



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 20.12.2011
KOM(2011) 900 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

EU:n yleishyödyllisten palvelujen laatukehys

1. JOHDANTO

Nykyinen talous- ja rahoitustilanne on tuonut entistäkin selkeämmin esiin yleishyödyllisten palvelujen keskeisen aseman Euroopan unionissa (EU). Nämä palvelut tarjoavat tärkeän turvaverkon kansalaisille¹ ja edistävät omalta osaltaan sosiaalista koheesiota muun muassa terveydenhuollon, lasten- ja vanhustenhoidon, vammaisten henkilöiden avustamisen ja sosiaalisen asuntotarjonnan alalla. Koulutukseen, ammattikoulutukseen ja työvoimapalveluihin liittyvät yleishyödylliset palvelut kuuluvat kasvu- ja työohjelman painopisteisiin. Osaamistaloudessa toimivien koulujen, koulutuskeskusten ja yliopistojen on oltava huippulaadukkaita, jotta voidaan varmistaa, että nuoret saavat uudentyyppisissä työpaikoissa tarvittavia uusia taitoja. Julkishallintoon tällä hetkellä kohdistuvat budjettirajoitteet ja julkisen talouden vakauttamistarve edellyttävät kuitenkin laadukkaiden palvelujen tarjoamista mahdollisimman tehokkaasti ja mahdollisimman hyvällä kustannus-hyötysuhteella.

Komission puheenjohtajan poliittisissa linjauksissa vuodeksi 2009² viitattiin jo palvelualan nykyaikaistamiseen yhtenä keinona saada aikaan kasvua ja sosiaalista koheesiota, sillä ”on tarpeen edistää sosiaali- ja terveystalouden kokonaiskehitystä esimerkiksi luomalla julkisille palveluille ja sosiaalipalveluille laatukehys ja tunnustaa tällä tavoin niiden merkitys eurooppalaisessa yhteiskuntamallissa”³. Eurooppa 2020 -strategiassa⁴ vahvistettiin, että kasvun vauhdittamiseksi ja uusien työpaikkojen luomiseksi on tarpeen kehittää uusia palveluja, joita tarjotaan sekä fyysisesti että verkossa. Tällaisiksi palveluiksi voidaan luokitella myös innovatiiviset yleishyödylliset palvelut.

Perussopimuksella on aina pyritty varmistamaan, että jäsenvaltioilla on tämäntyyppisten laadukkaiden palvelujen tarjoamisen edellyttämää joustovaraa. Lissabonin sopimukseen sisällytettiin kuitenkin yleishyödyllisiä palveluja koskevia uusia määräyksiä: Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 14 artikla ja pöytäkirja N:o 26. Lissabonin sopimuksella perusoikeuskirjan 36 artiklalle annettiin myös perussopimuksia vastaava oikeudellinen arvo. Tämän uuden tilanteen myötä komissio on päättänyt koota yleishyödyllisten palvelujen alalla toteuttamansa kattavan toimenpidekokonaisuuden yhdeksi laatukehyykseksi. Näin voidaan varmistaa, että EU:n sääntely-ympäristö lujittaa myös tulevana vuosina sisämarkkinoiden sosiaalista ulottuvuutta, että siinä otetaan paremmin huomioon yleishyödyllisten palvelujen erityinen luonne ja että kyseisiä palveluja tarjotaan siten, että niillä edistetään pöytäkirjassa N:o 26 tunnustettuja arvoja, jotka ovat laatu, turvallisuus, kohtuullinen hinta, yhdenvertainen kohtelu, yleinen saatavuus ja käyttäjien oikeudet.

Tämä tiedonanto on jatkoa sisämarkkinoiden toimenpidepaketille⁵, ja sen tavoitteena on esitellä laatukehys, johon kuuluvat toisiaan täydentävät toimintalohtot ovat seuraavat:

¹ Erityisesti maahanmuuton alalla on voimassa EU:n lainsäädäntöä, jolla varmistetaan, että tiettyjä laillisesti maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten ryhmiä kohdellaan – tietyn ehdoin – tasapuolisesti maan omien kansalaisten kanssa yleisesti saatavilla olevien tavaroiden ja palveluiden saannin ja toimituksen osalta.

² ”Poliittiset linjaukset seuraavaa komissiota varten”, Bryssel 3. syyskuuta 2009.

³ ”Poliittiset linjaukset seuraavaa komissiota varten”, s. 24.

⁴ ”Eurooppa 2020: Älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun strategia”, KOM(2010) 2020.

⁵ ”Sisämarkkinoiden toimenpidepaketti: 12 viputekijää kasvun vauhdittamiseksi ja luottamuksen lisäämiseksi” (KOM(2011) 206).

- Yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevia EU:n sääntöjä selkiytetään ja niiden oikeusvarmuutta parannetaan. Samalla sääntöihin tehdään tarvittaessa erityistarpeiden huomioimisen edellyttämiä tarkistuksia. Sääntöjen jatkuva seuranta on tärkeää, jotta ne pysyisivät mukana kyseisten palvelujen kehityksessä. Komissio esittelee tämän tiedonannon yhteydessä kahteen keskeiseen sääntökokonaisuuteen tehtäviä uudistuksia. Ensimmäinen sääntökokonaisuus koskee valtiontukia yleishyödyllisten palvelujen tuottamista varten ja toinen julkisia hankintoja. Uudistuksilla lisätään joustavuutta ja yksinkertaistetaan palvelujen tarjoamista jäsenvaltioissa. Lisäksi niillä pyritään yhtenäistämään yleishyödyllisiä palveluja ja julkisia hankintoja koskevia toimintalinjoja ja antamaan sidosryhmille, jotka noudattavat julkisia hankintoja koskevia sääntöjä kaikilta osin, suurempi varmuus siitä, että ne täyttävät tietyin edellytyksin myös Altmärk-tuomion mukaiset valtiontukivaatimukset. Tavoitteena on lisätä oikeusvarmuutta sekä yksinkertaistaa viranomaisten ja yritysten toimintaa.
- Varmistetaan olennaisten palvelujen saatavuus: Komissio sitoutuu entistä tiukemmin huolehtimaan siitä, että kaikille kansalaisille taataan olennaiset peruspankki-, posti- ja telepalvelut.
- Parannetaan laatua: Komissio tähtää edelleen sosiaalipalvelujen laadun parantamiseen ja käyttää tällä alalla saatuja tuloksia lähtökohtana muiden yleishyödyllisten palvelujen kehittämiseksi.

Peruskäsitteet

Yleishyödyllisistä palveluista käytävää keskustelua jarruttaa käsitteiden epätasällisuus. Eri käsitteitä käytetään samassa merkityksessä ja virheellisesti. Sen vuoksi sidosryhmät ovat pyytäneet komissiota täsmentämään käsitteitä. Komissio on kuitenkin sidoksissa EU:n primaarioikeuteen ja tuomioistuimen oikeuskäytäntöön täsmentäessään käsitteitä. Käsitteet ovat lisäksi dynaamisia ja kehittyvät koko ajan.

Yleishyödyllinen palvelu (yleistä etua koskeva palvelu): Yleishyödylliset palvelut ovat palveluja, jotka jäsenvaltioiden viranomaiset luokittelevat yleishyödyllisiksi ja jotka kuuluvat sen vuoksi julkisen palvelun velvoitteiden piiriin. Käsite kattaa sekä taloudellisia toimintoja (ks. jäljempänä oleva yleishyödyllisen taloudellisen palvelun määritelmä) että muita toimintoja. Muihin kuin taloudellisiin palveluihin ei sovelleta erityistä EU-lainsäädäntöä eivätkä ne kuulu myöskään perussopimuksen sisämarkkina- ja kilpailusääntöjen soveltamisalaan. Niiden organisointiin voidaan soveltaa tietyltä osin muita perussopimuksen sääntöjä, kuten syrjimättömyysperiaatetta.

Yleishyödyllinen taloudellinen palvelu (yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu): Yleishyödylliset taloudelliset palvelut ovat yhteistä kokonaisuutta palvelevia taloudellisia toimintoja, joita markkinat eivät suorittaisi (tai jotka markkinat suorittaisivat erilaisin ehdoin laatuun, turvallisuuteen, kohtuulliseen hintaan, yhdenvertaiseen kohteluun tai yleiseen saatavuuteen liittyvin ehdoin) ilman julkisia toimia. Julkisen palvelun velvoite asetetaan palveluntarjoajalle toimeksiantona ja käyttäen yleishyödyllisyyden perustetta, jolla varmistetaan, että palvelu tarjotaan ehdoin, jotka mahdollistavat tehtävän täyttämisen.

Yleishyödylliset sosiaalipalvelut: Näihin kuuluvat sosiaaliturvajärjestelmät, jotka kattavat elämän perusriskit, ja eräät muut suoraan henkilökohtaisesti tarjottavat olennaiset palvelut, joilla on ennaltaehkäisevää ja yhteiskunnan koheesiota luovaa merkitystä ja jotka helpottavat

yhteiskunnallista osallisuutta.⁶ Euroopan unionin tuomioistuin ei katso tiettyjä sosiaalipalveluja (kuten lakisääteisiä sosiaaliturvajärjestelmiä) taloudelliseksi toiminnoiksi. Sen oikeuskäytännöstä käy kuitenkin selkeästi ilmi, että palvelun sosiaalinen luonne ei ole riittävä peruste sen luokittelemiseksi muuksi kuin taloudelliseksi palveluksi.⁷ Termi ”yleishyödylliset sosiaalipalvelut” kattaa sen vuoksi sekä taloudelliset että muut kuin taloudelliset toiminnot.

Yleispalveluvelvoite: Yleispalveluvelvoitteet ovat yleisen palvelun velvoitteita, joilla pyritään varmistamaan, että tietyt palvelut ovat jäsenvaltion alueella kaikkien kuluttajien ja käyttäjien saatavilla tietyn laatuista maantieteellisestä sijainnista riippumatta ja kansalliset erityisolosuhteet huomioon ottaen kohtuuhintaan. Tietyn yleispalveluvelvoitteen määritelmä vahvistetaan EU:n tasolla, sillä se on olennainen osa palvelualan (esim. sähköisten viestintäpalvelujen sekä posti- ja liikennepalvelujen) markkinoiden vapauttamista.

Julkinen palvelu: Termiä ”julkinen palvelu” käytetään SEUT-sopimuksen 93 artiklassa viitattaessa liikennealaan. Liikennealan ulkopuolella tätä termiä käytetään kuitenkin toisinaan moniselitteisesti. Sillä voidaan viitata siihen, että palvelua tarjotaan suurelle yleisölle ja/tai yleisen edun mukaisesti, tai sitä voidaan käyttää viitattaessa julkisessa omistuksessa olevien yhteisöjen toimintaan. Moniselitteisyyden välttämiseksi tässä tiedonannossa käytetään kyseisen termin sijaan termejä ”yleishyödyllinen palvelu” ja ”yleishyödyllinen taloudellinen palvelu”.

2. INSTITUTIONAALINEN KEHYS: LISSABONIN SOPIMUKSELLA TEHDYT MUUTOKSET

Lissabonin sopimuksessa, yleishyödyllisiä palveluja koskevassa pöytäkirjassa N:o 26 ja perusoikeuskirjan 36 artiklassa korostetaan yksiselitteisesti yleishyödyllisten palvelujen tärkeyttä EU:ssa. Niissä vahvistetaan periaatteet, joihin EU:n lähestymistapa näihin palveluihin pohjautuu. Kyseiset määräykset tarjoavat vakaan perustan joustavalle ja pragmaattiselle lähestymistavalle, joka on olennainen edellytys, jotta erilaisista maantieteellisistä, sosiaalisista ja kulttuurisista tilanteista johtuvat erot tarpeissa ja mieltymyksissä voidaan ottaa huomioon.

Yleishyödyllisiin palveluihin sovellettavat peruseriaatteet vahvistetaan pöytäkirjassa N:o 26 ensimmäistä kertaa primaarioikeuden tasolla. Pöytäkirjasta käy selkeästi ilmi, että periaatteet on mukautettava eri palvelujen tarkoituksiin. Sen vuoksi on mahdotonta löytää yleispätevää lähestymistapaa näihin palveluihin. Pöytäkirjassa vahvistetaan myös, että perussopimusten määräykset eivät vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan tarjota, tilata ja järjestää yleistä etua koskevia, muita kuin taloudellisia palveluja. Taloudelliset ja muut kuin taloudelliset toiminnot on kuitenkin edelleen syytä erottaa toisistaan. Myös tapauskohtainen analyysi on edelleen välttämätön, sillä kyseisten toimintojen luonne kehittyy koko ajan. Tästä syystä komissio seuraa tilannetta jatkuvasti, kuten jäljempänä III jaksossa todetaan.

SEUT-sopimuksen 14 artiklan mukaisesti ”*unioni ja jäsenvaltiot huolehtivat kukin toimivaltansa mukaisesti ja perussopimusten soveltamisalalla siitä, että tällaiset palvelut toimivat sellaisten periaatteiden pohjalta ja sellaisin, erityisesti taloudellisin ja*

⁶ ”Yhteisön Lissabon-ohjelman toteuttaminen: Yleishyödylliset sosiaalipalvelut Euroopan unionissa” (KOM(2006) 177 lopullinen, 26.4.2006).

⁷ Yhdistetyt asiat C-180/98–C-184/98, Pavlov ym., Kok. 2000, s. I-6451, 118 kohta; asia C-218/00, Cisal ja INAIL, Kok. 2002, s. I-691, 37 kohta sekä asia C-355/00, Freskot, Kok. 2003, s. I-5263.

rahoituksellisin, edellytyksin, että ne voivat täyttää tehtävänsä". Tällä artiklalla unionille annetaan mahdollisuus antaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevaa lainsäädäntöä vahvistamalla sellaiset periaatteet ja erityisesti sellaiset taloudelliset ja rahoitukselliset edellytykset, että ne voivat täyttää tehtävänsä. Nämä periaatteet ja edellytykset vahvistetaan asetuksella ja noudattaen tavanomaista lainsäätämisyjärjestystä. Kyseisessä artiklassa säädetään asetuksen käyttämisestä, *"sanotun kuitenkaan rajoittamatta perussopimusten mukaista jäsenvaltioiden toimivaltaa tarjota, tilata ja rahoittaa tällaisia palveluja"*. Näin tunnustetaan, että asianomaisten palvelujen organisointia, tarjoamista ja rahoitusta koskeva päätösvalta kuuluu ensisijaisesti jäsenvaltioille, jotka tekevät nämä päätökset kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla. Julkisia kuulemisia ja vuoropuhelua sidosryhmien kanssa jatketaan edelleen selvitettyä SEUT-sopimuksen 14 artiklaan perustuvan lainsäädännön tarpeellisuutta. Näyttää siltä, että tällaisen lainsäädännön antamista ei tässä vaiheessa katsota kiireelliseksi ensisijaiseksi tavoitteeksi.⁸ Komission näkemyksen mukaan tässä vaiheessa on tarkoituksenmukaisempaa noudattaa alakohtaista lähestymistapaa, joka mahdollistaa tapauskohtaisten ratkaisujen löytämisen eri aloilla havaittuihin konkreettisiin erityisongelmiin.⁹

Komissio seuraa edelleen, onko yleispalveluvelvoitteita sisältävää voimassa olevaa alakohtaista lainsäädäntöä tarpeen tarkistaa ja olisiko muilla aloilla mahdollisesti tarpeen ottaa käyttöön uusia yleispalveluvelvoitteita. Se arvioi myös, olisiko tarkoituksenmukaista vahvistaa periaatteet ja edellytykset, jotka mahdollistavat sen, että tietyt julkiset palvelut voivat täyttää tehtävänsä SEUT-sopimuksen 14 artiklan mukaisesti. Komission laatii arviointinsa kunnioittaen EU:ssa tarjottavien palvelujen ja siellä vallitsevien tilanteiden nykyistä monimuotoisuutta.

3. EU:N YLEISHYÖDYLLISTEN PALVELUJEN LAATUKEHYS

Yleishyödyllisten palvelujen kysyntä ja tapa, jolla ne tarjotaan, ovat muuttuneet olennaisesti viime vuosina. Kansalliset, alueelliset ja paikalliset viranomaiset ulkoistavat yhä laajemmin valtion perinteisesti suoraan tarjoamia palveluja, joiden tarjoajat tulevat yhä useammin yksityiseltä sektorilta (ja ovat joko voittoa tavoittelevia tai voittoa tavoittelemattomia). Tämä muutos johtuu sääntelyn purkamisesta, hallitusten poliittista linjamuutoksista sekä käyttäjien tarpeissa ja odotuksissa tapahtuneista muutoksista. Koska monet näistä palveluista ovat luonteeltaan taloudellisia, niihin sovelletaan sisämarkkina- ja kilpailusääntöjä, kunhan näiden sääntöjen soveltaminen ei estä oikeudellisesti tai tosiasiallisesti palveluntarjoajia hoitamasta niille uskottuja tehtäviä. Viranomaisten valinnanmahdollisuudet lisääntyvät tuntuvasti ja ne saavat merkittäviä hyötyjä siitä, että niillä on käytettävissään laaja valikoima palvelujen hintaa ja laatua koskevia tarjouksia. Vaikka eräät sidosryhmät ovat huolissaan näiden

⁸ Esimerkkinä voidaan mainita Euroopan parlamentin 5. heinäkuuta 2011 antama päätöslauselma yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen tulevaisuudesta (2009/2222(INI)), 48 kohta: *"katsoo, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 14 artiklan mahdollistama yleistä taloudellista etua koskevia palveluja koskeva EU:n puiteasetus ei ole tällä haavaa keskeinen kysymys"*.

⁹ SEUT-sopimuksen 14 artiklassa tehdään selväksi se, ettei kyseisen artiklan soveltaminen estä SEUT-sopimuksen 93, 106 ja 107 artiklan soveltamista. Viimeksi mainituissa artikloissa vahvistetaan Euroopan komission rooli valtiontuen valvonnassa ja edellytykset, joiden täytyessä yleishyödyllisille taloudellisille palveluille voidaan myöntää poikkeuksia tällaisen valvonnan käytöstä. Tätä järjestelyä käsitellään yksityiskohtaisemmin samanaikaisesti tämän tiedonannon kanssa annettavassa tiedonannossa Euroopan unionin valtioneuvoston päätöksen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen (K(2011)9404).

säännösten vaikutuksista erityisesti sosiaalipalveluihin, komissio on vakuuttunut siitä, että sääntöjen soveltamisessa voidaan ottaa huomioon erityistarpeet ja että niillä voidaan laajentaa palvelutarjontaa. On selvää, että sääntöjä on tarkistettava jatkuvasti sen varmistamiseksi, että ne jättävät viranomaisille joustovaraa, jota ne välttämättä tarvitsevat voidakseen vastata kehittyviin yhteiskunnallisiin tarpeisiin ja pysyä mukana teknologian kehityksessä.

Komission lähestymistapa laatukeyhykseen perustuu kolmeen toimintalohkoon: 1) yleishyödyllisiin palveluihin sovellettavia EU:n sääntöjä selkiytetään ja niiden oikeusvarmuutta parannetaan; 2) asetetaan käyttöön välineet, joiden avulla jäsenvaltiot voivat varmistaa, että olennaiset palvelut ovat kansalaisten saatavilla, ja seurata tilannetta säännöllisesti; 3) tuetaan varsinkin erityisen tärkeisiin tarpeisiin vastaavien sosiaalipalvelujen laatua koskevia aloitteita.

1. Toimintalohko 1: Selkiyttäminen ja oikeusvarmuuden parantaminen

Komission tarkoituksena on varmistaa, että EU:n sääntelykehys, joka vaikuttaa tapaan, jolla yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja organisoidaan, rahoitetaan ja tarjotaan, mahdollistaa sen, että palvelut voivat täyttää julkisen palvelun tehtävänsä. Tätä varten komissio käy jatkuvaa vuoropuhelua eri alojen sidosryhmien kanssa selvittääkseen, millä aloilla sääntelykehystä olisi täsmennettävä tai muutettava. Esimerkkeinä voidaan mainita yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevien valtiontukisääntöjen ja julkisia hankintoja koskevien sääntöjen tarkistukset, jotka esitellään tässä tiedonannossa.

Näillä uudistuksilla komissio pyrkii yhtenäistämään valtiontukia ja julkisia hankintoja koskevia toimintalinjoja siten, että sidosryhmät hyötyvät uudistuksista. Komissio on mahdollisuuksien mukaan pyrkinyt luomaan aiempaa yhtenäisemmän kehyksen. Komissio katsoo, että joko edullisimman tarjouksen tai – tiettyjen edellytysten täytyessä – kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen perusteella ratkaistun avoimen tai rajoitetun julkisen hankintamenettelyn täydellinen noudattaminen merkitsee, että sopimus tehdään ”julkisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin”. Tämä on yksi unionin tuomioistuimen asettamista edellytyksistä, joilla suljetaan pois valtiontuen olemassaolo.

1.1. Yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevien valtiontukisääntöjen tarkistaminen

Yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen julkiseen rahoittamiseen sovellettavat EU:n säännöt, jotka komissio antoi vuonna 2005, ovat osoittaneet tehonsa. Komissio ja sidosryhmät ovat kuitenkin yhtä mieltä siitä, että kyseisiä sääntöjä olisi selkiytettävä, yksinkertaistettava ja muutettava oikeasuhteisemmiksi niiden soveltamisen helpottamiseksi ja laadukkaiden palvelujen tarjoamisen tehostamiseksi. Tämä hyödyttää viime kädessä kansalaisia. Uudistuksella on kolme tavoitetta: yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen kannalta merkityksellisten peruskäsitteiden täsmentäminen, paikallistasolla organisoituja, jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vain vähäisessä määrin vaikuttavia suppeita palveluja koskevien valtiontukisääntöjen yksinkertaistaminen ja muiden palvelujen käsittelyn muuttaminen kohdennetummaksi. Tämä mahdollistaa keskikokoisten palvelujen ja sosiaalipalvelujen tarkemman erottamisen laajamittaisista palveluista, jotka ovat selkeästi EU:n laajuisia ja jotka ovat tarkemman kilpailua koskevan valvonnan kohteena.

Näiden tavoitteiden perusteella komissio on hyväksynyt tai ehdottanut seuraavia tärkeitä muutoksia:

- Annetaan uusi tiedonanto aiheista, joiden tulkinnasta on noussut esiin kysymyksiä kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla.
- Komissio vapauttaa tulevaisuudessa useampia sosiaalipalveluja (korvauksen määrästä riippumatta) ennakkoilmoitus- ja arviointimenettelystä, jos ne täyttävät tietyt avoimuutta koskevat perusedellytykset, jos ne määritellään asianmukaisesti eikä niistä makseta liian suuria korvauksia. Vapautettuja palveluja ovat sairaaloiden ja sosiaalisen asuntotarjonnan lisäksi vastedes myös yleishyödylliset taloudelliset palvelut, jotka tuotetaan terveydenhuoltoon, pitkäaikaishoitoon, lastenhoitoon, työmarkkinoille pääsyyn ja paluuseen sekä muita heikommassa asemassa olevien ryhmien hoitoon ja sosiaaliseen osallisuuteen liittyvien sosiaalisten tarpeiden täyttämiseksi.
- Esimerkiksi verkkotoimialoilla toteutettavat laaja-alaisemmat tukitoimenpiteet, joilla voi olla olennainen vaikutus sisämarkkinoiden toimintaan, otetaan perusteellisemman ja keskitetymmän valvonnan kohteeksi. Tässä tilanteessa jäsenvaltioiden edellytetään sisällyttävän korvausjärjestelmään kannustimia, joilla pyritään erityisalojen tarpeiden mukaan mitoitettuihin tehokkuusetiin sopimuksen voimassaoloaikana.
- Lisäksi komissio ehdottaa uutta nimenomaan yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavaa *de minimis* -sääntöä, jolla suljetaan pois tuen olemassaolo ja mahdollistetaan samalla se, että enintään 500 000 euron tukimääriä ei ole tarpeen tarkastuttaa komissiolla kolmen vuoden jaksolla. Tiettyihin aloihin, erityisesti liikenteen ja yleisradiotoiminnan aloihin, sovelletaan edelleen alakohtaisia erityissääntöjä.

1.2. Julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevien sääntöjen uudistaminen

Komissio ehdottaa myös mittavaa uudistusta julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskeviin sääntöihin laadukkaampien yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tarjoamiseksi.

Uudistuksen myötä sosiaali- ja terveyspalveluihin aletaan soveltaa erityiskohtelua. Niihin sovelletaan kevyempää järjestelmää, jossa otetaan huomioon niiden erityisasema ja -ominaisuudet. Niitä koskevia kynnysarvoja korotetaan, ja niiden on noudatettava vain avoimuutta ja yhdenvertaista kohtelua koskevia velvoitteita. Lisäksi uudistuksella pyritään lisäämään laatuun perustuvan lähestymistavan käyttöä kannustamalla kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen perusteen käyttöön, jotta jäsenvaltioiden ei tarvitse ratkaista tällaisia palveluja koskevia tarjouskilpailuja pelkästään alimman hinnan perusteella.

Uudistuksella lisätään myös oikeusvarmuutta EU:n julkisia hankintoja koskevien sääntöjen soveltamisessa viranomaisten välisiin suhteisiin. Julkisen sektorin sisäisessä yhteistyössä on kyse tilanteista, joissa paikallisviranomaisten kaltaiset julkisyhteisöt tekevät yhteistyötä julkisten tehtävien hoidossa. Julkista hankintaa koskevan sopimuksen sopimuspuolten julkinen asema ja oikeudellinen luonne ei sinänsä ole riittävä peruste asianomaiseen sopimukseen liittyvien sopimusten jättämiselle EU:n julkisia hankintoja koskevan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Uudistuksessa täsmennetään kuitenkin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti tilanteet, joissa tällaisiin sopimuksiin ei sovelleta EU:n julkisia hankintoja koskevia sääntöjä. Uusilla säännöillä varmistetaan, että julkisia hankintoja koskevien sääntöjen soveltamisella ei puututa viranomaisten vapauteen päättää niille

uskottujen julkisen palvelun tehtävien organisoinnista ja hoidosta. Tarkoituksena on kuitenkin varmistaa, että julkisen sektorin sisäinen yhteistyö ei aiheuta kilpailunvääristymiä, jotka vahingoittaisivat yksityisten talouden toimijoiden etuja.

Uudistuksessa otetaan huomioon se, että tietyissä olosuhteissa yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tarjoamista koskevien sopimusten teossa on tärkeää noudattaa ennakolta ilmoitettavaa neuvottelumenettelyä. Sen vuoksi on katsottu tarpeelliseksi varmistaa, että hankintaviranomaisilla on mahdollisuus käyttää tällaista menettelyä. Komissio on myös ehdottanut, että viranomaisien olisi voitava käyttää yhtenä ratkaisuperusteena pyydettyjen tuotteiden, palvelujen tai rakennusurakoiden elinkaarta. Näin on haluttu huolehtia siitä, että sopimuksia ei tehdä alimman tarjouksen perusteella vaan että niissä otetaan suuremmassa määrin huomioon myös ympäristöön ja yhteiskuntaan liittyvät näkökohdat.

Uudistuksella otetaan käyttöön uusi erillinen järjestelmä käyttöoikeussopimuksia varten. Tämä on erityisen tärkeää yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tapauksessa, sillä käyttöoikeussopimuksia käytetään perinteisesti julkisiin tai yleishyödyllisiin palveluihin liittyvien velvoitteiden täyttämiseksi. Julkisia hankintoja koskevan uudistuksen pääkohtia sovelletaan myös käyttöoikeussopimuksiin, ja kuten hankintasopimusten tapauksessa, voimassa olevien käyttöoikeussopimusten muuttamisesta annetaan uudet säännöt. Joillakin aloilla käyttöoikeussopimukset voivat olla voimassa 20 tai jopa 100 vuotta, ja sen vuoksi on todennäköisempää, että sopimuksia joudutaan muuttamaan niiden voimassaoloaikana. Komissio ehdottaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella uusien säännösten antamista siitä, millaisin edellytyksin käyttöoikeussopimuksen ehtoja voidaan muuttaa järjestämättä uutta tarjouskilpailua. Lisäksi komissio ehdottaa säännöksiä, joilla varmistetaan yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden periaatteiden noudattaminen.

Julkisia hankintoja koskevien sääntöjen uudistus on yksi sisämarkkinoiden toimenpidepakettiin kuuluvista kahdestatoista ensisijaisesta toimesta, joiden vauhdittamista komissio esitti vuoden 2012 kattavassa vuotuisessa kasvuselvityksessä. Komissio toivoo sen vuoksi parlamentin ja jäsenvaltioiden pääsevän yhteisymmärrykseen näistä ehdotuksesta vuoden 2012 loppuun mennessä.

1.3. EU:n sääntöjen soveltamista koskevat viestintä- ja tiedotustoimet

Vastauksena sidosryhmien esittämiin kysymyksiin ja selvityspyyntöihin komissio on sitoutunut auttamaan viranomaisia, palveluntarjoajia, käyttäjiä ja muita sidosryhmiä saamaan selkeämmän käsityksen EU:n säännöistä ja soveltamaan niitä yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin. Komissio on jo toteuttanut useita toimia tällä alalla.

Vuoden 2010 lopulla komissio julkaisi uuden oppaan¹⁰, jossa käsitellään seuraavia keskeisiä kysymyksiä:

- Kuinka jäsenvaltiot voivat rahoittaa näitä palveluja valtiontukisääntöjen mukaisesti?
- Kuinka viranomaiset voivat soveltaa julkisia hankintoja koskevia sääntöjä ja samaan aikaan huolehtia sosiaalipalvelujen laadusta, innovatiivisuudesta, jatkuvuudesta ja kattavuudesta?

¹⁰ Opas valtiontukea, julkisia hankintoja ja sisämarkkinoita koskevien Euroopan unionin sääntöjen soveltamiseksi yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin, erityisesti yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin, SEC(2010) 1545.

- Kuinka sisämarkkinasääntöjä ja erityisesti palveludirektiiviä voidaan soveltaa sosiaalipalveluihin ilman, että jäsenvaltioita estetään sääntelemistä niitä niiden laadun ja saatavuuden turvaamiseksi?

Kyseisellä oppaalla on korvattu usein esitettyjä kysymyksiä käsittelevä asiakirja. Siinä otetaan huomioon oikeuskäytännössä tapahtunut kehitys, komission päätökset, lainsäädäntökehykseen tehdyt muutokset, keskustelut sosiaalisen suojelun komiteassa¹¹ sekä kysymykset, jotka on saatu sidosryhmiltä **interaktiivisen tietopalvelun**¹² kautta. Interaktiivinen tietopalvelu on verkkopalvelu, joka informoi kansalaisia, palveluntarjoajia, viranomaisia ja muita sidosryhmiä sekä vastaa näiden kysymyksiin EU:n oikeudesta ja yleishyödyllisistä taloudellisista palveluista. Verkkopalvelu aloitti toimintansa tammikuussa 2008. Komission yksiköt ovat vastanneet sen kautta jo lähes 200 kysymykseen.

Komissio on laatinut myös käsikirjan ”Buying social”¹³, jolla viranomaisia autetaan ostamaan tavaroita ja palveluja sosiaalisesti vastuullisella tavalla EU:n sääntöjen mukaisesti. Käsikirjassa korostetaan julkisten hankintojen panosta sosiaalipolitiikassa. Siinä esitetään käytännön esimerkkejä lukuisista sosiaalisista kysymyksistä, kuten yhtäläisten mahdollisuuksien ja työllistymismahdollisuuksien edistämisestä, työskentelyolosuhteiden parantamisesta, heikommassa asemassa olevien henkilöiden, kuten vammaisten, sosiaalisesta osallisuudesta sekä ILO:n keskeisten yleissopimusten määräysten noudattamisesta. Lokakuussa 2011 julkaistiin käsikirjan ”Buying Green! A Handbook on Green public procurement”¹⁴ uusi painos. Käsikirjassa annetaan ohjeita siitä, miten julkisen sektorin kulutuksen ympäristövaikutuksia voidaan vähentää ja kuinka ympäristöä säästäviä julkisia hankintoja voidaan käyttää edistämään ympäristöteknologiaa, -tuotteita ja -palveluja koskevaa innovointia.

Julkisen sektorin sisäistä yhteistyötä koskevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa¹⁵ esitetään yhteenveto ja selvitys unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä siltä osin kuin siinä käsitellään kysymyksiä siitä, kuinka julkisia hankintoja koskevia sääntöjä sovelletaan tilanteisiin, joissa kuntien kaltaiset julkisyhteisöt tekevät yhteistyötä hoitaakseen niille uskottuja julkisia tehtäviä (ks. edellä oleva 1.2 jakso). Asiakirjassa pyritään antamaan selkeämpi käsitys säännöksistä tämentyyppiseen viranomaisyhteistyöhön liittyvien oikeudellisten riskien hillitsemiseksi.

Komissio kiinnittää erityishuomiota sosiaalipalvelualaan. Vuosina 2008 ja 2010 julkaistuissa **yleishyödyllisiä sosiaalipalveluja käsittelevissä kaksivuotiskertomuksissa**¹⁶ seurattiin sosiaalipalvelualan kehitysnäkymiä ja viritettiin vuoropuhelua Euroopan tasolla. Komissio on myös auttanut neuvoston puheenjohtajavaltioita järjestämään yleishyödyllisiä sosiaalipalveluja koskevia foorumeita, joilla on ollut keskeinen rooli tiedonjaossa ja

¹¹ Sosiaalisen suojelun komitean päätelmät yhteisön sääntöjen soveltamisesta yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin, marraskuu 2008.

¹² Ks. http://ec.europa.eu/services_general_interest/index_en.htm.

¹³ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6457&langId=en>

¹⁴ Saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm.

¹⁵ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja julkisia hankintoja koskevan EU:n oikeuden soveltamisesta hankintaviranomaisten välisiin suhteisiin (’julkisen sektorin sisäinen yhteistyö’), SEC(2011) 1169 lopullinen, 4. lokakuuta 2011.

¹⁶ Komission yksiköiden valmisteluasiakirjat – Komission ensimmäinen kaksivuotiskertomus (SEC(2008)2179) ja toinen kaksivuotiskertomus yleishyödyllisistä sosiaalipalveluista (SEC(2010)1284).

vuoropuhelun vauhdittamisessa sekä sääntöjen selostamisessa sidosryhmien keskuudessa. Komissio on sitoutunut auttamaan neuvoston tulevia puheenjohtajavaltioita järjestämään suunnilleen vuoden kuluttua neljännen yleishyödyllisiä sosiaalipalveluja koskevan foorumin.

Komissio laatii yhteistyössä sosiaalisen suojelun komitean kanssa vuoden 2013 loppuun mennessä yhteistyössä kaikkien asianomaisten institutionaalisten ja kansalaisyhteiskunnan sidosryhmien kanssa raportin EU:n sääntöjen soveltamisesta yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin.

2. Toimintalohko 2: Varmistetaan olennaisten palvelujen saatavuus

EU:n tasolla annetussa alakohtaisessa lainsäädännössä on aina pyritty ottamaan tasapuolisesti huomioon kilpailun lisäämisen tarve ja markkinamekanismien käyttö, jotta voidaan olla varmoja siitä, että jokaiselle kansalaiselle turvataan välttämättömien, laadukkaiden palvelujen saatavuus kohtuuhintaan. Tähän tavoitteeseen on päästy esimerkiksi verkkotoimialoilla, kuten tele- ja postipalvelujen aloilla sekä liikenne- ja energia-aloilla. Lisäksi komission vuotuisessa kuluttajamarkkinoiden tulostaulussa¹⁷ seurataan noin 30 eri palvelun markkinoiden toimivuutta vertailtavuuden, luottamuksen, ongelmien ja valitusten, yleisen tyytyväisen ja vaihtamisen kannalta.

Käyttäjien tarpeet ja teknologia kehittyvät koko ajan, ja sen vuoksi voimassa olevia yleispalveluvelvoitteita ja uusien velvoitteiden tarpeellisuutta on seurattava jatkuvasti. Jäljempänä mainitut esimerkit ovat osoitus komission tällä alalla noudattamasta ennakoivasta lähestymistavasta. Jäsenvaltiot voivat edelleen vapaasti laajentaa nykyisiä yleispalveluvelvoitteita tai ottaa käyttöön uusia velvoitteita, kunhan toimenpiteet ovat EU:n oikeuden mukaisia.

2.1. Postipalvelut

Kolmas postidirektiivi¹⁸ oli käännekohta Euroopan postimarkkinoiden uudistuksessa, joka aloitettiin vuonna 1992. Se on tuonut monia etuja kansalaisille parantamalla muun muassa palvelun laatua ja tuomalla markkinoille uusia innovatiivisia postinjakelupalveluja. Direktiivissä määritellään yleispalveluvelvoitteen soveltamisalaa koskevat vähimmäisvaatimukset, joita ovat laadukkaan postipalvelun tarjoaminen (vähintään) viitenä työpäivänä viikossa kaikille käyttäjille koko alueella kohtuullisilla hinnoilla peruskirjeiden ja tietynpainoisten pakettien sekä kirjattujen ja vakuutettujen lähetysten osalta. Direktiivissä on myös säännöksiä, joilla varmistetaan postin yleispalvelun korkea laatu. Komissio seuraa direktiivin täytäntöönpanoa. Komissio perusti hiljattain postipalveluja käsittelevän eurooppalaisen sääntelyviranomaisten ryhmän¹⁹, joka työstää sellaisia kysymyksiä kuin yleispalveluvelvoitteen rahoittaminen ja markkinoiden toimivuuden seuranta²⁰. Komissio on

¹⁷ http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/docs/6th_edition_scoreboard_en.pdf.

Komissio on toteuttanut yksityiskohtaisia markkinatutkimuksia joistakin muista palvelualoista, kuten sähköalasta tai pankkitileistä (saatavilla samalla verkkosivustolla).

¹⁸ Direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden täysimääräisen toteuttamisen osalta 20 päivänä helmikuuta 2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/6/EY.

¹⁹ Postipalveluja käsittelevän eurooppalaisen sääntelyviranomaisten ryhmän perustamisesta 10 päivänä elokuuta 2010 tehty komission päätös, EUVL C 217, 11.8.2010.

²⁰ Aihetta käsitteleviä asiakirjoja on saatavilla postipalveluja käsittelevän eurooppalaisen sääntelyviranomaisten ryhmän verkkosivustolla osoitteessa http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/index_en.htm

myös perustanut postipalvelujen käyttäjien foorumin, jonka ensimmäinen kokous pidettiin joulukuussa 2011. Foorumilla eri loppukäyttäjät (yksittäiset asiakkaat ja yritykset) käsittelevät yhdessä muiden sidosryhmien (kuten postialan toimijoiden ja ammattiyhdistysten) kanssa kuluttajien tarpeiden kehittymistä muuttuvassa viestintäympäristössä alan kestävän kehityksen kannalta.

Komissio aikoo antaa verkkokauppaa koskevien aiheiden työstämisen yhteydessä vuonna 2012 *vihreän kirjan ulkomaanpakettien jakamisesta*. Vihreässä kirjassa keskitytään muun muassa ulkomaanpostinjakelupalvelujen laatuun ja hinnoitteluun ratkaisujen löytämiseksi kuluttajien ja yritysten kohtaamiin ongelmiin. Komissio aikoo myös esitellä tulokset kahdesta tutkimuksesta, joiden aiheina olivat postitoiminnan harjoittajien hinnoittelukäytännöt ja niiden vaikutukset markkinoihin sekä postin yleispalveluvelvoitteen nettokustannusten laskentaperiaatteet. Komissio aikoo antaa vuoden 2013 loppuun mennessä neljännen kertomuksen postipalveludirektiivin soveltamisesta.

2.2. Peruspankkipalvelut

Perusmaksupalvelujen saatavuus yhdenvertaisissa olosuhteissa on tärkeää taloudellisen ja sosiaalisen osallisuuden kannalta, jotta kuluttajat saisivat täyden hyödyn sisämarkkinoista. Komissio toteutti vuoden 2011 alkupuoliskolla vaikutustenarvioinnin, jossa tutkittiin EU:n lainsäädännön tarpeellisuutta tällä alalla. Arvioituaan kaikki vaihtoehdot komissio päätti tässä vaiheessa ehdottaa suosituksen antamista²¹. Tarkoituksena on varmistaa, että tavanomaisia maksupalveluja ja maksukorttipalveluja tarjotaan kaikille EU:n kansalaisille ja asukkaille, joilla ei jo ole maksutiliä jäsenvaltioissa, joissa he aikovat avata tilin. Maksupalveluntarjoajien olisi avattava tällainen tavanomainen maksutili joko maksutta tai kohtuullista maksua vastaan. Suosituksessa annetaan jäsenvaltioille ja palveluntarjoajille selkeät ohjeet siitä, mitä niiltä odotetaan, mutta jätetään kansalliselle tasolle joustovaraa sen suhteen, kuinka kyseiset odotukset täytetään.

Suositus sisältää myös perusteet, joilla arvioidaan sen täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa. Tämän jälkeen voidaan pohtia jatkotoimien tarpeellisuutta. Komissio päättää mahdollisista jatkotoimista vuonna 2012 uudelleentarkastelun ja vaikutustenarvioinnin perusteella.

2.3. Liikenne

Liikennealan julkisen palvelun velvoitteet vahvistetaan erillisissä lentoliikennettä sekä maa- ja merikuljetuksia koskevissa säädöksissä²². Tässä alakohtaisessa lainsäädännössä vahvistetaan periaatteet, joita jäsenvaltioiden on noudatettava määritellessään kutakin liikennemuotoa koskevat julkisen palvelun velvoitteet.

²¹ Komission suositus mahdollisuudesta käyttää tavanomaista maksutiliä (K(2011) 4977).

²² Lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä yhteisössä 24 päivänä syyskuuta 2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1008/2008 (uudelleen laadittu toisinto) sekä vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeuksista lentoliikenteessä 5 päivänä heinäkuuta 2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 1107/2006; rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta 23 päivänä lokakuuta 2007 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1370/2007; palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta meriliikenteeseen jäsenvaltioissa (meriliikenteen kabotaasi) 7 päivänä joulukuuta 1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3577/92.

Vuonna 2011 liikennepolitiikasta annetun valkoisen kirjan²³ mukaan joukkoliikennematkustuksen osuuden kasvu ja palveluja koskevat vähimmäisvaatimukset mahdollistavat palvelutiheyden nostamisen, mikä käynnistää julkisten liikennemuotojen myönteisen kehityskulun.

Eri liikennemuotojen julkisen palvelun velvoitteiden määritelmän sisältävien julkisten palvelusopimusten tekemisessä on noudatettava avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita sekä periaatetta sopimuksen tekemisestä tarjouskilpailumenettelyssä. Tähän tavoitteeseen päästään parhaiten avoimessa julkisessa tarjouskilpailumenettelyssä. Matkustajaliikennepalvelujen laadun merkitys tulee kasvamaan tulevina vuosina väestön ikääntymisen myötä ja koska on varmistettava, että julkinen (joukko)liikenne on houkutteleva vaihtoehto henkilöliikenteelle ja edistää luonnonvarojen tehokkaampaan käyttöön ja polttoaineen toimitusvarmuuteen liittyvien tavoitteiden saavuttamista. Dynaamisten, avointen rautatiemarkkinoiden luomisesta odotetaan merkittäviä hyötyjä matkustajille (palvelutarjonnan laadun, tehokkuuden ja volyymin kannalta) sekä viranomaisille ja veronmaksajille julkisiin palvelusopimuksiin osoitettavan julkisen rahoituksen määrän vähenemisen myötä.

Vuonna 2012 komissio aikoo esittää ehdotuksen kansallisten henkilöliikennepalvelujen markkinoiden avaamisesta vuonna 2012. Tämä on jatkoa rahtiliikennepalvelujen ja kansainvälisten henkilöliikennepalvelujen markkinoiden avaamiselle. Komissio harkitsee myös julkisia maaliikennepalveluja koskevan asetuksen tarkistamista vuonna 2012 edistääkseen tarjouskilpailumenettelyn käyttöä rautatieliikennesektorin julkisten palvelusopimusten teossa. Jäsenvaltioilla on laajaa harkintavaltaa yksilöidä alat, joilla henkilöliikennepalvelujen alalla on tarpeen asettaa julkisen palvelun velvoitteita. Palvelujen kestävyys edellyttää kuitenkin tehokkuutta ja korkeaa laatua sekä niiden tarjoamista vakaassa rahoitustilanteessa. Tarjouskilpailun muuttaminen pakolliseksi varmistanee tämän tavoitteen saavuttamisen.

2.4. Energia

Kolmas energiapaketti tuli voimaan 3. maaliskuuta 2011. Siinä määritellään yleispalveluvelvoitteet, annetaan selkeät säännökset julkisen palvelun velvoitteista ja kuluttajansuojasta sähkö- ja maakaasumarkkinoilla sekä säädetään heikossa asemassa olevien asiakkaiden suojaamisesta energiaköyhyydeltä.²⁴ Pakettiin sisältyvien direktiivien perusteella toteutettavien toimenpiteiden on oltava yleisen edun mukaisia, selkeästi määriteltyjä, avoimia, syrjimättömiä ja todennettavissa olevia ja niillä on turvattava EU:n sähkö- ja kaasuyhtiöille yhtäläiset mahdollisuudet palvella EU:n kansallisia kuluttajia ja kuluttajille yhtäläiset mahdollisuudet käyttää kyseisten yhtiöiden palveluja.

Edistääkseen kilpailukykyisten, energiatehokkaiden ja oikeudenmukaisten vähittäismarkkinoiden toteutusta komissio perusti vuonna 2008 kansalaisten energiafoorumin²⁵, joka on aiemmista foorumeista saatuun kokemukseen perustuva sääntelyfoorumi. Komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa ”Kuluttajalähtöinen

²³ Valkoinen kirja – Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma – Kohti kilpailukykyistä ja resurssitehokasta liikennejärjestelmää, KOM (2011) 144.

²⁴ Sähkömarkkinoita koskeva direktiivi 2009/72/EY ja maakaasumarkkinoita koskeva direktiivi 2009/73/EY.

²⁵ http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/forum_citizen_energy_en.htm

energiapolitiikka”²⁶ luotiin katsaus nykyisten energiapoliittisten toimenpiteiden kuluttajille tuomiin etuihin. Siinä yksilöitiin EU:n lainsäädäntöehdotuksia ja poliittisia aloitteita, jotka edistävät suoraan tai välillisesti kuluttajien hyvinvointia energia-alalla.

Joulukuussa 2011 annettujen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti jäsenvaltioiden olisi pantava kolmas energiapaketti täytäntöön kokonaisuudessaan ja mahdollisimman pian. Komissio korostaa tässä yhteydessä, kuinka tärkeää on, että jäsenvaltiot määrittelevät selkeästi heikossa asemassa olevien asiakkaiden käsitteen. Komissio aikoo järjestää marraskuussa 2012 kansalaisten energiafoorumin viidennen kokouksen vahdittaakseen edelleen sidosryhmien vuoropuhelua sellaisista keskeisistä kysymyksistä kuin heikossa asemassa olevien asiakkaiden suojeleminen, optimaalinen vähittäismarkkinamalli, hintojen avoimuus ja älykkäistä kulutusmittareista mahdollisesti saatavat edut energiankysynnän hallinnassa.

2.5. Sähköinen viestintä

Sähköistä viestintää koskevassa yleispalveludirektiivissä²⁷ säädetään sosiaalisen turvaverkon tarjoamisesta silloin, kun pelkät markkinavoimat eivät tarjoa kohtuuhintaisia peruspalveluja kuluttajille, erityisesti sellaisilla alueilla asuville kuluttajille, joille on vaikea tai kallista tarjota palveluja, taikka matalatuloisille tai vammaisille kuluttajille. Turvaverkkokäsitteen kolme erityistavoitetta ovat saatavuus, kohtuuhintaisuus ja esteettömyys. Komissio antoi hiljattain tiedonannon²⁸ yleispalvelusta sähköisessä viestinnässä. Tiedonannossa esiteltiin vuonna 2010 järjestetyn julkisen kuulemisen ja yleispalvelun laajuuden kolmannen säännöllisen uudelleentarkastelun tulokset. Tiedonannossa tarkasteltiin erityisesti sitä, millainen rooli yleispalveluvelvoitteilla olisi oltava ”laajakaista kaikille” -tavoitteen saavuttamisessa. Komission analyysin mukaan yleispalveluvelvoitteen soveltamisalaa ei tällä hetkellä ole tarpeen muuttaa EU:n tasolla. Analyysissä todetaan myös, että koska on olemassa riski, että yleispalveludirektiiviä pannaan täytäntöön eri tavoin ja tästä aiheutuu toimialalle taloudellisia seurauksia, yleispalvelusääntöjen täytäntöönpanosta tarvitaan lisäohjeistusta. Komissio laatii nämä ohjeet vuoden 2012 aikana. Tavoitteena on hillitä sosiaalisen syrjäytymisen riskiä. Ohjeiden avulla pyritään ottamaan toissijaisuusperiaatteen mukaisesti huomioon erot kansallisissa olosuhteissa, supistamaan markkinavääristymät minimiin ja välttämään kohtuuttoman rasituksen aiheuttaminen alan toimijoille.²⁹

3. Toimintalohko 3: Laadun parantaminen – yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen asema

Yleishyödyllisillä sosiaalipalveluilla on keskeinen yhteiskunnallinen asema Euroopassa, sillä ne edistävät sosiaalista suojelua ja sosiaalista osallisuutta. Niiden kysyntä kasvaa kuitenkin koko ajan, koska niihin varattuja määrärahoja leikataan jatkuvasti viimeaikaisen talouskriisin ja pitemmällä aikavälillä väestön ikääntymisen vuoksi. Komissio, jäsenvaltiot ja palvelujen

²⁶ SEC (2010) 1407 lopullinen, 11.11.2010.

²⁷ Yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla (yleispalveludirektiivi) 7 päivänä maaliskuuta 2002 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/22/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/136/EY.

²⁸ Yleispalveluperiaatteen soveltaminen sähköisessä viestinnässä: kertomus julkisen kuulemisen sekä yleispalvelun laajuuden kolmannen säännöllisen uudelleentarkastelun tuloksista direktiivin 2002/22/EY 15 artiklan mukaisesti (KOM(2011) 795 lopullinen, 23.11.2011).

²⁹ Valtiontukisääntöjen soveltamisesta laajakaistaverkkojen nopean käyttöönoton yhteydessä annettujen yhteisön suuntaviivojen 20–30 kohdassa viitataan nimenomaisesti yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun määritelmään sähköisen viestinnän alalla.

käyttäjii ja tarjoajia edustavat sidosryhmät ovat tehneet viime aikoina useita aloitteita, jotka koskevat sosiaalipalvelujen laatua.

Vuonna 2007³⁰ komissio julkisti strategian, jonka tarkoituksena on parantaa sosiaalipalvelujen laatua koko EU:ssa. Strategian jatkoksi komissio on tukenut Progress-ohjelman³¹ kautta eurooppalaisia aloitteita, joiden tavoitteena on kehittää välineitä laadun määrittämisestä ja mittaamisesta varten. Lisäksi komissio on osallistunut sosiaalisen suojelun komiteassa vapaaehtoisen eurooppalaisen sosiaalipalvelujen laatukehityksen kehitystyöhön.

3.1. Progress-ohjelmasta tuettavat hankkeet

Vuosina 2008–2010 Progress-ohjelmasta rahoitettiin kahdeksaa hanketta, joiden tarkoituksena oli kehittää välineitä sosiaalipalvelujen laadun määrittämisestä, mittaamisesta, arviointia ja parantamista varten. Hankkeissa kiinnitettiin erityishuomiota pitkäaikaishoittoon. Kaikkiin hankkeisiin liittyi valtioiden välisiä kumppanuuksia ja hyvien käytäntöjen vaihtoa viranomaisten, palveluntarjoajien ja muiden sellaisten toimijoiden kanssa, joilla on erilainen kulttuuritausta ja jotka edustavat erilaisia oikeudellisia, hallinnollisia ja sosioekonomisia olosuhteita. Käytännöllisesti katsoen kaikissa hankkeissa korostettiin, että myös käyttäjien olisi osallistuttava sosiaalipalvelujen laadun määrittelyyn ja arviointiin.³²

Vuonna 2012 komissio aikoo tukea Progress-ohjelmasta useita uusia valtioiden välisiä hankkeita, joiden tarkoituksena on vapaaehtoisen eurooppalaisen sosiaalipalvelujen laatukehityksen täytäntöönpano eri jäsenvaltioissa ja eri aloilla.

3.2. Sosiaalisen suojelun komitea: vapaaehtoinen eurooppalainen sosiaalipalvelujen laatukehys

Sosiaalisen suojelun komitea hyväksyi lokakuussa 2010 vapaaehtoisen eurooppalaisen sosiaalipalvelujen laatukehityksen. Tavoitteena on päästä yhteisymmärrykseen sosiaalipalvelujen laadusta EU:ssa. Laatukehys on kehitetty riittävän joustavaksi, jotta sitä voidaan soveltaa erilaisiin sosiaalipalveluihin kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla kaikissa jäsenvaltioissa ja jotta se olisi linjassa nykyisten kansallisten laatuikäytäntöjen kanssa. Laatukehityksessä yksilöidään periaatteet ja kriteerit, joita sosiaalipalvelun olisi noudatettava vastatakseen käyttäjien tarpeisiin ja odotuksiin. Kehys sisältää myös menetelmiin liittyviä seikkoja, joilla pyritään auttamaan viranomaisia kehittämään asianmukaisia välineitä (standardeja tai indikaattoreita) sosiaalipalvelujen laadun määrittelyä, mittaamista ja arviointia varten. Kehyksessä painotetaan oikeuksiin perustuvaa lähestymistapaa. Sillä voidaan tukea esimerkiksi lasten oikeuksia siirryttäessä päivähoidosta vaihtoehtoisiin hoitojärjestelmiin.

3.3. Eurooppalaisen säätöön säännöt

Yleishyödylliset säätöt osallistuvat yhä laajemmin yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen tarjoamiseen ja rahoittamiseen EU:ssa. Ne kohtaavat kuitenkin ongelmia pyrkiessään sijoittautumaan toisiin jäsenvaltioihin tai yhdistämään varansa muista jäsenvaltioista tulevien säätöiden kanssa. Yleishyödyllisille säätöille on annettava mahdollisuus sijoittautua, toimia

³⁰ ”Yleishyödyllisiä palveluita ja yleishyödyllisiä sosiaalipalveluita koskeva uusi eurooppalainen sitoumus” (KOM(2007) 725 lopullinen, 20.11.2007).

³¹ Progress on työllisyyttä ja sosiaalista yhteisvastuuta koskeva EU:n ohjelma, josta annetaan rahoitustukea Euroopan unionin sosiaalisen toimintaohjelman tavoitteisiin.

³² Komission yksiköiden valmisteluasiakirja ”Toinen kaksivuotiskertomus yleishyödyllisistä sosiaalipalveluista” (SEC(2010)1284 lopullinen, 22.10.2010, s. 59–66).

ja hankkia rahoitusta muista jäsenvaltioista, kuitenkin siten, että niihin kohdistetaan asianmukaista valvontaa. Tämä keventäisi hallinnollista raskautta, jota niille aiheutuu toiminnan harjoittamiseen eri jäsenvaltioissa liittyvien ongelmien vuoksi. Näin ne voisivat käyttää suuremman osan resursseistaan EU:n kansalaisten hyvinvoinnin parantamiseen.

Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi komissio aikoo esittää vuonna 2012 ehdotuksen eurooppalaisen säätiön säännöiksi, joita sovellettaisiin rinnan kansallisten sääntöjen kanssa vapaaehtoisuuden pohjalta.

4. PÄÄTELMÄT

Nykyinen talous- ja rahoitustilanne on palauttanut mieliin sen, kuinka keskeinen asema yleishyödyllisillä palveluilla on sosiaalisen ja alueellisen koheesion edistämisessä. Kriisillä on myös olennainen vaikutus julkiseen sektoriin rahoituksen vähenemisen myötä. Sen vuoksi on tärkeää pyrkiä kaikin tavoin pitämään yllä näiden palvelujen tarjoamista ja parantamaan niiden laatua. Tässä tiedonannossa osoitetaan, että perussopimukset tarjoavat EU:n toimielimille ja jäsenvaltioille tavoitteiden saavuttamiseen tarvittavat oikeudelliset välineet. Euroopan komissio on sitoutunut hoitamaan oman osuutensa ottamalla käyttöön yleishyödyllisiä palveluja koskevan laatukehyksen, kuten samaan aikaan tämän tiedonannon kanssa esitetyt kaksi ehdotusta yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevien valtiontukisääntöjen tarkistamisesta sekä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista osoittavat. Komissio aikoo toteuttaa tulevana kuukausina myös muita toimia, jotka muodostavat yhdessä vakaan EU:n yleishyödyllisiä palveluja koskevan laatukehyksen tulevia vuosia varten. Nämä toimet ovat osa komission laajempaa sitoutumista sosiaalisen talouden ja innovoinnin painottamiseen Eurooppa 2020 -strategian mukaisessa toiminnassa. Tuorein osoitus tästä on komission sosiaalisen yrittäjyyden aloite³³, jolla tuetaan uusien ja sosiaaliselta kannalta innovatiivisten liiketoiminta- ja palvelutarjontatapojen kehittämistä.

³³ ”Sosiaalisen yrittäjyyden aloite – Suotuisan toimintaympäristön luominen sosiaalisen talouden ja innovoinnin keskiöön kuuluville sosiaalisille yrityksille” (KOM(2011) 682 lopullinen, 25.10.2011).