. Valtio valvoo yleensä kattavasti järjestelmien hallinnointia.

Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tällaista toimintaa hoitavan elimen tehtävä on yksinomaan sosiaalinen, ja toiminta perustuu kansallisen yhteisvastuun periaatteeseen eikä siihen liity minkäänlaista voitontavoittelua. Kyseinen toiminta ei ole luonteeltaan taloudellista, ja sen vuoksi sitä harjoittavat elimet eivät ole yhteisön oikeudessa tarkoitettuja yrityksiä³². Voitaisiin kuitenkin pohtia, pitäisikö sosiaaliturvajärjestelmien yhteisvastuuseen perustuvan rahoituksen perusteita ja vaikutuksia selvittää yhteisössä.

63. Kilpailusääntöjen sekä sisämarkkinoita ja valtiontukea koskevien sääntöjen tarkoituksena on varmistaa, ettei yleishyödyllisille palveluille myönnetty rahoitustuki vääristä kilpailua tai sisämarkkinoiden toimintaa. Voimassa olevalla alakohtaisella lainsäädännöllä on tarkoitus ainoastaan varmistaa, että jäsenvaltioissa käytetyt rahoitusjärjestelmät vääristävät kilpailua mahdollisimman vähän ja helpottavat markkinoille pääsyä. Muita rahoitusjärjestelmän valinnassa olennaisia perusteita, kuten tehokkuutta, vastuuvollisuutta tai tulosiirtovaikutuksia, ei huomioida. Tässä vaiheessa komissio katsoo sopivaksi käynnistää keskustelun siitä, pitäisikö kyseisistä perusteista päätellä, että tiettyjä rahoitusjärjestelmiä olisi suosittava, ja pitäisikö yhteisön ryhtyä toimiin tiettyjen rahoitusjärjestelmien edistämiseksi.

3. Yleishyödyllisten palvelujen arviointi

64. Yleishyödyllisten palvelujen arviointi liittyy olennaisesti palveluja tarjoavien tuotannonalojen tehokkuuden arviointiin. Tehokkuus perustuu määrällisten ja laadullisten etujen tuottamiseen käyttäjille ja kuluttajille ja näin ollen heidän tyytyväisyytensä lisäämiseen. Alojen tehokkuuden arviointi on tärkeä tehtävä yhteisössä, jotta varmistetaan, että taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden sekä ympäristönsuojelun tavoitteet saavutetaan. Puhtaasti taloudelliselta kannalta katsottuna yleishyödyllisten palvelujen arviointi on tärkeää, koska palveluja tuottavat alat muodostavat huomattavan osan unionin bruttokansantuotteesta ja palvelujen hinnat vaikuttavat muiden alojen kustannuksiin.

³² Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, yhdistetyt asiat 159/91 ja 160/91, Poucet ja Pistre, tuomio 17. helmikuuta 1993, Kok. 1993, s. I-637 (kohta 18–19); asia C-218/00, *Cisal di Battistello Venziano & C. Sas v. INAIL*, tuomio 22. tammikuuta 2002, Kok. 2002, s. I-691 (kohta 44)

Yleistä taloudellista etua koskevia palveluja tarjoavien yhteysverkkoja tarvitsevien alojen arviointi on erityisesti nyt perusteltua myös siksi, että aloilla toteutetaan parhaillaan suuria rakennemuutoksia sääntelyn, tekniikan, yhteiskunnan ja talouden muuttuessa. Tehokkuutta olisi arvioitava kuitenkin kaikilla yleishyödyllisiä palveluja tarjoavilla tuotannonaloilla huolimatta siitä, toteutetaanko alalla rakennemuutoksia. Arviointi on erittäin tärkeää myös siksi, että siitä saadaan tärkeää tietoa monialaisia poliittisia keskusteluja varten, jolloin sääntelykin voi perustua asiantietoon. Arviointi on perusteltua myös hyvän hallinnon kannalta. Arvioinneista saadaan todisteita ja tietoja, ja niiden perusteella tehdään päätöksiä toimintamallien määrittelystä, mukauttamisesta ja vastuuvuolaisuudesta. Näistä syistä komissio katsoo, että yleishyödyllisten palvelujen arviointi on tärkeää, ja se on laatinut asiasta strategian.

3.1 Kolmen pilarin lähestymistapa

65. Kuten vuonna 2000 annetussa yleishyödyllisiä palveluita Euroopassa koskevassa tiedonannossa todettiin, ”yleishyödyllisiä palveluja koskeva yhteisön toiminta on muutakin kuin yhtenäismarkkinoiden kehittämistä, mukaan luettuina laatustandardien varmistamisessa tarvittavat keinot, sääntelyviranomaisten koordinaatio ja toiminnan arviointi. (...) Tämän toiminnan tarkoituksena on parantaa, ei korvata, kansallisten, alueellisten ja paikallisten toimijoiden asemaa olennaisilla alueilla”³³. Näiden periaatteiden mukaisesti Euroopan komissio arvioi säännöllisesti yleistä taloudellista etua koskevia palveluja tarjoavien tuotannonalojen tehokkuutta. Arviointi perustuu kolmeen pilariin.
66. Komissio on ottanut ”laaja-alaisen arvioinnin” osaksi strategiaansa, joka on laadittu yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tehokasta arviointia varten. Komissio esitteli joulukuussa 2001 ensimmäisen laaja-alaisen arvioinnin³⁴, joka liitettiin kertomukseen ”Taloussuudistus: kertomus yhteisön tuote- ja pääomamarkkinoiden toiminnasta”³⁵. Arviointi antoi perusteet palvelujen tulevalle laaja-alaiselle valvonnalle ja säännölliselle arvioinnille, kuten neuvosto oli pyytänyt. Neuvosto oli kehottanut komissiota esittämään menetelmän yleishyödyllisten palvelujen arvioimiseksi, joten se määritteli tiedonannossaan ”Menetelmiä koskeva huomautus yleistä taloudellista etua koskevien palveluiden laaja-alaista arviointia varten”³⁶ menetelmän, jota se aikoo soveltaa tulevissa laaja-alaisissa arvioinneissaan. Komissio antaa vuosittaisen raportin yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen laaja-alaisen arvioinnin tuloksista. Raportit koostuvat kolmesta pääosasta, jotka ovat rakennemuutosten ja markkinoiden toimivuuden analyysi, kuluttajien jatkuvan kuulemisprosessin tulokset sekä laaja-alaisen aiheiden monialainen tarkastelu. Aluksi laaja-alaiset arvoinnit kattavat jäsenvaltioissa seuraavat alat: lentoliikenne, paikallinen ja alueellinen julkinen liikenne, sähkö, kaasu, postipalvelut, rautatiekuljetukset ja televiestintä.
67. Laaja-alaisen arviointien lisäksi Euroopan komissio tekee alakohtaisia arvioita yleistä taloudellista etua koskevia palveluja tarjoavista aloista³⁷. Taloudelliset ja

³³ KOM(2000) 580, s. 23–24

³⁴ Yleishyödyllisiä palveluja tarjoavien verkkoalojen markkinoiden tehokkuus: ensimmäinen horisontaalinen arviointi, SEK(2001) 1998

³⁵ KOM(2001) 736 lopullinen

³⁶ KOM(2002) 331 lopullinen

³⁷ Ks. esimerkit televiestintäalalta, postipalvelujen alalta, energia-alalta ja kuljetusalalta yleishyödyllisiä palveluja käsittelevästä komission raportista, KOM(2001) 598, 17.10.2001, s. 15

tekniset näkökohdat sekä sääntelykehys vaihtelevat aloittain niin, että osa aiheista on alakohtaisia, joten niitä ei voi tutkia riittävän hyvin laaja-alaisessa arvioinnissa. Alakohtaiset arviot ovat myös sopiva keino valvoa direktiivien saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä sekä kyseisten säännösten tehokasta soveltamista. Lisäksi voidaan vertailla alakohtaista sääntelyä. Arvioiden perusteella komissio voi ohjata jäsenvaltioita tulevassa sääntelyssä ja keskustella parhaista alakohtaisista käytännöistä. Arvioista käyvät hyvin ilmi myös mahdolliset yhteisön oikeuden noudattamatta jättämiset.

68. Yleishyödyllisten palvelujen tehokkuuden arviointi ei olisi kattavaa, ellei siinä otettaisi huomioon lukuisten asianosaisten (muun muassa kaikkien käyttäjien/kuluttajien, toimijoiden, sääntelyelinten, työmarkkinaosapuolten ja viranomaisten) mielipiteitä. Asianosaisten näkemykset otetaan huomioon komission arvioinnissa, ja niiden perusteella päätetään tulevista toimita. Kuluttajien tyytyväisyyttä yleishyödyllisiin palveluihin tutkitaan Eurobarometrin laatimin mielipidekyselyin ja kvalitatiivisin tutkimuksin³⁸.

3.2 *Arvioinnin laajuus*

69. Nykyisten rakennemuutosten ja sääntelyn muuttumisen takia arvioinnissa olisi otettava huomioon neljä kysymystä.

a) Hyötyvätkö käyttäjät ja kuluttajat yleishyödyllisiä palveluja tarjoavilla aloilla tapahtuvista rakennemuutoksista alhaisempien hintojen ja paremman palvelun muodossa?

Yleistä taloudellista etua koskevia palveluja tarjoavien alojen vapauttamisen pitäisi edistää kilpailua ja lisätä näin valinnanvaraa sekä saada yhtiöt rationalisoimaan tuotantoaan ja tarjoamaan parempia ja innovatiivisia palveluja huokeampaan hintaan. Lukuisten hyötyjen pitäisi lisätä hyvinvointia, jos kuluttajien ja käyttäjien oikeudet turvataan sopivin toimin. Markkinoiden avaaminen hyödyttää käyttäjiä ja kuluttajia kuitenkin vain, jos asianmukainen sääntely ja kilpailuedellytykset ovat kohdallaan. Yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen arviointi on tärkeää, jotta havaitaan mahdolliset puutteet hyötyjen siirtymisessä tai hyötyjen kerääntyminen yksittäiselle talouden toimijalle. Tavoite vastaa komission yleistä aloitetta hallinnon ja sääntelyn laadun parantamiseksi Euroopan unionissa.

b) Miten markkinoillepääsy ja laatu kehittyvät yleishyödyllisten palvelujen tarjonnassa?

Markkinoiden tehokkuus käsittää tarjotun palvelun laadun ja kohtuullisen hinnan. Markkinoiden avautuessa on vaara, että kilpailuympäristö aiheuttaa hintoihin kohdistuvia paineita, jolloin joudutaan ehkä tinkimään palvelujen laadusta tai palveluista saatavat hyödyt voivat jakautua epätasaisesti käyttäjien ja kuluttajien keskuudessa. Arvioinnissa olisikin huomioitava erityisesti infrastruktuuriverkkojen keskinäinen vuorovaikutus ja taloudellisen tehokkuuden, kuluttajien ja käyttäjien suojan sekä taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden tavoitteet. Tältä osin on olennaista tarkastella yhteysverkkoihin pääsyä. Esimerkiksi energia- ja kuljetusalalla kannattaa arvioida yhteysverkkojen yhteenliittämistä ja eritoten

³⁸

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

verkkojen maantieteellistä yhteyttä kehittyneimpien alueiden ja epäsuotuisampien alueiden välillä.

c) Miten yleishyödyllisiä palveluja tarjoavien alojen muutokset vaikuttavat työllisyyteen?

Yleishyödyllisiä palveluja tarjoavat alat ovat perinteisesti julkisia ja työllistävät runsaasti työntekijöitä. Kilpailutilanteen syntyminen markkinoilla herättää pelkoa suurista sopeuttamiskustannuksista. Pelot ovat suurin syy vastustaa rakennemuutoksia. Näin ollen on tärkeää arvioida, miten laajalti sopeuttamiskustannuksia aiheutuu. Arvioinnin tarkoituksena on tarkastella sekä suoria että epäsuoria vaikutuksia työllisyyteen. On siis erityisen tärkeää laajentaa arvioinnin alaa ja tarkastella palveluja tarjoaviin aloihin kohdistuvien lyhytaikaisten vaikutusten lisäksi koko talouteen kohdistuvia pitkäaikaisia vaikutuksia.

d) Kuinka käyttäjät/kuluttajat suhtautuvat muutoksiin?

Viimeiseksi käsiteltävä kysymys kuuluu, miten alojen tehokkuuden muutos nähdään käytännössä. Havaitut muutokset eivät todellakaan välttämättä vastaa sitä, miten kansalaiset kokevat muutokset. Koska käyttäjien ja kuluttajien olisi viime kädessä hyödyttävä alojen tarjoamista palveluista, on erittäin tärkeää tarkastella heidän mielipiteitään. Olisi kuitenkin pidettävä mielessä, että hyötyjiä ovat useat toimijat yksityisistä kotitalouksista yrityksiin, joiden tuloissa, koossa ja muissa ominaisuuksissa on eroja. Ryhmiä olisikin arvioitava aina omina kokonaisuuksinaan.

3.3 *Ongelmakohdat*

70. Yksi kattavan analyysin suurimmista kompastuskivistä ovat valtavat erot tietojen saatavuudessa. Ohjeita laatimalla Euroopan komissio on tehnyt merkittävää työtä tiedonkeruun järjeistämiseksi ja standardoimisessa. Vuoden 2000 jälkeen komissio on julkaissut luettelon rakenneindikaattoreista,³⁹ joista osa liittyy yleishyödyllisiä palveluja tarjoaviin aloihin. Yleishyödyllisten palvelujen arvioinnin menetelmistä annetun tiedonannon liitteenä on luettelo indikaattoreista, joista osaa ei voida tällä hetkellä soveltaa. Luettelo tarjoaa kuitenkin erinomaisen pohjan arviointia varten. Sitä voidaan käyttää pohjana keskusteltaessa mahdollisten tietojen toimittajien kanssa tiedonkeruun parantamiseksi. Kansallisten sääntelyviranomaisten tai tilastokeskusten voimavarojen puutteen sekä vertailuja vaikeuttavien menetelmissä esiintyvien erojen lisäksi yhtenä kasvavana ongelmana on, että markkinoiden avautuminen voi vaikuttaa tietojen saatavuuteen ja laatuun. Yhtäältä kilpailun tulo markkinoille on johtanut usein kattavampaan tiedonkeruuseen ja arviointiin verrattuna tilanteeseen ennen yksityisen sektorin toimijoiden ilmaantumista. Toisaalta joillakin jäsenvaltioilla on vaikeuksia, koska yksityisyrietykset kieltäytyvät luovuttamasta strategisia tietoja sillä perusteella, että tiedot ovat markkinoiden kannalta arkaluonteisia, vaikka näin ei välttämättä aina olisikaan. Keskusteluissa on pyrittävä tasapainottamaan tiedonkeruun tarve arviointeja ja toimintasuunnitelmien laatimista varten sekä yritysten oikeus käsitellä tietoja luottamuksellisina.

³⁹ Ks. KOM(2002) 551, 16.10.2002 sekä komission yksiköiden valmisteluasiakirja: Raportti keväällä 21. maaliskuuta 2003 kokoontuvalle Eurooppa-neuvostolle Lissabonissa sovitusta taloudellista, yhteiskunnallista ja ympäristön uudistumista koskevasta strategiasta, KOM(2003) 5, SEK(2003) 25/2, 7.3.2003

71. Arvioinneilla on saavutettava oikeasuhtainen tasapaino talous- ja sosiaalipolitiikan näkökohtien välillä erityisesti laadukkaiden palvelujen tarjonnan sekä sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden kannalta. Tässä asiassa yleishyödyllisistä palveluista annettu voimassa oleva lainsäädäntö tarjoaa vain osittaista ohjausta.
72. Ongelmakohtien käsittelemiseksi komissio on kehittänyt arviointistrategian ja tarjoaa pohjan keskusteluille. Tähän mennessä komission tehtäviin on kuulunut laaja-alaisen arviointien tekeminen kaikista jäsenvaltioista ja kaikilta aloilta, ja lisäksi se on varmistanut koordinoinnin lisääntymisen kansallisten sääntelyelinten välillä, jotta kilpailuedellytyksiä ja sääntelyä saataisiin yhdenmukaistettua jäsenvaltioissa. Komission ei kuitenkaan ole mahdollista koota tietoja, tehdä yhteenvedoita ja esittää yhdistettyä näkemystä yleishyödyllisten palvelujen tehokkuudesta niin, että kaikkien asianosaisten usein hyvin vaihtelevat näkemykset saataisiin esitettyä. Tämän vuoksi tarvitaan laajaa keskustelua arviointitavoista ja siitä, kenen olisi huolehdittava arvioinnista. Komission yhteisössä toteuttama arviointi ei sulje kuitenkaan pois muiden elinten mahdollisuutta toteuttaa ylimääräisiä arviointeja muilla hallintotasoilla (toissijaisuusperiaatteen mukaisesti). Edelleen on keskusteltava siitä, pitäisikö yhteisönlaajuisia arviointeja toteuttavan arvioijan olla riippumaton komissiosta ja/tai jäsenvaltioista.
73. Kuten Euroopan parlamentin päätöslauselmassa⁴⁰ ehdotettiin, kansalaisten osallistumista voitaisiin lisätä huomattavasti. Parlamentti ehdottaa, että se järjestäisi ”*keskustelun olemassaolevien eri valvontaelinten välillä (talous- ja sosiaalikomitea, alueiden komitea, työmarkkinaosapuolia edustavat järjestöt, yleishyödyllisiä palveluja koskevien hankkeiden parissa työskentelevät yhdistykset ja kuluttajayhdistykset)*”. Keskustelun tulokset olisi otettava huomioon ja niitä olisi hyödynnettävä arvioinneissa. Myös arvioinneista olisi keskusteltava. Laaja yhteiskunnallinen keskustelu yleishyödyllisten palvelujen tehokkuudesta on tervetullutta, jos kaikkien asianosaisten etunäkökohtia vertaillaan tasapainoisesti ja ne esitetään asianmukaisesti. Nykyisessä toimielinjärjestelmässä on epäselvää, mitä tehtäviä eri toimielimillä ja järjestöillä olisi yleishyödyllisiä palveluja arvioitaessa ja miten keskustelut olisi suunniteltava ja järjestettävä.

4. Kansainvälinen ulottuvuus: kauppapolitiikka

- 4.1 *Yleishyödyllisten palvelujen kaupan vapauttaminen Maailman kauppajärjestössä WTO:ssa*
74. Yhteisö ja sen jäsenvaltiot ovat sopimuspuolia palvelukaupan yleissopimuksessa (GATS-sopimuksessa)⁴¹, joka on tärkein monenkeskinen palvelukauppaa koskeva säännöstö, jossa WTO:n jäsenet ovat tehneet sitoumuksia tietyin luetteloon merkityin rajoituksin yksittäisten palvelualojen avaamisesta ulkomaisten palvelujentarjoajien kilpailulle.

⁴⁰ Euroopan parlamentin mietintö komission tiedonannosta yleishyödyllisistä palveluista Euroopassa, KOM(2000) 580 – C5-0399/2001 – 2001/2157/COS, lopullinen A5/0361/2001. Esittelijä: Werner Langen. 17.10.2001

⁴¹ Ks. komission julkaisema opas ”GATS. A guide for business” sekä WTO:n julkaisu ”GATS. Facts and fiction”. GATS-sopimus on julkaistu virallisessa lehdessä: EYVL L 336, 23.12.1994, s. 190

4.1.1 Yleishyödylliset palvelut eivät jää sinällään GATS-sopimuksen ulkopuolelle

75. Termiä ”yleishyödylliset palvelut” ei löydy GATS-sopimuksesta. GATS-sopimuksen määräyksiä sovelletaan kaikkiin palveluihin, joista on tehty sitoumus, kahta poikkeusta lukuun ottamatta:

- lentoliikenteen liikennöintioikeudet ja kaikki liikennöintioikeuksiin läheisesti liittyvä toiminta
- kaikilla aloilla julkishallinnon yleisölle tarjoamat palvelut, joilla tarkoitetaan kaikkia palveluja, joita ei tarjota kaupallisesti eikä muiden palvelujentarjoajien kanssa kilpaillen.

Tähän voidaan lisätä, ettei julkisille elimille julkisina hankintoina toimitetuissa palveluissa – myöskään yleishyödyllisissä palveluissa – sovelleta nykyisellään GATS-sopimuksen perusvelvoitteita (suosituimmuuskohtelu, kansallinen kohtelu, markkinoillepääsy, mahdolliset lisäsitoumukset). Yhteisö on kuitenkin luvannut myöntää suosituimmuuskohtelun ja kansallisen kohtelun WTO:ssa tehdyn julkisia hankintoja koskevan sopimuksen (GPA-sopimuksen) sopimuspuolille.

4.1.2 GATS-sopimuksessa määrätään yleisistä ja turvallisuutta koskevista poikkeuksista, jotka pääosin vastaavat EY:n perustamissopimuksen poikkeuksia

76. Edellyttäen, ettei toimenpiteitä sovelleta tavalla, joka johtaisi mielivaltaiseen tai perusteettomaan syrjintään niiden maiden välillä, joissa vallitsevat toisiinsa verrattavat olosuhteet, taikka palvelukaupan piiloesteeseen, GATS-sopimus ei estä jäsentä mitenkään hyväksymästä tai toimeenpanemasta toimenpiteitä, jotka ovat välttämättömiä julkisen moraalin suojelemiseksi tai yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi; ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden tai elämän suojelemiseksi; lakien tai määräysten noudattamisen turvaamiseksi mukaan lukien harhaanjohtavien ja petollisten toimintatapojen estäminen sekä puutteellisten palvelusopimusten vaikutuksista huolehtiminen, henkilöiden yksityisyyden suojaaminen henkilökohtaisten tietojen käsittelyssä ja levittämisessä ja henkilöä koskevien tiedostojen ja tilitietojen luottamuksellisuuden suoja sekä turvallisuus (GATS-sopimuksen XIV artikla).

77. Lisäksi mikään GATS-sopimuksessa ei velvoita jäsentä paljastamaan tietoja, joiden paljastamista se pitää tärkeiden turvallisuusnäkökohtiensa vastaisina, tai ei estä jäsentä ryhtymästä toimenpiteisiin, joita se pitää välttämättöminä tärkeiden turvallisuusasetujensa suojelemiseksi (GATS-sopimuksen XIV a artikla). GATS-sopimuksen johdanto-osassa tunnustetaan jäsenten oikeus säännellä palvelujen tarjontaa kansallisten toimintatavoitteiden saavuttamiseksi.

4.1.3 Yleishyödyllisten palvelujen kaupan vapauttaminen riippuu WTO:n jäsenten tekemistä sitoumuksista

78. GATS-sopimuksen soveltamisalaan kuuluvissa yleishyödyllisissä palveluissa valtioiden tarjoamaa avoimuuden astetta ei määrätä automaattisesti, vaan asiasta on neuvoteltava. Vaikka osaa GATS-sopimuksen määräyksistä – kuten velvollisuutta suosituimmuuskohteluun sekä avoimuutta – sovelletaan yleisesti kaikkiin GATS-sopimuksen kattamiin palvelualoihin, erityisiä sitoumuksia – markkinoillepääsyä, kansallista kohtelua ja mahdollisia lisäsitoumuksia – koskevia määräyksiä

sovelletaan vain, mikäli valtiot ovat tehneet alaa koskevan sitoumuksen. Eri jäsenet ovat tehneet sitoumuksia hyvin eri aloilla, eikä yksikään jäsen ole tehnyt sitoumuksia kaikilla palvelualoilla. Sitoumukset voidaan perua jälkikäteen tai niihin voidaan tehdä muutoksia tietyin edellytyksin. Erityisestä menettelystä on määrätty GATS-sopimuksen XXI artiklassa.

4.1.4 GATS-sopimuksessa ei vaadita yksityistämistä eikä yleishyödyllisiä palveluja koskevan sääntelyn purkamista. WTO:n jäsenet tekevät päätöksen täysin itsenäisesti.

79. WTO:n jäsenillä ei ole yhtä määritettyä mallia yleishyödyllisistä palveluista. Käsité vaihtelee aloittain sekä kyseisten jäsenten kansallisten perinteiden ja oikeudellisten edellytysten mukaisesti. GATS-sopimuksessa annetaan jäsenten päättää täysin itsenäisesti, tuottaako jäsen yleishyödyllisiä palveluja itse välittömästi tai välillisesti (julkisten yritysten kautta) vai antaako jäsen yleishyödyllisten palvelujen tuottamisen kolmannelle osapuolelle. Yleishyödyllisiä palveluja voivat siis tarjota joko julkiset tai yksityiset yritykset tai molemmat yhdessä.

80. GATS-sopimuksen tavoitteena on luoda monenkeskinen palvelukauppaa koskevien periaatteiden ja sääntöjen kehys. Tarkoituksena on laajentaa palvelukauppaa avoimuutta ja asteittaista vapauttamista noudattaen. Tarkoituksena ei ole purkaa palvelua koskevaa sääntelyä, sillä useita palveluja säännellään tiukasti hyvistä syistä. GATS-sopimuksessa määrätään lisäksi yleisestä poikkeuksesta, jonka ansiosta jäsenet voivat hyväksyä tai ottaa käyttöön toimenpiteitä, jotka ovat välttämättömiä muun muassa julkisen moraalien, yleisen järjestyksen ja ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden tai elämän suojelemiseksi.

81. On kuitenkin huomattava, että kun WTO:n jäsen on itsemääräämisoikeuttaan käyttäen tehnyt sitoumuksia tietyllä palvelualalla, jäsenellä on velvollisuus hoitaa kyseisen palvelualan sääntelyä avoimella ja ennalta-arvattavalla tavalla. Tältä osin GATS-sopimuksessa pyydetään WTO:n jäseniä laatimaan sääntöjä palvelukauppaan vaikuttavista erityisistä toimenpiteistä (pätevyysvaatimukset ja niihin liittyvät menettelytavat, tekniset standardit ja lupavaatimukset). GATS-sopimuksen määräyksillä varmistetaan, että erityiset toimenpiteet perustuvat puolueettomuuteen ja avoimuuteen ja etteivät ne haittaa tarpeettomasti palvelukauppaa, sillä palvelun laatu on taattava. Tähän mennessä on sovittu vain kirjanpitoalaa koskevista määräyksistä, jotka eivät ole kuitenkaan vielä tulleet voimaan.

82. WTO:n jäsenet voivat joka tapauksessa käyttää itsemääräämisoikeuttaan ja tehdä markkinoillepääsyä ja kansallista kohtelua koskevia lisäsitoumuksia, joiden nojalla ne sitoutuvat noudattamaan sääntelyä koskevia erityisvelvoitteita. Tältä osin on todettava, että noin 75 WTO:n jäsentä on sopinut televiestintäalaa sovellettavista yhteisistä sääntelyperiaatteista hyväksymällä ”viiteasiakirjan”, johon sisältyy muun muassa kilpailua, yhteenliittämistä, toimilupia ja sääntelijän riippumattomuutta koskevia sääntöjä.

4.1.5 GATS-sopimuksella ei poisteta julkisen palvelun velvoitteita

83. GATS-sopimuksessa annetaan WTO:n jäsenille oikeus asettaa julkisen palvelun velvoitteita markkinoiden vapautuessa. Sitoumuksissaan WTO:n jäsenet voivat myöntää täyden markkinoillepääsyn ja kansallisen kohtelun ulkomaisille palveluntarjoajille ja asettaa niille samalla samat julkisen palvelun velvoitteet, jotka sitovat kotimaisia palveluntarjoajia. Vaikka jäsenet menisivät pidemmälle ja

hyväksyisivät yhteiset sääntelyperiaatteet, kuten osa on tehnyt televiestintäalan ”viiteasiakirjassa”, jäsenet voivat samalla pitää itsellään oikeuden määrittää, millaiset julkisen palvelun velvoitteet (yleispalveluvelvoitteet) ne haluavat säilyttää.

4.1.6 GATS-sopimuksessa ei kielletä yleishyödyllisten palvelujen tukemista

84. GATS-sopimuksessa annetaan nykyisellään vain mahdollisuus neuvotella sääntöjen kehittämisestä valtiontuen kauppaa vääristävän vaikutuksen välttämiseksi (GATS-sopimuksen XV artikla). Koska tällaisia monenkeskisiä sääntöjä ei ole, kaikki valtiontuet ovat sallittuja, mutta niihin on sovellettava kansallisen kohtelun periaatetta, koska valtiontuet ovat palvelukauppaan vaikuttavia toimenpiteitä. Samoin jos WTO:n jäsen on tehnyt markkinoillepääsyä koskevan sitoumuksen tietyistä palvelusta ja jos valtio haluaa rajoittaa valtiontuen kotimaisiin palveluntarjoajiin, valtion on mainittava asia sitomusluettelossa kansallisen kohtelun rajoituksena.

85. WTO:n jäsen, joka on tehnyt yleishyödyllisiä palveluja koskevia sitoumuksia, voi siis vapaasti päättää, myöntääkö se valtiontukea ulkomaisille palveluntarjoajille, jotka hyödyntävät markkinoillepääsyä kyseisissä palveluissa, ja kuinka paljon se tukea myöntää. Päätökset on kirjattava kansallista kohtelua koskevana sitomuksena.

4.1.7 Yhteisö tekee yleishyödyllisiä palveluja koskevat sitoumuksensa palveluihin sovellettavien sisämarkkinasääntöjen mukaisesti

86. Uruguayn kierroksella yhteisö on tehnyt sitoumuksia tietyistä yleishyödyllisistä palveluista (esimerkiksi televiestintäpalvelut, yksityisrahoitteiset koulutuspalvelut, ympäristöpalvelut, terveys- ja sosiaalipalvelut sekä kuljetuspalvelut). Sitoumuksissa otettiin huomioon sisämarkkinoiden tilanne, ne rajattiin erikseen lueteltuun toimintaan ja niihin tehtiin lukuisia yksittäisiä rajoituksia.

87. Uruguayn kierroksella tehdyissä erityisissä sitoumuksissa on myönnetty ulkomaisille palveluntarjoajille ainoastaan markkinoillepääsy ja kansallinen kohtelu, jota sovelletaan yhteisön palveluntarjoajiin kilpailulle avatuilla sisämarkkinoiden aloilla. Sisämarkkinoita koskevia sääntöjä sitouduttiin lisäksi noudattamaan täysin yhteisön hyväksyttyä televiestintäalan viiteasiakirjan. Yksikään sitomus ei ole rajoittanut kyseisten alojen sisäisiä järjestelyjä koskevaa politiikkaa. Jäsenvaltioilla on oikeus asettaa julkisen palvelun velvoitteita – joita sovelletaan yhtäläillä ulkomaisiin palveluntarjoajiin – myös aloilla, joilla on tehty erityisiä sitoumuksia (velvoitteet voivat koskea esimerkiksi yleispalveluja, laatunormeja tai kuluttajan/käyttäjän suojaa)⁴². Niiden yleishyödyllisten palvelujen rahoittamisessa, joista on tehty markkinoillepääsyä koskevia sitoumuksia, yhteisö on pitänyt itsellään mahdollisuuden tarjota tai tukea palveluja julkisella alalla monialaisen rajoituksen nojalla.

88. Parhaillaan käynnissä olevissa palveluja koskevissa WTO:n neuvotteluissa yhteisö on esittänyt muille WTO:n jäsenille pyynnön⁴³ useimpien palvelualojen vapauttamisesta. Näitä ovat asiantuntija- ja muut yrityspalvelut, televiestintäpalvelut,

⁴² Yhteisö ja jäsenvaltiot voivat lisäksi soveltaa GATS-sopimuksen poikkeuksia

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

posti- ja kuriiripalvelut, rakennuspalvelut, jakelupalvelut, ympäristöpalvelut, rahoituspalvelut, uutispalvelut, matkailupalvelut, kuljetuspalvelut ja energiapalvelut. Yhdellekään valtiolle ei ole esitetty terveyspalveluja tai audiovisuaalisia palveluja koskevaa pyyntöä, ja vain Yhdysvalloille esitettiin koulutuspalveluja koskeva pyyntö, joka rajoittui yksityisrahoitteisiin korkeakoulupalveluihin. Pyyntöillä yhteisö ei pyri purkamaan yleishyödyllisiä palveluja eikä yksityistämään valtionyrityksiä kolmansissa maissa. Lisäksi tunnustetaan, että palvelukaupan vapauttamista täytynee monissa tapauksissa tukea institutionaalisen kehityksen ja sääntelykehityksen avulla, jotta varmistetaan kilpailu ja parannetaan köyhien väestönosien mahdollisuutta käyttää palveluja. Näin ollen pyyntöillä eivät mitenkään kyseenalaisteta tai vähennetä isäntävaltion hallituksen mahdollisuutta säännellä yleishyödyllisten palvelujen hinnoittelua, saatavuutta ja kohtuullista hintaa mielensä mukaan. Yhteisö pyytää ainoastaan, että yhteisön palveluntarjoajille myönnetään markkinoillepääsy, jotta ne voivat kilpailla yhtäläisin edellytyksin kotimaisten palveluntarjoajien kanssa.

89. Samalla tavoin yhteisön tarjoukset eivät vaikuta yleishyödyllisten palvelujen tarjoamiseen yhteisön sisällä eivätkä yhteisön oikeuteen säännellä palvelualaa ja laatia omaa lainsäädäntöään. Tältä osin Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden WTO:lle 29. huhtikuuta 2003 esittämä tarjous⁴⁴ on kattava, mutta siinä ei ehdoteta mitään uusia sitoumuksia terveys- ja koulutuspalvelujen alalla. Tarjouksessa ei vapauteta lisää muiden yleishyödyllisten palvelujen (kuten televiestintäpalvelujen, posti- ja kuriiripalvelujen, ympäristöpalvelujen ja kuljetuspalvelujen) sisämarkkinoita, ja siinä säilytetään mahdollisuus asettaa yleispalveluvelvoitteita.
90. Yleishyödyllisten palvelujen rahoittamisesta ehdotetaan, että monialaiset rajoitukset säilytetään valtiontuissa, jotta varmistetaan julkisen alan kestävyys. GATS-sopimuksen XV artiklassa tarkoitetuissa valtiontukia koskevissa neuvotteluissa ei ole juurikaan edistytty, mutta yhteisö ottaa joka tapauksessa täysin huomioon yleishyödyllisten palvelujen sisäisen kehityksen.

4.2 Yleishyödyllisten palvelujen kaupan vapauttaminen monenvälisissä ja kahdenvälisissä suhteissa

91. Useisiin kahdenvälisiin⁴⁵ sopimukseen sisältyy määräyksiä kaupan vapauttamisesta yhteisön ja kyseisen kauppakumppanin välillä. Sopimukset kattavat tavallisesti kaiken palvelukaupan muutamine poikkeuksineen, jotka koskevat audiovisuaali-alaa, meriliikenteen kabotaasia ja lentoliikenteen liikennöintioikeuksia. Sopimuksissa ei määrätä yleishyödyllisiä palveluja koskevista erityisistä poikkeuksista lukuun ottamatta tilanteita, joissa julkisella laitoksella on monopoliasema tai yksityisoikeudet.
92. Palvelukaupan vapauttamisen aste vaihtelee sopimuksesta toiseen. Sopimuspuolten tekemissä sitoumuksissa määritetään siis yleishyödyllisten palvelujen kaupalle kaavaillun vapauttamisen aste. Vaikka monet GATS-sopimuksissa ja kahdenvälisissä sopimuksissa käsiteltävät alat sekä palvelukaupan vapauttamisen tavoitteet eroavat toisistaan, yhteisön kanta on pääpiirteissään sama molemmissa

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

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

yhteyksissä. Joka tapauksessa myös yhteisön tekemät kahdenväliset sitoumukset ovat yhteisön sisämarkkinasääntöjen mukaisia.

93. Muutamissa kahdenvälisissä sopimuksissa (Euroopan talousalueesta tehdyssä sopimuksessa sekä Eurooppa-sopimuksissa) on valtiontukia koskevia määräyksiä, jotka perustuvat valtiontukia koskevaan yhteisön sääntöihin. Yhteisö valvoo määräysten täytäntöönpanoa varmistaakseen yhdenmukaisuuden yhteisön sääntöjen kanssa. Muut yhteisön tekemät kahdenväliset sopimukset eivät kata valtiontukia palvelualoilla, tai jos kattavat, määräykset eivät ole kovinkaan tiukkoja.