

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Yleistä taloudellista etua koskevat palvelut: millainen toimivallan jako EU:n ja jäsenvaltioiden välillä?”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2010/C 128/11)

Esittelijä: **Raymond HENCKS**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 26. helmikuuta 2009 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

Yleistä taloudellista etua koskevat palvelut: millainen toimivallan jako EU:n ja jäsenvaltioiden välillä?

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 8. syyskuuta 2009.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 4.–5. marraskuuta 2009 pitämässään 457. täysistunnossa (marraskuun 4. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 155 puolesta ja 1 vastaan 9:n pidättyessä äänestämästä.

1. Oma-aloitteisen lausunnon tarkoitus

1.1 Toimintaohjelmassaan ”Eurooppa-ohjelma: kansalaisyhteiskunnan ehdotukset” (CESE 593/2009) ETSK korostaa Euroopan unionin perusoikeuskirjan mukaisten ja Lissabonin sopimukseen liitettyssä pöytäkirjassa määriteltyjen, yleistä etua koskevien palvelujen merkitystä.

1.2 Pöytäkirja yleistä etua koskevista palveluista on tärkeä Lissabonin sopimukseen liittyvä uudistus, sillä se kattaa kaikki kyseisenlaiset palvelut ja on ensimmäinen perussopimusteksti, jossa käytetään ilmaisua ”yleistä, muuta kuin taloudellista etua koskevat palvelut” vastakohtana ilmaisulle ”yleistä taloudellista etua koskevat palvelut”.

1.3 Pöytäkirja ei ole pelkkä perussopimuksia ja unionin yhteisiä arvoja yleishyödyllisten palvelujen osalta tulkitseva julkilausuma vaan unionille ja jäsenvaltioille suunnattu ”käyttöohje”. Siinä asetetaan selvästi keskeiselle sijalle käyttäjä, hänen tarpeisiinsa vastaaminen, hänen mieltymyksensä ja hänen oikeutensa sekä muistutetaan laadun ja turvallisuuden korkean tason, kohtuuhintaisuuden, yhdenvertaisen kohtelun ja yleisen saatavuuden edistämisen yleisperiaatteista.

1.4 Eurooppa-ohjelmassa ETSK kehottaa laatimaan yhteisön aloitteen, jolla käynnistetään varsinainen keskustelu yleishyödyllisiä palveluja koskevien suuntaviivojen määrittelystä, koska ne ovat tärkeitä Euroopan unionin sosiaaliselle ja alueelliselle yhteenkuuluvuudelle, kun otetaan huomioon maailmanlaajuistuminen ja Lissabonin sopimukseen sisältyvä yleisen saatavuuden ja käyttäjien oikeuksien edistämisen tavoite.

1.5 Lissabonin sopimuksella (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 14 artikla) luodaankin ensimmäistä kertaa oikeusperusta yhteisön lainsäätäjän yleisesti sovellettavaksi yleistä

taloudellista etua koskeviin palveluihin liittyvissä asioissa. Tämä oikeusperusta on erillinen sisämarkkinoihin liittyvästä oikeusperustasta, jolla luotiin pohja alakohtaisille direktiiveille yleishyödyllisten verkkotoimialapalvelujen vapauttamisesta (sähköinen viestintä, sähkö, kaasu, julkinen liikenne, posti).

1.6 Edellä mainitussa 14 artiklassa kiinnitetään päähuomio yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen erityistehtävän täyttämisen taloudellisiin ja rahoituksellisiin edellytyksiin ja kehoitetaan neuvostoa ja Euroopan parlamenttia sääntelemään alaa asetuksin.

1.7 ETSK pohtii käsillä olevassa oma-aloitteisessa lausunnossa Eurooppa-ohjelmansa valossa Lissabonin sopimuksen 14 artiklan täytäntöönpanoa ja tarkastelee EU:n toimielinten lainsäädäntöaloitteiden mahdollista lisäarvoa ja sisältöä seuraavien seikkojen selkiyttämiseksi:

— Kuka määrittelee yleistä etua koskevat palvelut sekä niiden tavoitteet, niihin liittyvät tehtävät ja velvollisuudet?

— Missä muodoissa kyseinen määrittelmä voidaan antaa?

— Millä aloilla yleistä etua koskevat yhteisön palvelut voisivat olla välttämättömiä EU:n tavoitteiden saavuttamiseksi?

2. Yleistä etua koskevien palvelujen määrittely sekä niiden tavoitteet, niihin liittyvät tehtävät ja velvollisuudet

2.1 Lissabonin sopimukseen liitettyssä pöytäkirjassa käytetään ensi kertaa ilmaisua ”yleistä, muuta kuin taloudellista etua koskevat palvelut”. Tähän mennessä EU:n perussopimuksissa on mainittu vain ”yleistä taloudellista etua koskevat palvelut”.

2.2 Lissabonin sopimukseen liitettyssä pöytäkirjassa yleistä etua koskevista palveluista vahvistetaan yhtäältä jäsenvaltioiden yksinomainen toimivalta yleistä, muuta kuin taloudellista etua koskevissa palveluissa (kuitenkin sillä ehdolla, että yhteisön oikeuden yleisperiaatteita noudatetaan) ja toisaalta ”kansallisten, alue- ja paikallisviranomaisten keskeinen asema ja laaja harkintavalta tarjota, tilata ja järjestää yleistä taloudellista etua koskevia palveluja siten, että ne vastaavat mahdollisimman hyvin käyttäjien tarpeita”. Pöytäkirjassa ei kuitenkaan määritellä, miten taloudellista etua koskevat palvelut eroavat muuta kuin taloudellista etua koskevista palveluista.

2.3 EY:n perustamissopimuksessa (16 artikla) on Amsterdamin sopimuksesta (1997) lähtien vahvistettu selvästi unionin ja jäsenvaltioiden jaettu toimivalta ja vastuu yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin liittyvissä kysymyksissä. Sopimuksessa nimittäin todetaan, että ”– 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”.

2.4 Kyseinen toimivallan jako on kuitenkin nykyisin kaikkea muuta kuin selkeä. Se aiheuttaa epävarmuutta kaikille asianomaisille toimijoille (viranomaiset, palveluntuottajat, sääntelyvirastot, käyttäjät, kansalaisyhteiskunta), ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi tulee runsaasti ennakkoratkaisupyynnöitä ja riita-asioita. Koska tuomioistuin tekee ratkaisunsa tapauskohtaisesti voimassa olevan – yleistä etua ja yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen osalta heikosti kehittyneen – lainsäädännön ja aiemman oikeuskäytäntönsä perusteella, viranomaiset ja paikallisyhteisöt näyttävät olevan yhä riippuvaisempia yhteisön kilpailuoikeudesta, varsinkin jos julkisiin palveluihin liittyvät toimet toteutetaan yhdessä muiden kumppanien kanssa.

2.5 Viittausta niin yksityisten kuin ammattimaistenkin käyttäjien tarpeisiin tulee kuitenkin pitää keskeisenä elementtinä, jota tulee kunnioittaa, sillä yleistä taloudellista etua koskeva palvelu on perusteltu vain silloin, kun sen avulla voidaan täyttää yleishyödylliset tehtävät palvelujen tärkeimpien käyttäjien etujen mukaisesti.

2.6 Jäsenvaltiot määrittelevät periaatteessa vastaisuudessaakin sen, millainen ja kuinka laaja yleistä taloudellista etua koskevan palvelun tehtävä on tietyllä joko yhteisön toimivaltaan kuulumatomalla toiminta-alalla tai vain rajalliseen tai jaettuun toimivaltaan perustuvalla toiminta-alalla.

2.7 Pöytäkirjan mukaan unionin toimielinten ja erityisesti Euroopan komission tulisi ottaa huomioon yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen väliset erot ja ”erot käyttäjien tarpeissa ja mieltymyksissä, jotka voivat johtua erilaisista maantieteellisistä, yhteiskunnallisista tai kulttuurisista tilanteista”.

2.8 Komission tulisi siis ottaa entistä paremmin huomioon kunakin jäsenvaltion julkishallinnon toimintalogiikka ja demokraattiset valinnat, kun se valvoo perustamissopimuksen sääntöjen noudattamista siltä osin, mikä koskee yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen määrittelyä jäsenvaltioissa. Komission tulee sen perusteella mukauttaa ”ilmeisen virheen” arvioinnin alaa, sisältöä ja toteuttamistapaa, jotta erimielisyyksiltä ja riidoilta vältyttäisiin mahdollisimman tarkoin.

2.9 Tätä nykyä kaikkiin yleistä etua ja yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin liittyy niiden tehtävien täyttymistä häiritsevää epävarmuutta seuraavissa kahdessa asiassa:

— EU:n sekä jäsenvaltioiden ja paikallisyhteisöjen toimivalta ja vastuu

— se, onko palvelu taloudellista etua koskeva vai muuta kuin taloudellista etua koskeva, minkä mukaan määräytyy palveluun sovellettava oikeudellinen normisto.

2.10 On siis tärkeää selventää säännöksiä ja antaa tarvittavat takeet Lissabonin sopimuksen 14 artiklan mukaisesti tekemällä lainsäädäntöaloite tai -aloitteita, joissa otetaan kuitenkin huomioon erilaisten yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen (sosiaalipalvelut, työllistämispalvelut, vähäosaisten tai vammaisten henkilöiden tukipalvelut, sosiaalisen asuntotuotannon palvelut jne.) luonne ja erityispiirteet. Tarkoituksena ei ole yhdenmukaistaa yleistä taloudellista etua koskevia palveluja koko EU:n kattavasti vaan sovittaa yhteen erot ja yhtenäisyys: mahdollistetaan sekä alakohtaiset että kansalliset erot ja luodaan keskeisille aloille muutamia yhteisiä sääntöjä.

3. Määrittelyn muodot

3.1 Jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta määrittellä, mitä palveluja ne pitävät yleistä taloudellista etua koskevinä, mutta vedotessaan tällaisen palvelutehtävän olemassaoloon ja sen suojelun välttämättömyyteen jäsenvaltioiden on kuitenkin huolehdittava, että tehtävä täyttää kaikkiin perustamissopimuksessa tarkoitettuihin, yleistä taloudellista etua koskevan palvelun tehtäviin sovellettavat, oikeuskäytännössä määritellyt yhteiset vähimmäisedellytykset, ja osoitettava, että kriteerit noudatetaan kyseisessä tapauksessa.

3.2 Yleistä taloudellista etua koskevan palvelun tuottaminen tulee osoittaa palveluntuottajille ja palvelun laajuus ja luonne tulee vahvistaa virallisella kansallisella asiakirjalla. Toimivaltaisen viranomaisen laatiman virallisen asiakirjan tulee olla jäsenvaltion oikeusjärjestyksessä juridisesti sitova: laki, asetus, sopimus tms.

3.3 Jäsenvaltion on ilmoitettava yhteisön sääntöjen perusteella, mitkä nimenomaiset yleistä etua koskevan palvelun tehtävät tulee sen mielestä tehtävien erityisluonteen takia määrittellä yleistä taloudellista etua koskeviksi palveluiksi ja erottaa muusta vapailla markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta.

3.4 Sitä vastoin jos jäsenvaltio ei näytä toteen, että kyseiset edellytykset täyttyvät, tai jos niitä ei noudateta, voidaan arvioida, että on tapahtunut ilmeinen virhe, ja komissiolla on velvollisuus määrätä siitä seuraamus.

3.5 Jäsenvaltio voi päättää antaa yleistä taloudellista etua koskevan palvelun tuottamisen usean samalla alalla toimivan palveluntuottajan tehtäväksi ilman, että kyseinen tehtävä olisi annettava asiakirjalla tai valtuutuksella erikseen jokaiselle palveluntuottajalle.

3.6 Kaikki edellä mainitut määräykset juontuvat Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, mutta niitä ei ole selvästi esitetty eikä vahvistettu johdetussa oikeudessa. Tästä aiheutuu asianomaisille toimijoille oikeudellista epävarmuutta, tai monet toimijat ainakin pitävät sitä oikeudellisena epävarmuutena.

3.7 Sisämarkkinoiden palveluja koskevassa direktiivissä tehdään sosiaalipalveluissa ero yhtäältä valtion valtuuttamien palveluntuottajien ja valtion tällaisiksi tunnustamien hyväntekeväisyysjärjestöjen ja toisaalta sellaisten palveluntuottajien välillä, joilla ei ole virallista valtuutusta tai tunnustusta.

3.8 Komission valmisteluasiakirjassa SEC(2007) 1516 (saatavilla vain englanninkielisenä) todetaan, että valtuutus on virallinen asiakirja, jolla yritykselle annetaan tehtäväksi yleistä taloudellista etua koskevan palvelun tuottaminen ja jossa määritellään kyseisen yrityksen yleishyödyllinen tehtävä sekä kyseisen palvelun laajuus ja yleiset toimintaedot.

3.9 Komission tulkinnan mukaan valtuutus merkitsee *olennaisen tärkeää* velvollisuutta tuottaa tai toimittaa palvelu sen erityispiirteistä riippumatta ja huolimatta. Komission mukaan tämä tuottamisvelvoite ei koske jäsenvaltion hyväntekeväisyysjärjestöksi tunnustamia järjestöjä, mutta tällaisen tunnustamisen edellytyksiä ja muotoa ei kuitenkaan määritellä.

3.10 Lisäksi komissio toteaa, että viranomaisen palveluntuottajalle myöntämä ”sopimus”, jolla tämä valtuutetaan tuottamaan tietyt palvelut, ei ole toimeksianto eikä velvoita tuottajaa tuottamaan kyseisiä palveluja. Sopimuksen käsitettäkään ei sitä paitsi esiinny primaarioikeudessa eikä johdetussa oikeudessa.

3.11 Tässäkään yhteydessä ei voida tukeutua tapauskohtaisesti riitojen ja sovittelujen yhteydessä tehtäviin selvennyksiin. Selvyyttä ja oikeusvarmuutta voidaan lisätä yhteisymmärryksessä asianomaisten toimijoiden kanssa tehtävällä lainsäädäntöaloitteella.

3.12 Asianomaisten toimijoiden pyytämässä selvennyksessä olisi otettava huomioon jäsenvaltioiden vallitsevat tilanteet, jotka pohjautuvat maiden historiaan, perinteisiin ja yhteiskunnallisiin organisoitintapoihin, ja taattava jatkuvuus, mikäli tilanteet ovat yleishyödyllisten tavoitteiden ja palvelun laadun kannalta perusteltuja.

4. Yleistä etua koskevat yhteisön palvelut

4.1 ETSK toteaa kahdessa tuoreessa lausunnossaan (Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnot aiheista ”Liikenne-/energiaratkaisujen sosiaaliset seuraukset”, CESE 1293/2008, ja ’Vihreä kirja – Kohti toimitusvarmaa, kestävä ja kilpailukykyistä Euroopan laajuisista energiaverkkoa”, CESE 1029/2009; molempien lausuntojen esittelijä: Laure Batut), että olisi tutkittava mahdollisuutta energia-alan eurooppalaisiin yleishyödyllisiin palveluihin, jotka voitaisiin asettaa yhteisen energiapolitiikan käyttöön.

4.2 Vihreä kirjassaan ”Kohti toimitusvarmaa, kestävä ja kilpailukykyistä Euroopan laajuisista energiaverkkoa” komissio vetoaa sen puolesta, että kaasualalle perustettaisiin eurooppalainen siirtojärjestelmänhallinnoija luomalla vaiheittain itsenäinen yritys, joka hallitsee koko EU:n alueella toimivaa yhdistettyä kaasunsiirtoverkkoa.

4.3 On kuitenkin todettava, että kansallisten erojen ja Euroopan yhtenäismarkkinoiden yleisten rakentamistarpeiden ristipaineissa EU:n elinten ja jäsenvaltioiden tai niiden hallitusten on vaivalloista omaksua ajatus yleistä (taloudellista tai muuta) etua koskevista

yhteisön palveluista. Tästä syystä ajatus eurooppalaisten energia- ja palvelujen luomisesta ei ole vielä herättänyt vastakaikua poliittisten päättäjien keskuudessa.

4.4 Yleistä etua koskevat yhteisön palvelut ovat kuitenkin tarpeen yhteisen Eurooppa-hankkeen jatkamiseksi. Tällaisilla palveluilla ilmaistaisiin eurooppalaista yhteisvastuuta, kun pyritään vastaamaan unionin edessä oleviin haasteisiin sellaisissa oleellisissa ja monia maita koskevissa tai valtiolliset rajat ylittävissä asioissa kuin energian toimitusvarmuus, vesivarojen turvaaminen, biologisen monimuotoisuuden suojelu, ilmanlaadun ylläpito, sisäinen ja ulkoinen turvallisuus jne. Tällaisia palveluja eivät kykene hoitamaan yhdessä maassa tai paikallisesti toimivat organisaatiot. Tämä ei luonnollisestikaan koske lähipalveluja, kuten sosiaalipalveluja, tai pelkästään paikallisesti, alueellisesti tai kansallisesti toteutettavia yleishyödyllisiä palveluja.

4.5 ETSK kannattaa näissä kysymyksissä julkisen (unionin ja jäsenvaltioiden) ja yksityisen sektorin kumppanuuksien solmimista energian toimitusvarmuuden parantamiseksi, yhteenliitettyjen energiaverkkojen (kaasu, sähkö, öljy) yhdenmukaisen kokeilun toteuttamiseksi sekä merituliverkkojen kehittämiseksi ja tuulipuistojen kytkemiseksi mantereen verkkoon. Näin voitaisiin pienentää huomattavasti käyttö- ja investointikustannuksia ja kannustaa yhä voimakkaammin investoimaan uusiin verkkohankkeisiin.

4.6 Kun tarkastellaan esimerkiksi energialähteiden yhdistelmää koskevia jäsenvaltioiden toimivaltuuksia, eivät luonnonvarojen hallinnointiin ja käyttöön, ydinvoimaan, ilmastonmuutokseen ja kestävään hallinnointiin sekä turvallisuuteen liittyvät sosiaaliset ja yhteiskunnalliset kysymykset ole riippuvaisia perinteisistä valtakunnanrajoista. Tyydyttävien vastausten löytäminen näihin kysymyksiin edellyttää eurooppalaista näkemystä yleisestä edusta ja tarkoituksenmukaisista palveluista.

4.7 Se, että jäsenvaltioilla on periaatteelliset toimivaltuudet määritellä yleistä taloudellista etua koskevat palvelut, ei millään muotoa kavenna EU:n toimivaltuuksia määritellä yleistä (taloudellista) etua koskevat palvelut unionitasolla sikäli kuin se on tarpeen unionin tavoitteiden toteuttamiseksi ja oikeassa suhteessa näihin tavoitteisiin. Niin primaarioikeus kuin johdettu oikeus ja oikeuskäytäntökin mahdollistavat sen, että unioni tarjoaa, tilaa, järjestää ja rahoittaa viranomaistahona kyseisiä palveluja nimenomaiseen toimivaltaansa tai myös rajallisen tai jaetun toimivallan piiriin kuuluvilla aloilla samoin edellytyksin ja säännöin kuin jäsenvaltiotkin.

4.8 EY:n perustamissopimuksen 16 artiklassa vahvistetaan selvästi unionin ja jäsenvaltioiden jaettu toimivalta ja vastuu. Sopimuksessa todetaan, että yhteisö ja jäsenvaltiot huolehtivat kukin toimivaltansa mukaisesti siitä, että yleistä taloudellista etua koskevat palvelut toimivat sellaisin perustein ja edellytyksin, että ne voivat täyttää tehtävänsä.

4.9 Yleistä taloudellista etua koskevat palvelut ovat osa Euroopan unionin tiettyjä tavoitteita (mm. perusoikeuksien kunnioittaminen, kansalaisten hyvinvoinnin edistäminen, sosiaalinen oikeudenmukaisuus, sosiaalinen yhteenkuuluvuus), 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 takaamiseksi.

4.10 Perussopimuksissa määritellään selvästi EU:n toimivaltuudet. Osaan niistä voi toissijaisuusperiaatteen mukaisesti liittyä palvelujen, elinten, virastojen tms. perustaminen unionitasolle (mm. liikennepolitiikka, Euroopan laajuiset verkot, ympäristönsuojelu, kuluttajansuoja, unionin taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus, sisäinen ja ulkoinen turvallisuus, ilmastonmuutoksen torjunta ja energian toimitusvarmuus).

4.11 Vaikka esimerkiksi meriturvallisuus-, elintarviketurvallisuus- ja rautatieasioita hoitavien yhteisön virastojen, operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston taikka ”yhtenäisestä eurooppalaisesta ilmatilasta” tai Galileo-hankkeesta vastaavien yksiköiden yhteydessä ei oikeudellisesti viitata yleistä etua ja yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin, nämä palvelut ovat luonteeltaan yleisen eurooppalaisen edun mukaisia.

4.12 Puolustuskannalla olon sijasta EU:n toimielinten olisikin tunnustettava – palveluntuottajien asemaan puuttumatta – yleistä etua koskevien yhteisön palvelujen olemassaolo ja tarve sellaisilla aloilla, joilla EU-tason toiminnalla voidaan vastata unionin tavoitteisiin tehokkaammin kuin kunkin jäsenvaltion erikseen toteuttamalla toimilla.

Bryssel 4. marraskuuta 2009

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Mario SEPI*
