

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Yleishyödyllisten palvelujen tulevaisuus”

(2006/C 309/28)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 14. heinäkuuta 2005 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia lausunnon aiheesta *Yleishyödyllisten palvelujen tulevaisuus*.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 30. toukokuuta 2006. Esittelijä oli Raymond **Hencks**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 5.—6. heinäkuuta 2006 pitämässään 428. täysistunnossa (heinäkuun 6. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 46 puolesta, 9 vastaan 7:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät

1.1 Palvelut, jotka viranomaiset ovat määritelleet yleishyödyllisiksi palveluiksi sosiaalisen ja kansalaistoiminnan pohjalta ja suhteessa siihen, vastaavat perustavaa laatua oleviin tarpeisiin, ja niillä on avainasema unionin sosiaalisen ja alueelliseen yhteenkuuluvuuden edistämässä ja Lissabonin strategian onnistumisessa.

1.2 Eurooppa-neuvoston päätettyä tärkeitä eurooppalaisia aiheita koskevasta pohdinta-ajasta kansalaisyhteiskunnan tulee toimia määrätietoisesti ja tarmokkaasti, jotta voidaan varmistaa tehokkaat yleishyödylliset palvelut ja tehdä niistä tärkeä osatekijä.

1.3 ETSK toistaakin kehotuksensa määrittellä yhteisön tasolla yhteiset perusperiaatteet, joita on sovellettava kaikkiin yleishyödyllisiin palveluihin. Ne tulee koota puitedirektiiviin ja tarpeen vaatiessa alakohtaisiin direktiiveihin.

1.4 Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti jokaisen jäsenvaltion tulee voida määrittää tiedoksi annettavassa virallisessa asiakirjassa niiden valtion tarjoamien tai kansallista, alueellista tai paikallista etua koskevien palvelujen tyypit, jotka eivät kuulu yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin eivätkä kilpailun ja valtioneuvosten sääntöjen sovellusalaan.

1.5 Muiden yleishyödyllisten palvelujen kohdalla puitedirektiivissä ja alakohtaisissa laeissa on mainittava selkeästi, että jäsenvaltioilla tai paikallisyhteisöillä on vapaus määrittellä hallinto- ja rahoitusmenettelyt, yhteisön toiminnan periaatteet ja rajat, suorituskyvyn arviointimenettelyt, kuluttajien ja käyttäjien oikeudet sekä julkisen palvelun tehtävien ja velvoitteiden minimirajat.

1.6 Jotta kaikki ne, joille taloudelliset tai muut yleishyödylliset palvelut on tarkoitettu, voivat tuntea toimenpiteet omikseen, kaikilla toimijoilla, valtiollisilla, alueellisilla ja kunnallisilla yhteisöillä, työmarkkinaosapuolilla, kuluttaja- ja ympäristönsuojelujärjestöillä, osuus- ja yhteisötaloutta edustavilla elimillä, syrjäytymistä torjuvilla tahoilla jne. tulee olla oma paikkansa jäsenvaltio-, alue- ja paikallistasolla sääntelyviranomaisten ja palvelunharjoittajien rinnalla yleishyödyllisten palvelujen

toiminnassa ja niiden tulee voida osallistua kaikkiin vaiheisiin aina organisoinnista laatustandardien määrittelyyn, valvontaan ja soveltamiseen.

1.7 Aina kun yleishyödyllisiä palveluja sääntelevillä alakohtaisilla direktiiveillä on Euroopan tasolla sosiaalisia vaikutuksia työntekijöiden ammattitaitovaatimuksiin, työoloihin ja -ehtoihin, työntekijä- ja työnantajajärjestöjä tulee kuulla eurooppalaisen järjestelmällisen vuoropuhelun uusissa alakohtaisissa komiteoissa.

1.8 Yleishyödyllisten palvelujen kehittyminen ja niiden merkitys Lissabonin strategian toteutumiselle tekevät välttämättömäksi sen, että arvioidaan säännöllisesti niitä yleistä taloudellista etua koskevia palveluja, joita varten yhteisössä on säännöt, mutta on myös tarpeen arvioida yleishyödyllisiä palveluja unionin tavoitteisiin nähden. ETSK ehdottaa, että perustetaan seurantakeskus, joka arvioi yleishyödyllisiä taloudellisia ja muita palveluja ja jossa on mukana poliittisia edustajia Euroopan parlamentista ja alueiden komiteasta sekä kansalaisyhteiskunnan edustajia Euroopan talous- ja sosiaalikomiteasta.

1.9 ETSK tähdentää, että edellä esitettyjen periaatteiden tulee määrittää myös unionin kannanottoja kauppaneuvotteluissa erityisesti WTO:n ja GATS:n yhteydessä. Ei voida ajatella, että Euroopan unioni tekisi kansainvälisissä kauppaneuvotteluissa sellaisia alojen tai toimintojen vapauttamista koskevia sitoumuksia, joista ei olisi päätetty yleishyödyllisten palvelujen sisämarkkinoita koskevien sääntöjen yhteydessä. Koska jäsenvaltioilla on säilytettävä mahdollisuus säännellä taloudellisia ja muita yleishyödyllisiä palveluja unionin asettamien sosiaalisten ja kehitystavoitteiden saavuttamiseksi, yleishyödylliset palvelut on jätettävä edellä mainittujen neuvottelujen ulkopuolelle.

2. Omaaloitteisen lausunnon tarkoitus

2.1 Yleishyödylliset palvelut ovat keskeisellä sijalla eurooppalaisessa yhteiskuntamallissa, ja niillä on avainasema unionin sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämässä. Ne täydentävät yhtenäismarkkinoita ja vievät niitä eteenpäin ja ne ovat ennakoedellytys kansalaisten ja yritysten taloudelliselle ja sosiaaliselle hyvinvoinnille.

2.2 Taloudelliset ja muut yleishyödylliset palvelut vastaavat perustarpeisiin, ne muodostavat yhdyssiteen kansalaisten ja yhteisön välille ja ne ovat kaikissa Euroopan maissa osa kulttuuri-identiteettiä ja jokapäiväistä elämää.

2.3 Kaikkien näiden näkökohtien ytimessä on siis kansalaisten etu, joka edellyttää, että taataan tärkeiksi katsottujen palvelujen saaminen sekä ensisijaisten tavoitteiden saavuttaminen.

2.4 Vaikka arvoyhteisö on yhteinen, eri maissa, eri alueilla ja eri aloilla yleishyödylliset palvelut on organisoitu eri tavoin. Valtiovalta voi määrittellä palvelut yleishyödyllisiksi sosiaalisen ja kansalaistoiminnan pohjalta ja suhteessa siihen.

2.5 Erilaisten tilanteiden kirjo on haaste Euroopan integraatiolle. Se ei kuitenkaan ole ylityspääsemätön este, vaan se tarjoaa mahdollisuuden luoda kaikkiin yleishyödyllisiin palveluihin soveltuvan periaatekokonaisuuden pohjalta puitteet, jotka palvelevat yleistä etua jatkuvasti muuttuvassa taloudellisessa ja sosiaalisessa kontekstissa.

2.6 Suotuisan vuorovaikutussuhteen luominen yhtäältä suurten eurooppalaisten markkinoiden, jotka edellyttävät vapaata liikkuvuutta ja kilpailua, tehokkuutta, kilpailukykyä ja taloudellista dynaamisuutta, ja toisaalta yleisen edun tavoitteiden huomioon ottamisen välille on osoittautunut pitkäksi ja monimutkaiseksi toimenpiteeksi. Tässä on pitkälti onnistuttu, vaikka esiintyy tiettyjä ongelmia, jotka on korjattava.

3. Taustaa

3.1 Rooman sopimuksessa yleishyödylliset palvelut otetaan esille vain 77 artiklassa (nykyisen sopimuksen 73 artikla), joka koskee liikennealan yleishyödyllisiä palveluja, ja 90 artiklan 2 kohdassa (nykyisen sopimuksen 86 artiklan 2 kohta), jossa annetaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyville palveluille tietyn ehdoin mahdollisuus poiketa kilpailusäännöistä.

3.2 EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus luoda oikeudellinen järjestelmä, jossa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottavat yritykset voivat poiketa yleisestä lainsäädännöstä, erityisesti kilpailusäännöistä: "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." (1)

(1) Euroopan perustuslakisopimuksen III-166 artiklan 2 kohta vastaa lähes sananmukaisesti EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohtaa.

3.3 Edellä mainitun artiklan perusteella Euroopan yhteisöjen tuomioistuin myöntää (vuodesta 1993 lähtien), että julkisen palvelun tehtäviä hoitavalla palvelunharjoittajalla voi olla sille annettuja erityistehtäviä täyttäessään vapauksia perustamissopimuksessa määriteltyjen kilpailusääntöjen noudattamisessa jopa siten, ettei kilpailua ole lainkaan, mikäli nämä rajoitukset ovat välttämättömiä, jotta yritys voi taata taloudellisten yleishyödyllisten palvelujen tarjoamisen hyväksyttävissä olevin taloudellisin ehdoin. (2)

3.4 Tuomioistuin onkin katsonut, että kilpailuetujen myöntäminen kannattavalle toiminnalle niiden tappioiden kompensoimiseksi, joita yritykselle koituu kannattamattomasta, mutta yleishyödyllisestä toiminnasta, sopii yhteen perustamissopimuksen kanssa (3).

3.5 Saman logiikan mukaan tuomioistuin on päättänyt, että mikäli valtion antamaa taloudellista tukea voidaan pitää korvauksena, joka on vastike edunsaajayritysten julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseksi suorittamista palveluista, kyseinen toimenpide ei kuulu tiettyjen ehtojen täytyessä perustamissopimuksen valtiontukea koskevien määräysten piiriin (4). Tuomioistuin tarkentaa kuitenkin, että sekä taloudellisten että muiden yleishyödyllisten palvelujen tulee noudattaa perustamissopimuksen yleisiä periaatteita: avoimuus, oikeasuhtaisuus, syrjimättömyys ja yhdenvertainen kohtelu.

3.6 Vuonna 1986 annettu yhtenäisasiakirja ja yhtenäismarkkinoiden luominen merkitsi Euroopan yhdyntymisessä alkua toiminnalle taloudellista etua koskevien palvelujen alalla erityisesti siten, että jäsenvaltioissa (julkisille ja yksityisille) palveluntuottajille annetut erityisoikeudet kyseenalaistettiin ja julkisten palvelujen tärkeimmissä verkoissa käynnistettiin laajat vapauttamistoimet.

3.7 Vuonna 1997 tehdyn Amsterdamin sopimuksen 16 artiklassa korostetaan taloudellista etua koskevien palvelujen tärkeää asemaa unionin yhteisten arvojen joukossa sekä niiden merkitystä sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämiseksi. Siinä kehoitetaan yhteisöä ja jäsenvaltioita huolehtimaan siitä, että nämä palvelut toimivat "sellaisiin perusteisiin ja edellytyksiin, että ne voivat täyttää tehtävänsä" kuitenkin niin, että niissä noudatetaan pääosin kilpailun periaatteita.

3.8 Edellä mainitulla 16 artiklalla ei ole toiminnallista merkitystä politiikkaan, jota komissio harjoittaa suhteessa julkisten palvelujen tuottajiin. Lissabonissa maaliskuussa 2000 kokoonnut Eurooppa-neuvosto päätti kuitenkin "täydellisten ja täysin toimivien sisämarkkinoiden" saavuttamisesta ja kehotti nopeuttamaan verkoissa tarjottavien julkisten palvelujen vapauttamista ja laajentamaan kilpailun sovellusala kansallisille markkinoille rautateliikenteessä, postipalveluissa, energia-alalla ja televiestinnässä.

(2) Ks. tuomiot asioissa "Poste Italiane", "Corbeau", "Commune d'Almeo", "Glöckner" ja "Altmark".

(3) Ks. tuomio asiassa "Glöckner", 25.10.2001.

(4) Tuomio asiassa "Altmark", 24.7.2003.

3.9 Nizzassa vuonna 2000 annetussa perusoikeuskirjassa luodaan ensimmäistä kertaa yhteys yleishyödyllisten palvelujen ja perusoikeuksien välille. Yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen saatavuus ja yleishyödyllisten palvelujen tiettyjä osa-alueita (sosiaaliturva ja sosiaaliturva, terveyden suojeleminen, ympäristönsuojelu jne.) koskevat oikeudet tunnustetaan perusoikeuskirjan II-34–II-36 artiklassa.

3.10 Barcelonassa 15.–16. maaliskuuta 2002 kokoontunut Eurooppa-neuvosto mainitsi erikseen aikomuksen jatkaa asian käsittelyä niin, ”että EY:n perustamissopimuksen 16 artiklassa tarkoitettua yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen periaatteet voitaisiin — eritellä puitedirektiiviehdotuksessa. Samalla on kuitenkin otettava huomioon eri alojen erityispiirteet ja perustamissopimuksen 86 artiklan määräykset.”

4. Nykytilanne

4.1 Vaikka edistystä on tapahtunut, monet kansalaisyhteiskunnan edustajat pitävät sitä riittämättömänä, kun otetaan huomioon yleishyödyllisten palvelujen merkitys Euroopan kansalaisten elämässä. Kansalaisyhteiskunnan edustajat ovatkin esittäneet useita aloitteita Euroopan tulevan perustuslakisopimuksen laatimisen yhteydessä, jotta yleishyödyllisten palvelujen periaatteet voitaisiin sitoa unionin yhteisiin tavoitteisiin ja näin edistää turvallisuutta ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja varmistaa ne tarjoamalla laadukkaita palveluja, jotka perustuvat yleiskattavuuden, tasavertaisen saatavuuden, omistusoikeutta koskevan neutraliteetin ja kohtuullisten hintojen periaatteisiin.

4.2 Perustuslakisopimusehdotuksen III-122 artiklassa on tarkoitus luoda perusteet johdetulle oikeudelle yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen alalla. Siinä määrätään, sanotun kuitenkaan rajoittamatta jäsenvaltioiden toimivaltaa, että yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen periaatteet ja erityisesti sellaiset taloudelliset ja rahoituskelliset edellytykset, jotka mahdollistavat sen, että ne voivat täyttää tehtävänsä, määritellään eurooppalailla.

4.3 Lisäksi edellä mainitussa III-122 artiklassa on tarkoitus tunnustaa paikallisyhteisöjen hallinnollisen vapauden periaate sekä tehdä paikallisyhteisöjen mahdollisuudesta tarjota itse yleistä taloudellista etua koskevia palveluja perustuslaillinen periaate ja konkretisoida näin toissijaisuusperiaate yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin liittyvien unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan tasolla.

4.4 Kun otetaan huomioon perustuslakisopimuksen ratifiointiprosessin lykkääntyminen, ETSK katsoo, että on viipymättä ryhdyttävä laatimaan nykyisten perussopimusten pohjalta (taloudellisia ja muita) yleishyödyllisiä palveluja koskevaa puitedirektiiviä, jota komitea on vaatinut lausunnoissaan jo vuosien ajan⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Euroopan talous- ja sosiaalikomitean oma-aloitteinen lausunto aiheesta ”Yleishyödylliset palvelut”, EYVL C 241, 7.10.2002, s. 119–127; Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Vihreä kirja yleishyödyllisistä palveluista” KOM(2003) 270 lopullinen, EUVL C 80, 30.3.2004, s. 66–76; Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Valkoinen kirja yleishyödyllisistä palveluista” KOM(2004) 374 lopullinen, EUVL C 221, 8.9.2005, s. 17–21.

4.5 Oikeusperustana voi olla tällä hetkellä vain sisämarkkinoiden loppuun saattaminen tosin siten, että tätä perustaa täydennetään ottamalla huomioon myös muita perustamissopimuksen määräyksiä, joilla yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen sisämarkkinoiden sisältö määritellään täsmällisesti. Näitä määräyksiä ovat

— 16 artikla, jossa unionin tehtäväksi annetaan huolehtia siitä, että yleistä taloudellista etua koskevat palvelut voivat täyttää tehtävänsä

— perusoikeuskirjan 36 artikla, jossa unionia kehoitetaan kunnioittamaan mahdollisuutta käyttää yleistä taloudellista etua koskevia palveluja

— 86 artikla, jossa täsmennetään, että kilpailusääntöjen ja yleistä etua koskevien tehtävien ollessa ristiriidassa viimeksi mainituilla on etusija

— 5 artikla, jossa vahvistetaan toissijaisuusperiaatteen noudattaminen

— 295 artikla, jossa määrätään, ettei unioni voi puuttua yritysten omistusoikeuksiin

— työllisyyttä koskeva VIII osasto, kun otetaan huomioon niiden työpaikkojen määrä, jotka liittyvät suoraan tai välillisesti yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin

— kuluttajansuojaa koskeva XIV osasto, jossa annetaan erityismääräyksiä yleistä taloudellista etua koskevista palveluista

— Euroopan laajuisia verkkoja koskeva XV osasto, jossa määrätään unionin vastuusta

— teollisuuden kilpailukykyä koskeva XVI osasto, jossa vaaditaan nykyaikaisia, tehokkaita ja laadukkaita yleistä taloudellista etua koskevia palveluja

— taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskeva XVII osasto, jossa edellytetään nykyisen epätasapainon poistamista

— ympäristönsuojelua koskeva XIX osasto, joka on erityisen tärkeä yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen kannalta, kun otetaan huomioon niiden ulkoiset kustannukset.

4.6 Edellä mainittujen artiklojen yhdistelmä antaa mahdollisuuden luoda yleistä taloudellista etua koskeville palveluille erityisen lainsäädännön, joka on oleellinen osa kaikkia yleishyödyllisiä palveluja koskevaa puitedirektiiviä, ja ottaa huomioon samalla sekä sisämarkkinoiden loppuun saattaminen että yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen erityispiirteet perustamissopimuksen tavoitteisiin pyrkimisessä.

5. Yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen ja yleishyödyllisten palvelujen välinen ero

5.1 Yleistä taloudellista etua koskevista palveluista poiketen yleishyödyllisiä palveluja ei mainita sellaisenaan perussopimuksissa.

5.2 Luonteeltaan muihin kuin taloudellisiin yleishyödyllisiin palveluihin ei sovelleta erityisiä yhteisön sääntöjä eikä myöskään sisämarkkina-, kilpailu- ja valtiontukisääntöjä. Ne ovat kuitenkin osa Euroopan unionin tiettyjä tavoitteita (perusoikeuksien kunnioittaminen, kansalaisten hyvinvoinnin edistäminen, sosiaalinen oikeudenmukaisuus, sosiaalinen yhteenkuuluvuus jne.), jotka ovat yhteiskunnan kannalta välttämättömiä. Tästä johtuen Euroopan unionilla, jonka velvollisuutena on parantaa elintasoja ja elämänlaatua unionin alueella, on myös tiettyjä velvollisuuksia perusoikeuksien ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden toteuttamiseksi tarvittavien välineiden eli yleishyödyllisten palvelujen suhteen. Unionin tulee siis huolehtia ainakin siitä, että yleishyödyllisiä palveluja tarjotaan, ne ovat kaikkien saatavilla ja että ne ovat kohtuuhintaisia ja laadukkaita.

5.3 Taloudellisen ja muun kuin taloudellisen luonteen välinen ero on hämärä ja epävarma. Kaikilla yleishyödyllisillä palveluilla, myös niillä, joita tarjotaan voittoa tavoittelematta tai vapaaehtoispuolelta, on tietty taloudellinen arvo ilman, että ne sen vuoksi kuuluisivat kilpailulainsäädännön piiriin. Yksittäinen palvelu voi sitä paitsi olla samanaikaisesti sekä voittoa tavoittelevaa että voittoa tavoittelematonta. Se voi niin ikään olla luonteeltaan voittoa tavoitteleva ilman, että markkinat kuitenkaan pystyvät takaamaan yleishyödyllisiä palveluja koskevien periaatteiden mukaista palvelua.

5.4 Tämä johtaa epäselvyyteen ja ristiriitoihin kilpailun ja yleishyödyllisten palvelujen välillä. Yleishyödyllisten palvelujen taloudellisen tai muun kuin taloudellisen luonteen määrittely jää Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tulkintojen ja uudelleentulkintojen varaan. Tämä

- vaikeuttaa monien julkisen palvelun toimijoiden tilannetta, erityisesti niiden, jotka toimivat sosiaalialalla tai voittoa tuottamattomilla aloilla tai jotka harjoittavat toimintaansa paikallistasolla
- aiheuttaa vaaran, että komissio tai yhteisöjen tuomioistuin määräävät toimijoille seuraamuksia
- aiheuttaa huolta kansalaisille/kuluttajille, jotka pelkäävät julkisten palvelujen häviämistä.

5.5 Lisäksi unionin eri toimielinten välillä on epäselvyyttä terminologiassa. Komissio katsoo, että yleishyödylliset palvelut kattavat kaikki, sekä voittoa tavoittelevat että voittoa tavoittelemattomat yleishyödylliset palvelut. Euroopan parlamentti katsoo puolestaan, että yleishyödyllisiin palveluihin kuuluvat vain muut kuin taloudelliset palvelut. ETSK kehottaakin tekemään aloitteen eri toimielinten käyttämien käsitteiden yhtenäistämiseksi.

6. Tulevaisuuden suuntauksukset

6.1 Eurooppa-neuvosto päätti perustuskisopimusta koskevien kansäänestysten jälkeen tärkeitä eurooppalaisia aiheita koskevasta pohdinta-ajasta. Kansalaisyhteiskunnan tuleekin toimia määrätietoisesti ja tarmokkaasti, jotta voidaan varmistaa tehokkaat yleishyödylliset palvelut ja tehdä niistä tärkeä osatekijä unionissa.

6.2 Tässä yhteydessä on pohdittava, mitä aloitteita Euroopassa tulee tehdä, jotta markkinamekanismit voidaan yhdistää sopusointuisesti julkisen palvelun velvoitteiden kanssa aloilla, joilla tällainen täydentävyys sopii yhteen yleishyödyllisten palvelujen tavoitteiden kanssa ja voi tuoda lisäarvoa Euroopan kansalaisten elämänlaadun parantamiseksi Euroopan sosiaalisessa mallissa, joka perustuu talouskasvuun, työpaikkojen luomiseen ja kestävään hyvinvointiin.

6.3 Yksi sosiaalisen mallin tärkeistä erityispiirteistä on sosiaalinen vuoropuhelu. Työmarkkinaosapuolille ja kansalaisyhteiskunnan toimijoille tiedottaminen sekä niiden kuuleminen ja osallistuminen ovat välttämättömiä Euroopan sosiaalisen mallin ylläpitämiseksi ja sen onnistuneelle nykyaikaistamiseksi. Tavoitteena on saavuttaa sosiaalinen Eurooppa, joka perustuu sääntelyn ja sosiaalisen vuoropuhelun suotuisaan vuorovaikutukseen.

6.4 Kaikilla toimijoilla, valtiollisilla, alueellisilla ja kunnallisilla yhteisöillä, työmarkkinaosapuolilla, kuluttaja- ja ympäristönsuojelujärjestöillä, osuus- ja yhteisötaloutta edustavilla elimillä, syrjäytymistä torjuvilla tahoilla jne. tulee olla paikkansa sääntelyviranomaisten ja palvelunharjoittajien rinnalla yleishyödyllisten palvelujen toiminnassa.

6.5 Yleishyödyllisiä palveluja säänneltäessä kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla onkin varmistettava, että kaikki edellä mainitut toimijat voivat osallistua kaikkiin vaiheisiin aina organisoinnista laatustandardien määrittelyyn, valvontaan ja soveltamiseen sekä kustannustehokkuuden varmistamiseen.

6.6 Aina kun yleishyödyllisiä palveluja sääntelevillä alakohdaisilla direktiiveillä on Euroopan tasolla sosiaalisia vaikutuksia työntekijöiden ammattitaitovaatimuksiin, työoloihin ja -ehtoihin, on ennen Euroopan komission lainsäädäntöaloitteita turvauduttava työmarkkinajärjestöjen järjestelmälliseen vuoropuheluun unionin tasolla.

6.7 Toisin sanoen EY:n perustamissopimuksen 139 artiklaa, jossa komission tehtäväksi annetaan huolehtia siitä, että työntekijä- ja työnantajajärjestöjä kuullaan komission ehdottamien politiikkojen sosiaalisesta ulottuvuudesta, on toteutettava myös alakohtaisesti, silloin kun kyseessä on yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen sääntely.

6.8 Työmarkkinajärjestöjen alakohtaisen järjestelmällisen vuoropuhelun komiteat takaavat näin alakohtaisen tai alojen välisen sosiaalisen vuoropuhelun. Sen tulee johtaa sellaisten eurooppalaisten työehtosopimusten tekemiseen, joilla suojellaan työntekijöiden oikeuksia ja työpaikkoja sosiaaliselta polkumyynniltä ja ammattitaidottoman henkilöstön palikkaamiselta.

6.9 Tämän ei tule tarkoittaa sitä, etteikö komission pitä tehdä vaikutusanalyseja yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen toiminnasta kaikkien niiden ehdotustensa kohdalla, joiden tarkoituksena on muuttaa alakohtaisia yhteisön lainsäädäntövälineitä tai luoda uusia lainsäädäntövälineitä yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen alalla.

7. Yleishyödyllisten palvelujen käsitteen luominen yhteisössä

7.1 Kansalaisten tavoitteena oleva Eurooppa on yhteinen elinalue, jossa kiinnitetään huomiota elämänlaatua, solidaarisuutta, työllisyyttä sekä materiaalisen ja muun rikkauten luomista koskeviin kysymyksiin. Yleishyödylliset palvelut ovat tärkeä keino tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

7.2 Yhteisön tasolla onkin määriteltävä yhteiset peruseriaatteen, joita kaikkien yleishyödyllisten palvelujen on noudatettava. Ne tulee koota puitedirektiiviin ja tarpeen vaatiessa alakohtaisiin direktiiveihin.

7.3 Horisontaalisen puitedirektiivin hyväksyminen on välttämätöntä, jotta taloudellisten ja muiden yleishyödyllisten palvelujen hallinnoinnista vastaaville toimijoille ja viranomaisille voidaan taata niiden tarvitsema oikeusvarmuus ja käyttäjille ja kuluttajille voidaan varmistaa tarvittavat takeet.

8. Yleishyödyllisten palvelujen tavoitteet

8.1 Koska yleishyödylliset palvelut ovat Euroopan sosiaalisen mallin ja sosiaalisen markkinatalouden peruspilari, niiden tulee taloudellisen ja sosiaalisen edistyksen välisen vuorovaikutuksen ja integraation avulla

- varmistaa jokaisen kansalaisen oikeus saada perushyödykkeitä ja -palveluja (oikeus koulutukseen, terveyteen, turvallisuuteen, työhön, energiaan, veteen, liikenteeseen, viestintään jne.)
- varmistaa taloudellinen, sosiaalinen ja kulttuurinen yhteenkuuluvuus
- taata sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja sosiaalinen osallisuus, luoda solidaarisuutta, edistää yhteisön yleistä etua
- luoda edellytykset kestäväälle kehitykselle.

9. Yleisen edun määrittely

9.1 Ensimmäisenä tehtävänä on laatia institutionaaliset puitteet, jotka muodostavat vankan pohjan oikeudellisen vakauden luomiseksi yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen ja muiden yleishyödyllisten palvelujen erottelemiseksi perustamisopimuksen mukaisesti pitäen mielessä, että peruskirja ei edel-

lytä, että kilpailu- ja valtiontukisääntöjä sovelletaan jälkimmäisiin palveluihin.

9.2 Koska käsitteen kattava määrittely on vaikeaa ja koska toisaalta rajoittavalla lähestymistavalla on vaaransa, määrittelyssä tulee keskittyä kyseessä olevien palvelujen erityistehtävään ja vaatimukseen (julkisen palvelun velvoitteet), joita niille asetetaan tehtävien täyttämiseksi ja jotka on esitettävä selkeästi.

9.3 EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan mukaan ristiriitatilanteessa yleistä etua koskevan tehtävän täyttäminen on etusijalla suhteessa kilpailusääntöjen soveltamiseen yhteisön oikeuskäytännön mukaisesti.

10. Kansallisten viranomaisten rooli

10.1 Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti jokaisella valtiolla tulee olla vapaus tehdä ero yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen ja muiden yleishyödyllisten palvelujen välillä. Ilmeisen tulkintavirheen sattuessa komission tulee kuitenkin puuttua asiaan.

10.2 Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti jokaisen jäsenvaltion tulee siis voida määrittää unionin toimielimille tiedoksi annettavassa virallisessa asiakirjassa niiden valtion tarjoamien palvelujen tyypit, jotka kuuluvat pakottavista syistä yleisen, kansallisen, alueellisen tai paikallisen edun piiriin, jotka eivät ole yleistä taloudellista etua koskevia palveluja ja jotka eivät kuulu kilpailun ja valtiontukien sääntöjen sovellusalaan.

10.3 Haluamatta rajoittaa kansallisten viranomaisten valinnanvapautta ETSK katsoo, että edellä mainittujen kansallisen, alueellisen ja kunnallisen edun mukaisten palvelujen joukkoon tulisi kuulua palvelut, jotka liittyvät pakolliseen koulutus-, terveydenhuolto- ja sosiaaliturvajärjestelmään, kulttuuri- ja hyväntekeväisyystoimintaan, luonteeltaan sosiaaliseen taikka solidaarisuuteen tai lahjoituksiin perustuvaan toimintaan sekä vedenjakelu- ja jätevesihuoltopalveluihin.

10.4 Muiden palvelujen osalta puitelainsäädännössä tai alakohtaisessa lainsäädännössä on määriteltävä selvästi periaatteet ja sääntelymekanismit, joilla täydennetään yleistä kilpailulainsäädäntöä. Tällaisen lainsäädännöllisen määrittelyn tulee voida mahdollistaa vaatimusten mukauttamisen käyttäjien ja kuluttajien tarpeiden ja huolenaiheiden kehitykseen sekä taloudellisen toimintaympäristön ja teknologian muutoksiin.

10.5 ETSK katsoo, että veden erityinen merkitys, veden jakeluun liittyvien palvelujen jatkuvuus ja pysyvyys sekä investointi- ja hintapolitiikka tekevät vesialasta yleistä etua koskevan palvelun, jota ei voida Euroopassa järjestelmällisesti avata kilpailulle.

10.6 Näiden sääntelypuitteiden tulee siis varmistaa yleishyödyllisten palvelujen olemassaolo, jäsenvaltioiden tai paikallisyhteisöjen määrittelyn ja organisoimisen vapaus, hallinto-⁽⁶⁾ ja rahoitusmenettelyjen valinnan vapaus, yhteisön toiminnan periaatteet ja rajat, suorituskyvyn arviointimenettelyt, kuluttajien ja käyttäjien oikeudet sekä julkisen palvelun tehtävien ja velvoitteiden minimirajat.

10.7 Nämä julkisen palvelun velvoitteet, jotka jäsenvaltiot asettavat itselleen tai palvelunharjoittajille, muodostuvat pääosin tasavertaisesta ja yleisestä palvelujen saatavuudesta, syrjimättömyydestä, palvelun jatkuvuudesta, laadusta, avoimuudesta, turvallisuudesta sekä kyvystä mukautua tarvittaviin muutoksiin.

10.8 Perustamissopimuksen 295 artiklassa ei määrätä, tuleeko yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen hallinnon olla julkista tai yksityistä eikä kehoiteta jäsenvaltioita liberalisoi- maan näitä palveluja. Tämän mukaisesti ETSK kannustaakin luomaan erilaisia hallinto- ja kumppanuusmuotoja viranomaisten, kyseisiä palveluja tuottavien toimijoiden, työmarkkinaosa- puolien sekä käyttäjien ja kuluttajien välille.

11. Sääntely

11.1 Sääntely on dynaaminen prosessi, joka kehittyy markkinoiden kehityksen ja teknologian muutosten myötä.

11.2 Se, miten kilpailun pitää toimia vapautetuilla markki- noilla, riippuu alan ominaispiirteistä. Kilpailua voidaan toteuttaa tarjouskilpailujen, julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien tai hintakontrollin muodossa, estämällä syrjivää kohtelua verkkojen käytössä tai luomalla kilpailua ver- kkojen välille.

11.3 Jäsenvaltioiden erilaisten sääntelyjärjestelmien vertailu osoittaa, ettei mitään mallia voida pitää esimerkillisenä, sillä kaikki riippuu aina kunkin maan historiasta, instituutioista ja perinteistä, eri alojen tilanteesta, maantieteellisestä asemasta sekä kunkin alan teknologisesta kehityksestä.

11.4 Tarkoituksena on siis yhdistää historiaan, perinteisiin ja instituutioihin sekä erilaisiin palvelutyyppeihin liittyvän säänte- lytapojen kirjon kunnioittaminen yhteisön täsmällisiin tavoittei- siin ja yhteisiin rajattuihin sääntöihin, jotta voitaisiin tehdä eriy- tettyjä ratkaisuja mahdollisimman suuren tehokkuuden saavut- tamiseksi Euroopan laajuisella, rajatylittävällä, kansallisella, alueellisella, kunnallisella ja paikallisella tasolla.

11.5 Vaikka yhteisön tason vaihdolle ja koordinaatiolle annetaan etusija, mitään yhtenäistä ratkaisua ei pitäisi määrätä Euroopan tasolle. Jäsenvaltioiden tulee määrittellä yleistä talou- dellista etua koskevien palvelujen asianmukainen sääntelytapa

noudattaen toissijaisuusperiaatetta ja neutraliteettiperiaatetta suhteessa näiden palvelujen hallinnon julkiseen tai yksityi- seen luonteeseen.

12. Arviointi

12.1 Yleishyödyllisten palvelujen kehittyminen, niille asetetut tavoitteet ja niiden merkitys Lissabonin strategian toteutumiseksi tekevät välttämättömäksi sen, että arvioidaan säännöllisesti niitä yleistä taloudellista etua koskevia palveluja, joita varten yhteisössä on säännöt, mutta on myös tarpeen arvioida yleishyödyllisiä palveluja unionin tavoitteisiin nähden (perusoikeuksien kunnioittaminen, kansalaisten hyvinvoinnin edistäminen, sosiaalinen oikeudenmukaisuus, sosiaalinen yhteenkuuluvuus jne.).

12.2 ETSK ei siis ajattele komission tapaan⁽⁷⁾, että muiden kuin taloudellista etua koskevien palvelujen tulee jäädä yleishyödyllisten palvelujen suorituskyvyn laaja-alaisen arvioinnin ulkopuolelle.

12.3 Tällaisen arvioinnin tarkoituksena on tehostaa yleishyö- dyllisiä palveluja ja mukauttaa ne kansalaisten ja yritysten tarpeiden kehitykseen sekä tarjota valtiovallalle aineksia asian- mukaisten valintojen tekemiseksi.

12.4 Euroopan parlamentti⁽⁸⁾ kehotti komissiota järjestä- mään keskustelun olemassa olevien eri seurantaelinten välillä (talous- ja sosiaalikomitea, alueiden komitea, työmarkkinaosa- puolia edustavat järjestöt, yleishyödyllisiä palveluja koskevien hankkeiden parissa työskentelevät yhdistykset ja kuluttajayhdis- tykset). Keskustelun tulokset tulisi ottaa huomioon ja niitä tulisi hyödyntää vuosittaisen laaja-alaisen arvioinnin suuntaviivojen määrittelyssä. Myös arvioinneista olisi keskusteltava.

12.5 Tämä tarkoittaa, että komission tiedonannossaan (KOM(2002) 331 lopullinen) antama sitoumus, jonka mukaan kansalaisyhteiskunta otetaan mukaan yleishyödyllisten palve- lujen laaja-alaiseen arviointiin erityisesti luomalla ”pysyvä menetelmä kansalaisten näkemysten ja niiden kehittymisen seuraamiseksi”, tulee todella toteuttaa ja että — edelleen komi- sion sanoin — ”sidosryhmiä, myös työmarkkinaosapuolia, kuul- laan myös tilannekohtaisesti eri aiheista”.

12.6 Unionin tuleekin edistää kehityksen dynamiikkaa toissi- jaisuusperiaatetta noudattaen laatimalla asiaan kuuluvia toimi- joita edustavien tahojen kanssa keskustellen Euroopan tasolla yhdenmukainen arviointimenettely, joka perustuu yhteisiin indikaattoreihin.

12.7 Arviointimenettelyssä tulee ottaa huomioon puhtaasti taloudellisten tulosten lisäksi myös sosiaaliset ja ympäristölliset vaikutukset sekä yleisen edun säilyttäminen pitkällä aikavälillä.

⁽⁶⁾ EY:n perustamissopimuksen 295 artiklassa vahvistetaan neutraalius yritysten yksityisen tai julkisen omistuksen suhteen. KOM(2004) 374 lopullinen, 12.5.2004.

⁽⁷⁾ KOM(2002) 331 lopullinen, kohta 3.2.

⁽⁸⁾ EP:n mietintö A5-0361/2001, esittelijä: Werner Langen, 17.10.2001.

12.8 Tämä edellyttää, että käyttäjillä, joita varten taloudelliset ja muut yleishyödylliset palvelut on tarkoitettu, on keinot tuoda esille tarpeensa ja tavoitteensa erityisesti osallistumalla edustajiansa välityksellä arviointimenetelmien laatimiseen ja tulosten arviointiin.

12.9 ETSK ehdottaakin, että perustetaan seurantakeskus, joka arvioi yleishyödyllisiä taloudellisia ja muita palveluja ja jossa on mukana poliittisia edustajia Euroopan parlamentista ja alueiden komiteasta sekä kansalaisyhteiskunnan edustajia Euroopan talous- ja sosiaalikomiteasta.

12.10 Seurantakeskuksessa tulisi olla ohjauskomitea, joka määrittelee arvioiden tavoitteet, laatii tarjouserittelyt, hyväksyy tutkimuksista vastaavat elimet sekä tutkii kertomukset ja antaa niistä lausunnot. Mukaan tulee ottaa myös tiedenevosto, joka tutkii valittuja menettelyjä ja antaa suosituksia. Ohjauskomitea huolehtii siitä, että arviointikertomukset esitetään julkisesti ja että niistä keskustellaan kaikissa jäsenvaltioissa kaikkien asiaan kuuluvien osapuolten kanssa. Tämä edellyttää, että arviointikertomukset ovat saatavilla unionin eri työkielillä.

13. Rahoitus

13.1 Investointien ja julkisen palvelun velvoitteiden rahoituksen varmuus pitkällä aikavälillä on tärkeä kysymys, jotta kaikille voidaan koko unionin alueella taata mahdollisuus saada laadukkaita yleishyödyllisiä palveluja kohtuuhinnoin.

13.2 Julkisen palvelun yleinen etu ja velvoitteet, jotka valtiolta asettaa yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tuottajalle tai useammille tuottajille tietyin ehdoin ja vaatimuksin, edellyttävät asianmukaisia rahoitusmenettelyjä.

13.3 Jäsenvaltioiden tulee siis varmistaa pitkän aikavälin rahoitus sekä palvelujen jatkuvuuden ja kestävyuden kannalta

välttämättömille investoinneille että asianmukaisille korvauksille, joita maksetaan julkisen palvelun tai yleispalvelun velvoitteista. Yhteisön sääntöjen tulee edistää rahoituksen varmuutta eikä rajoittaa sitä.

13.4 Koska unionilla ei ole direktiiviä, joka koskee julkisen palvelun velvoitteen määrittelyä, organisointia ja rahoitusta, jäsenvaltioilla on täysi vapaus valita rahoitusmenettelynsä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

13.5 Jäsenvaltioilla tulee olla mahdollisuus käyttää useita eri rahoitusmuotoja julkisen palvelun tehtäviin ja velvoitteisiin: suora hyvitys valtion tai paikallisyhteisön talousarviosta, rahoitus, joka perustuu eri käyttötapojen tai käyttäjien väliseen sosiaaliseen tai alueelliseen solidaarisuuteen, palvelun tuottajien ja käyttäjien maksut, verohyvitykset, yksinoikeudet jne. sekä julkista ja yksityistä rahoitusta yhdistävät välineet (julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus) erityisesti julkisten perusrakenteiden alalla silloin, kun käytöstä saadaan tuloja.

13.6 Koska rahoitusmuodot ovat suuresti riippuvaisia valtioista tai aloista, jotka ovat teknologian kehityksen takia jatkuvassa muutoksessa, ETSK katsoo, ettei yhteisön tasolla ole aiheellista rajoittaa mahdollisia rahoituslähteitä tai asettaa niitä paremmuusjärjestykseen, vaan jäsenvaltioille tulee jättää mahdollisuus päättää kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla poliittisten prioriteettien ja taloudellisen tuottoarvion pohjalta, miten palvelut rahoitetaan.

13.7 Koska rahoitusmahdollisuudet ovat kuitenkin osassa uusista jäsenvaltioista rajalliset, unionin tulisi asettaa niiden käyttöön tarvittavat varat, joiden avulla voidaan edistää tehokkaiden taloudellisten ja muiden yleishyödyllisten palvelujen kehittämistä.

Bryssel 6. heinäkuuta 2006.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Anne-Marie SIGMUND*