



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 11.09.1996
KOM(96) 443 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

TJÄNSTER I ALLMÄNHETENS INTRESSE I EUROPA

TJÄNSTER I ALLMÄNHETENS INTRESSE I EUROPA

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

INLEDNING

I. TJÄNSTER I ALLMÄNHETENS INTRESSE: ETT CENTRALT ELEMENT I DEN EUROPEISKA SAMHÄLLSMODELLEN

A. I MEDBORGARNAS TJÄNST

1. Gemensamma värden
2. Skillnader i organisationshänseende
3. Att göra förändringar till fördelar

B. ALLMÄNINTRESSET OCH DEN INRE MARKNADEN I KONSTRUKTIV SAMVERKAN

1. Mångfalden som utgångspunkt
2. Att skapa jämvikt - gemenskapens mål
3. Att främja allmänhetens intresse på europeisk nivå

II. GEMENSKAPENS BIDRAG: DYNAMIK, FLEXIBILITET, SOLIDARITET

A. EN STRATEGI SEKTOR FÖR SEKTOR

-  Telekomunikationer
-  Postväsendet
-  Transport
-  Elektricitet
-  Radio och television

B. BIDRAG FRÅN GEMENSKAPENS ÖVRIGA POLITIKOMRÅDEN

III. MÅL FÖR FRAMTIDEN

A. ETT EUROPEISKT PERSPEKTIV

1. Optimalt utnyttjande av befintliga åtgärder för att främja Europas konkurrenskraft
2. Förstärka den europeiska solidariteten och samordningen
3. Att använda gemenskapens instrument

B. ETT OMNÄMNANDE I FÖRDRAGET

INLEDNING

1. Solidaritet och likabehandling inom en öppen, dynamisk marknadsekonomi hör till Europeiska gemenskapens viktigaste mål. I förverkligandet av dessa mål utgör tjänster i allmänhetens intresse en komponent. Europas medborgare förväntar sig tjänster av hög kvalitet och till överkomligt pris. Många av dessa tjänster uppfattas rentav som medborgarliga rättigheter, och bidrar i hög grad till ekonomisk och social sammanhållning. Såsom kommissionen nyligen poängterade i sitt yttrande angående reformering av Europafördragen utgör dessa tjänster i allmänhetens intresse en del av hjärtat i den europeiska samhällsmodellen¹.
2. Att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är av största vikt har bekräftats av stats- och regeringscheferna², som också framhållit att dessa tjänster utgör en del av medlemsstaternas gemensamma värden och av Europas särart.
3. Vad som menas med tjänster i allmänhetens intresse kan, liksom dessa tjänsters omfattning och organisation, skilja sig åt mellan olika medlemsstater och sektorer, särskilt med avseende på traditioner och metoder. På senare tid har också den tekniska utvecklingen, internationaliseringen av ekonomin och förändringar av målgruppernas förväntningar gjort anpassningar nödvändiga.
4. Utvecklingen har också skapat en viss osäkerhet kring dessa tjänsters framtid, och samtidigt en oro för sysselsättningen och den ekonomiska och sociala sammanhållningen. Tjänsterna i fråga är av avsevärd ekonomisk vikt: de offentliga företagen, som bara utför en del av tjänsterna, svarar till exempel ensamma för 9 % av sysselsättningen, 11 % av all verksamhet som inte är jordbruk och 16 % av investeringarna inom gemenskapen. En modernisering och utveckling av dessa tjänster i allmänhetens intresse är därför av central betydelse, eftersom tjänsterna bidrar till Europas konkurrenskraft, till den ekonomiska och sociala sammanhållningen och till medborgarnas livskvalitet. Mot bakgrund av detta finner kommissionen det lämpligt att åter betona grunderna för sin politik och redogöra för sina framtida mål.

¹ Förstärka den politiska unionen och förbereda utvidgningen - kommissionens yttrande inför regeringskonferensen KOM (96) 90 slutlig, 28 februari 1996.

"Det europeiska projektet bygger på grundläggande värderingar som är gemensamma för alla europeiska samhällen. Det förenar de utmärkande dragen för en demokrati - mänskliga rättigheter, rättsstatsprincipen - med de drag som utmärker en öppen ekonomi grundad på dynamiska marknadskrafter, solidaritet och sammanhållning. Bland dessa värderingar ingår att medborgarna skall ha tillgång till allmänna tjänster eller allmännyttiga tjänster, vilket bidrar till målsättningarna om solidaritet och likabehandling".

² Europeiska rådet i Cannes den 26-27 juni 1995 - Ordförandeskapets slutsatser SN 211/95, A.I.1.7

VAD MENAS MED BEGREPPEN?

Tjänster i allmänhetens intresse

Tjänster, utförda *på affärsmässiga eller icke-affärsmässiga grunder*, som offentliga myndigheter anser ligger i allmänhetens intresse, och som därför omfattas av särskilda förpliktelser.

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Dessa tjänster, som nämns i artikel 90 i Romfördraget, är tjänster som utförs i allmänhetens intresse *på affärsmässiga grunder*, och som därför omfattas av särskilda förpliktelser från medlemsstaternas sida. Detta omfattar i synnerhet en rad tjänster som rör transporter, energi och kommunikation.

Offentliga tjänster

Detta begrepp kan antingen avse att ett offentligt *organ* utför tjänster, eller att den *uppgift* som utförs i sig ligger i allmänhetens intresse. I syfte att underlätta eller möjliggöra att uppgiften genomförs kan de offentliga myndigheterna ålägga det ansvariga organet i fråga en **förpliktelse** att sköta tjänsten, till exempel för land-, luft- eller järnvägstransport eller energi. Dessa förpliktelser kan tillämpas på nationell eller regional nivå. Det bör påpekas att det kan ske förväxlingar mellan dessa tjänster och den offentliga sektorn (inklusive offentlig förvaltning), det vill säga arbetsuppgifter förväxlas med rättslig status, eller målgrupp med ägarstruktur.

Samhällsomfattande tjänster (universal services)

Detta begrepp har utvecklats av gemenskapens institutioner, och är fortfarande under utveckling. Det omfattar en rad krav som i allmänhetens intresse måste uppfyllas i hela gemenskapen, bland annat inom post- och telekommunikationsområdena. Syftet är att överallt säkerställa allmän tillgång till vissa grundläggande tjänster av god kvalitet och till ett överkomligt pris.

I. TJÄNSTER I ALLMÄNHETENS INTRESSE: ETT CENTRALT ELEMENT I DEN EUROPEISKA SAMHÄLLSMODELLEN

5. Gemenskapens insatser bygger på en öppen ekonomi grundad både på social solidaritet och sammanhållning och på marknadsmekanismer.

A. I MEDBORGARNAS TJÄNST

1. Gemensamma värden

6. De europeiska samhällena lägger största vikt vid de tjänster de utvecklat för att tillgodose allmänintresset - tjänster som uppfyller fundamentala behov, och som binder samman samhället på ett sätt som går utöver rent materiella aspekter. De fungerar också som symbol för ett gemensamt samhällsintresse, och som en koppling mellan de enskilda medborgarna och detta gemensamma intresse. De utgör dessutom en del av Europas kulturella identitet i det dagliga livet.

7. Det är sådana allmänintressen som säker tillförsel, miljöskydd, solidaritet på de ekonomiska och sociala områdena, fysisk planering och främjande av konsumentintresset som ligger till grund för det vi kallar tjänster i allmänhetens intresse, och de eventuella särskilda rättigheter som följer därav. Det som främst ligger i konsumenternas intresse är en god service till ett överkomligt pris. Man bör också uppmärksamma de speciella ekonomiska förhållanden som omgärdar dessa tjänster, som har viktiga indirekta effekter på ekonomin och samhället som helhet, och som ibland kräver utnyttjande av knappa resurser, eller omfattande och långsiktiga investeringar. Vissa grundprinciper måste därför respekteras: kontinuitet, lika tillgång, allmängiltighet och öppenhet.

8. I centrum för alla dessa hänsyn står medborgarnas intresse. Våra samhällen måste därför garantera tillgången till de tjänster som bedöms som livsnödvändiga och hålla fast vid prioriterade mål. Tjänsterna ligger alltså i samhällets och de enskilda medborgarnas intresse. Det samma gäller begreppet samhällsomfattande tjänster på gemenskapsnivå.

2. Skillnader i organisationshänseende

9. Tjänster i allmänhetens intresse kan dock, trots de gemensamma värdena, organiseras på olika sätt, och dessa skillnader kan iakttas både mellan olika länder och regioner och mellan olika sektorer. Samma sorts uppgifter utförs ofta på olika sätt beroende på omgivningen, bl.a. geografiska och tekniska begränsningar, politiska och förvaltningsmässiga aspekter, historia och traditioner.

10. Uppgifterna kan alltså utföras såväl under konkurrens som i monopolsituation, av privata företag eller offentliga organ, eller i offentlig-privat samverkan. Den verksamhet som bedrivs av dessa aktörer, som ibland kallas operatörer, kan på olika håll stå under lokal, regional eller nationell kontroll, och deras roll och rättsliga status kan variera, liksom förhållandet mellan aktören och den kontrollansvariga instansen.

11. De skillnader som förekommer kan också leda till viss begreppsförvirring, bland annat vad gäller skillnaderna mellan offentlig sektor och offentliga tjänster, mellan rättslig status och uppdrag, och mellan målgrupp och ägarstruktur³. Europas politik gäller alltså allmänhetens intresse, det vill säga de uppgifter som utförs och det sätt på vilket de utförs, inte de olika organens rättsliga status.

12. De olika situationer som råder i olika länder innebär också en utmaning för den ekonomiska integrationen i Europa. Variationerna är dock inte något hinder för denna integration, utan snarare en källa till lämpliga organisationslösningar för att på bästa sätt tillgodose allmänhetens intresse i en föränderlig ekonomisk omgivning och fullfölja den europeiska integrationen.

3. Att göra förändringar till fördelar

13. Den omgivning i vilken tjänster utförs i allmänhetens intresse har utvecklats starkt på sistone och skiljer sig även från den situation som rådde när tjänsterna utformades. Detta är de viktigaste aspekterna på denna utveckling:

- Konsumenterna har blivit allt mer medvetna om sina rättigheter och önskemål som användare av tjänsterna, även på en europeisk nivå. Kraven har också ökat vad gäller urval, kvalitet och pris.
- Den internationella konkurrensen tvingar de företag som utnyttjar tjänsterna att pressa priserna, för att inte behöver betala mer än konkurrenterna.
- Till skillnad från under efterkrigsåren tycks det nu vara lättare att uppbringa privata än offentliga medel för att underhålla och utveckla infrastruktur.
- Ny teknik har förändrat den ekonomiska strukturen i sektorer som traditionellt betjänats av monopol, till exempel telekommunikationer, television och transporter. Den nya tekniken har också gett tillgång till nya tjänster.
- En försenad modernisering i vissa länder och sektorer har gjort att anpassningarna försvårats.

14. Den inre marknaden och den skärpta konkurrensen leder till att tjänster i allmänhetens intresse måste anpassas till dessa förändringar, så att förändringarna vänds till något positivt i form av bättre urval och kvalitet och lägre priser. Detta hör samman med genomförandet av politiken för ekonomisk och social sammanhållning. Gemenskapen bidrar således till utvecklingen av dessa tjänster, för att se till att grundläggande behov tillgodoses och för att förbättra tjänsternas kvalitet. Denna dynamik är en central byggsten i den europeiska samhällsmodellen, och en förutsättning för ett europeiskt medborgarskap.

³ Se definitionerna på sidan 2.

B. ALLMÄNINTRESSET OCH DEN INRE MARKNADEN I KONSTRUKTIV SAMVERKAN

15. Marknadskrafterna ger upphov till en bättre resursfördelning och effektivitet i tillhandahållandet av tjänster, vilket främst av allt gynnar konsumenterna i form av bättre kvalitet och lägre priser. Denna mekanism har emellertid en begränsning, eftersom delar av befolkningen kan uteslutas från vissa av fördelarna, så att målet att skapa social sammanhållning och sammanhållning mellan regioner förfelas. Offentliga myndigheter måste därför övervaka att hänsyn även tas till allmänintresset. Kommissionens insatser sker därför på de sätt som anges nedan.

1. Mångfalden som utgångspunkt

16. När gemenskapen arbetar för att främja den europeiska samhällsmodellen utgår man från det faktum att tjänster i allmänhetens intresse organiseras på olika sätt i olika delar av Europa. Denna mångfald vilar på följande två huvudprinciper:

- *Neutralitet*: Gemenskapen skall enligt artikel 222 i fördraget förhålla sig neutral vad gäller företags rättsliga status, det vill säga om de är offentliga eller privata. Denna neutralitet skall även gälla deras personalförhållanden. Gemenskapen har därför inga synpunkter på den rättsliga statusen hos de företag som tillhandahåller tjänster i allmänhetens intresse, och ställer inga krav på privatisering. I stället kommer gemenskapen att fortsätta bekämpa konkurrensstörande åtgärder på samma sätt oavsett om de vidtas av privata eller offentliga organ.
- Medlemsstaternas *frihet* att själva definiera vilka uppgifter som ligger i allmänhetens intresse, och bevilja särskilda och exklusiva rättigheter för att garantera vissa företag dessa uppgifter samt övervaka hur de sköts och eventuellt tillgodose deras finansiering i enlighet med artikel 90 i fördraget.

17. Respekten för medlemsstaternas beslutsrätt vad gäller de ekonomiska aspekterna och arbetsmarknadsaspekterna är ett bra exempel på tillämpning av **subsidiaritetsprincipen**. Medlemsstaten fattar alltså de grundläggande beslut som påverkar dess samhälle, och gemenskapen begränsar sig till att avgöra om lösningarna är förenliga med de åtaganden medlemsstaten ingått på europeiska nivå.

18. Det bör också framhållas att artikel 90 i fördraget inte är tillämplig på områden av icke-affärsmässig karaktär, såsom obligatorisk skolutbildning och social trygghet, eller på andra delar av de offentliga myndigheternas verksamhet (säkerhet, rättsväsen, diplomati, civilrätt). Dessa tjänsters bidrag till gemenskapens arbete är dock av allra största vikt, och ger upphov till samarbete och partnerskap på europeisk nivå. Det står däremot klart att tjänster i allmänhetens intresse som är av icke-affärsmässig karaktär, och de övriga delar av de offentliga myndigheternas ansvar som avses ovan, inte kan behandlas på samma sätt som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, utan endast behandlas av gemenskapen i en kompletterande roll, vilket också anges i fördraget.

2. Att uppnå jämvikt - gemenskapens mål

19. Den verkliga utmaningen är att skapa en samverkan mellan å ena sidan de krav som den inre marknaden ställer i form av fri rörlighet, ekonomisk effektivitet och dynamik, och å andra sidan målen för tjänster i allmänhetens intresse. En smidig samverkan mellan dessa mål skall gynna allmänheten och samhället som helhet. Svårigheten att finna en jämvikt beror främst på den snabba utvecklingen: den inre marknaden fördjupas, och till de uppgifter som står att möta genom offentliga tjänster tillkommer hela tiden nya krav.

20. Gemenskapen väljer därför att söka en dynamisk jämvikt genom att tillämpa en strategi i utveckling. Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse omfattas i princip av de regler som gemenskapen antagit för att genomföra den inre marknaden. Detta avser också monopol som hindrar den inre marknaden från att fungera tillfredsställande, särskilt genom att avslilja sina

respektive sektorer. Tillämpningen av dessa regler skall därför ses som ett uppmuntran till förändringar, samtidigt som lösningarna måste förbli förenliga med allmänhetens intresse.

21. De som producerar tjänster i allmänhetens intresse kan undantas från fördragets regler, under förutsättning att tillämpningen av dessa regler hindrar deras utövning av de uppgifter de ålagts. Det faktum att ett offentligt eller privat organ anförtrotts att fullgöra uppgifter i allmänhetens intresse avgör dock inte hur dessa uppgifter skall utföras. Undantaget är därför underkastat ett slags **"proportionalitetsprincip"**. Denna princip, som underförstås i artikel 90 i fördraget, är avsedd att skapa bästa möjliga jämvikt mellan själva åtagandet att utföra allmännyttiga uppgifter och det sätt på vilket de utförs, en jämvikt mellan mål och medel. Denna allmänna princip skall genom sin utformning säkra en dynamisk och rörlig jämvikt, och kompensera för medlemsstaternas olika situationer och målsättningar, samt för diverse tekniska och budgetbetingade krav i de olika sektorerna. Därmed skapas också bästa möjliga samverkan mellan en effektiv marknad och allmänintresset, genom att de medel som avsätts för att tillgodose allmänintresset inte tillåts störa den inre marknaden i någon orimlig omfattning och inte påverkar handeln på ett sätt som strider mot gemenskapens intressen.

22. Resultatet av denna samverkan har hittills varit mycket positivt, både vad avser effektivt tillhandahållande av tjänster och regeltillämpning.

23. Europeiska tjänster i allmänhetens intresse står sig ofta väl vid en internationell jämförelse vad avser ekonomisk effektivitet och kvalitet. Europa visar till exempel prov på god servicenivå i form av tillförlitlig energiförsörjning, säkra lufttransporter och hög kvalitet på radio- och televisionstjänster. Dessa resultat kan åtminstone delvis hänföras till gemenskapens insatser för att motverka orimliga konkurrensfördelar, skapa insyn i förvaltningen av tjänsterna samt arbetet med att skapa en klar och precis definition av vad allmänhetens intresse skall omfatta. Konkurrensen och de effektivitetsvinster den medför utgör ofta den bästa vägen till lägre priser och större tillgänglighet för medborgarna. Den förbättrar också företagens konkurrenskraft, här med särskilt avseende på de små och medelstora företagen. Samtidigt finns emellertid fortfarande stort utrymme för förbättringar på många områden. Vad gäller tjänster i allmänhetens intresse kan strävan efter bättre kvalitet och gynnsammare förhållande mellan kvalitet och pris i många fall komma att kräva helt nya angreppssätt och betydande insatser för att förbättra effektiviteten.

24. Gemenskapen har tillämpat reglerna opartiskt, och lyssnat till de synpunkter som framförts av aktörer på de sociala och ekonomiska områdena och från politiskt håll. En ram för lagstiftningen har upprättats av rådet och Europaparlamentet. Alla texter som gäller lufttransporter, järnvägstransporter och elektricitet har antagits enhälligt av medlemsstaterna i rådet. På områdena telekommunikationer och post har likaledes definitionen av samhällsomfattande tjänster antagits av rådet och Europaparlamentet. Kommissionen har vid olika tillfällen fått vidta punktåtgärder med utgångspunkt från artikel 90⁴. Varje definitivt beslut om åtgärder från kommissionens sida sker dock först efter ingående samråd med rådet, Europaparlamentet, medlemsstaterna och de berörda aktörerna, så att största möjliga enighet kan nås. De två viktigaste direktiven som baseras på artikel 90, nämligen de som gäller teleterminalutrustning respektive teletjänster och ändringarna av dessa, har fått medlemsstaternas stöd i rådet.

25. Domstolen, som utgör överklagandeinstans och har till uppgift att tolka lagstiftningen, har vitsordat dessa båda akter och därmed bidragit till denna jämvikt. Den har bland annat godtagit att ekonomiska överväganden, bland annat den totala ekonomiska lönsamheten för en tjänst i allmänhetens intresse och andra överväganden, t.ex. miljömässiga, kan utgöra lagliga grunder⁵.

26. I övrigt har kommissionen, parlamentet, rådet och domstolen valt att respektera de definitioner av allmänhetens intresse som används av medlemsstaterna, och som följer av de enskilda ländernas sociala och kulturella särdrag och samhällsstruktur.

⁴ Endast 8 direktiv plus ändringar och 7 beslut har antagits på grundval av denna artikel sedan 1958.

⁵ Corbeau-domen 19.5.1993, ärende C-320/91, ECR I-2565, ärende C 392/92, Almelo av den 27.4.1994, ECR I-1509, Förstainstansrättsdom i ärendet Ladbrooke mot kommissionen, 27.10.1994, ärende T 32/93, Rec II-1994

3. Att främja allmänhetens intresse på europeisk nivå

27. Den ekonomiska integrationen i Europa, som grundar sig på den inre marknaden och sammanhållningspolitiken, är en källa till ekonomisk styrka och effektivitet, och har också gett plats åt allmänhetens intresse på europeisk nivå i form av samhällsomfattande tjänster och andra former av tjänsteförpliktelser. Begreppet samhällsomfattande tjänster har myntats av kommissionen, och har sedan vidareutvecklats genom resolutioner av Europaparlamentet och rådet och omsatts i praktiken genom rättsakter inom de enskilda sektorerna⁶.

28. Grundtanken med begreppet samhällsomfattande tjänst är att alla skall få tillgång till tjänster av hög kvalitet till överkomligt pris. Kriterierna för en samhällsomfattande tjänst bygger på lika tillgång, allmängiltighet, kontinuitet och anpassningsförmåga och på sonda riktlinjer om öppenhet i förvaltning, prissättning och finansiering, med kontroll utförd av bestämda instanser. Även om alla dessa kriterier inte uppfylls på nationellt plan, har det faktum att kriterierna införts på europeisk nivå inom ramen för begreppet samhällsomfattande tjänster haft en positiv effekt för utvecklingen av tjänster i allmänhetens intresse⁷.

29. Samtidigt är samhällsomfattande tjänster ett flexibelt begrepp, eftersom dess innebörd utvecklats steg för steg beroende på de specifika behoven och tekniska särdragen i de olika sektorerna. Begreppet är i alla händelser avsett att kunna anpassas till den tekniska utvecklingen, till nya krav som ställs på tjänster i allmänhetens intresse och till användarnas behov.

30. Det finns heller ingenting som hindrar medlemsstaterna från att definiera ytterligare uppgifter i allmänhetens intresse där kraven går utöver dem som gäller för samhällsomfattande tjänster, förutsatt att de är förenliga med gemenskapens regler. Inom några tjänstesektorer har medlemsstaterna möjlighet att kräva att principerna om samhällsomfattande tjänster omfattas och besluta om ersättningar. Vid utvecklingen av samhällsomfattande tjänster på europeisk nivå har det också tagits hänsyn till medlemsstaternas syn på begreppet allmänhetens intresse, som definieras i varje medlemsstat mot bakgrund av olika traditioner och behov.

31. Det kan i vissa fall också beslutas om tjänsteförpliktelser som avser offentliga tjänster, om det utifrån allmänintresset är nödvändigt att det offentliga ansvarar för tjänsterna. Det kan till exempel gälla fysisk planering, säker försörjning och miljöfrågor.

32. I och med att den inre marknaden genomförs får konsumenterna tillgång till bättre tjänster och de europeiska företagen kan stärka sin position i den internationella konkurrensen. Samhällsomfattande tjänster och andra tjänster som omfattas av förpliktelser bidrar också till målsättningen om likabehandling, och allmänhetens intresse försvaras till fördel för det europeiska samhället och dess medborgare. De samhällsomfattande tjänsterna är således ett uttryck för den europeiska samhällsmodellens krav och särdrag, och skall ses som ett led i en politik som förenar marknadsdynamik, sammanhållning och solidaritet.

⁶ Europaparlamentet: resolution av den 22 januari 1993, EGT nr C 42, 15.2.1993, s. 240; resolution av den 6 maj 1994, EGT nr C 205, 25.7.1994, s. 551; resolution av den 25 juni 1995, EGT nr C 166, 3.7.1995, s. 109; resolution av den 14 juli 1995, EGT nr C 249, 25.9.1995, s. 212

Rådet: resolution av den 22 juli 1993, EGT nr C 213, 6.6.1993, s. 1; resolution av den 7 februari 1994, EGT nr C 48, 16.2.1994, s. 1; resolution av den 22 december 1994, EGT nr C 379, 31.12.1994, s. 4; resolution av den 18 september 1995, EGT nr C 258, 2.10.1995, s. 1

⁷ Se exemplet under punkt 35 avseende telekommunikationer.

II. GEMENSKAPENS BIDRAG: DYNAMIK, FLEXIBILITET, SOLIDARITET

A. EN STRATEGI SEKTOR FÖR SEKTOR

33. De principer och den strategi som beskrivits ovan kombinerar den inneboende dynamiken i öppnandet av marknaderna med allmänhetens behov på europeisk och nationell nivå. Kommissionen har tagit initiativ i denna riktning inom t.ex. telekommunikationer, post, transport och energi. Dessa exempel åskådliggör på ett övertygande sätt den inre marknadens enorma betydelse för att trygga och förbättra de tjänster i allmänhetens intresse som erbjuds konsumenterna på grundval av förpliktelser till samhällsomfattande eller offentliga tjänster. Vid varje tillfälle har tillvägagångssättet varit flexibelt och hänsyn har tagits till varje sektors särskilda karaktär, subsidiaritetsprincipen och önskan om att tillfredsställa så många som möjligt på bästa sätt. Åtgärderna har alltid genomförts gradvis och med lyhördhet för de berörda aktörernas åsikter.

Telekommunikationer

34. Kommissionens strategi på telekommunikationsområdet är att förbättra tjänsterna till allmänheten inom gemenskapen. Detta skall ske genom att det antal tjänster som erbjuds medborgarna ökas, samtidigt som kvaliteten höjs och priset förblir överkomligt. Öppnandet av marknaden har skett gradvis efter en noga fastslagen tidsplan. Sedan förslag lades 1987 har konsumenterna fritt fått välja den telefon (fast eller mobil), den fax eller det modem de önskar. Senare gavs även fritt val mellan minst två mobiltelefons- eller satellitoperatörer. Senast den 1 januari 1998 (2003 för vissa länder) skall infrastrukturerna och marknaderna för rösttelefoni öppnas. Inför detta skall de reglerande organen skiljas från operatörerna, och de offentliga näten öppnas för andra operatörer.

35. Öppnandet av marknaderna och infrastrukturerna går hand i hand med definitionen av en förpliktelse till samhällsomfattande tjänster. För att kunna erbjuda ett brett urval av basjänster har gemenskapen sålunda begärt att medlemsländerna skall ålägga sina operatörer att tillhandahålla sådana tjänster. Enligt kommissionens meddelande 1996 om samhällsomfattande tjänster skall dessa tjänster omfatta tillgång för alla, till ett överkomligt pris, till ett nät som gör det möjligt att sända röst-, data- och faxmeddelanden, samt rösttelefonitjänster. I bestämmelserna finns en ram för hur marknadens aktörer skall finansiera kostnaderna för dessa tjänster. En översyn över de samhällsomfattande tjänsterna skall ske redan 1998, och därefter med regelbundna intervall. Den dynamiska strategin har alltså som mål att anpassa tjänsterna till utvecklingen, när det gäller både teknik, konsumenternas behov och kraven på tjänster i allmänhetens intresse. Behandling av telekommunikationer som samhällsomfattande tjänst har redan positivt påverkat nationella myndigheters synsätt. Ett exempel: tanken att garantera tillgång för alla till ett överkomligt pris, även sjuka och personer med svåra sociala eller ekonomiska problem, är något som varit okänt för många medlemsstater, men som nu införs genom begreppet "samhällsomfattande tjänst".

36. I de medlemsstater som ligger före tidsplanen erbjuds redan telefonitjänster via nya operatörer, särskilt mobiltelefoner, vilket har ökat antalet telefoner och spritt de nya tjänsterna ytterligare. En öppnare marknad kommer att göra det möjligt att bättre avpassa utbudet efter de genomgripande tekniska förändringar som är på gång, att bättre uppfylla konsumenternas mer och mer diversifierade förväntningar och att sänka priset.

Postväsendet

37. De åtgärder som kommissionen föreslog i juli 1995 diskuteras nu i Europaparlamentet och rådet. De omfattar införande av gemensamma regler för utveckling av postsektorn och förbättring av servicekvaliteten samt ett gradvis, kontrollerat öppnande av marknaderna för konkurrens omkring år 2000.

38. Huvudpunkten i förslaget är att garantera en samhällsomfattande posttjänst på lång sikt. Detta innebär service av god kvalitet över hela territoriet med garanterade regelbundna utdelningar till ett pris som är överkomligt för alla. Det omfattar hämtning, transport, sortering och utdelning av brev, och -med vissa begränsningar när det gäller vikt och pris - trycksaker, kataloger och paket. Värdeförsändelser omfattas också, och det gäller både inrikes och utrikes post. Tjänsten måste uppfylla krav på kontinuitet, konfidentialitet, neutral och lika behandling samt anpassningsförmåga.

39. För att garantera finansiering av den samhällsomfattande tjänsten skall en sektor reserveras för dess operatörer. Sektorns omfattning skall fastställas genom två kriterier: vikt och pris. Frågan om adresserade reklamförsändelser och utrikes inkommande post utreds för närvarande. Under alla omständigheter kommer den reserverade sektorns omfattning att granskas år 2000, framför allt vad avser tekniska, ekonomiska och sociala hänsyn.

40. För att komplettera finansieringen av den samhällsomfattande tjänsten kan det även bli nödvändigt att ålägga de kommersiella aktörerna vissa skyldigheter som motprestation för tillståndet, t.ex. finansiella bidrag till utjämningsfonder. Avsikten är också att skilja de reglerande organen från postoperatörerna.

Transport

41. Inom sektorn civilflyg hade de nationella bolagen ofta monopol inom sitt ursprungsland. Detta gjorde det ibland möjligt att fördela medlen för att jämna ut skillnaderna mellan lönsamma och mindre lönsamma verksamheter knutna till åtaganden om offentliga tjänster. De tre "flygpaketerna" 1987, 1990 och 1993 öppnade marknaderna gradvis, alltmedan tjänsterna i allmänhetens intresse skyddades.

42. Förbindelser med avlägset belägna områden eller lågtrafikerade regionala förbindelser är livsviktiga för den regionala utvecklingen och kan inte garanteras endast genom marknadskrafterna. Här kan medlemsstaterna införa förpliktelser att tillhandahålla offentliga tjänster på en särskild flygrutt, de kan välja ett enda trafikföretag genom anbudsinfordran, och de kan ge finansiell kompensation för att upprätthålla förbindelserna. Offentliga interventioner på marknaden begränsas alltså till det absolut nödvändiga.

43. Nu när processen går mot sitt slut kan man konstatera att förbindelserna har upprätthållits på ett tillförlitligt sätt och servicen avsevärt förbättrats genom öppnandet av de europeiska marknaderna. Konkurrensen har ökat vad gäller trafik och pris, vilket har gett nya grupper tillgång till flygtransporter.

44. De bestämmelser som reglerar friheten att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (cabotage) ger medlemsstaterna rättighet att, så länge inte detta leder till att vissa redare diskrimineras, göra en förpliktelse till offentlig service till ett villkor för att få utföra regelbundna transporter till, mellan och från öar. Medlemsstaterna måste dock begränsa sig till att bestämma vilka hamnar som skall betjänas samt om regelbundenhet, kontinuitet, frekvens, redarens kapacitet att tillhandahålla tjänsten, priser och fartygets besättning. Kommissionen har för övrigt i sitt meddelande "Mot en ny sjöfartsstrategi" antytt möjligheten att finansiera tjänster i allmänhetens intresse med offentliga medel.

45. Vad gäller transporter till lands (järnväg, landsväg, inre vattenvägar) nämns i fördragets artikel 77 vissa förpliktelser i förbindelse med offentliga tjänster. Rådet antog 1969 ett antal förordningar som tolkar denna artikel och garanterar att tillfredsställande transporter som bidrar till den hållbara utvecklingen, den sociala sammanhållningen och den regionala balansen tillhandahålls. Å andra sidan har öppnandet av marknaderna för transporter till lands redan kommit långt och vikten av god kvalitet på offentliga tjänster beaktas till fullo.

46. I sin grönbok om "medborgarnas nät" bekräftade kommissionen denna strategi och underströk samtidigt vikten av att förbättra effektiviteten på de reglerade offentliga tjänsterna. Vad beträffar järnvägar försvarade kommissionen även i en nyutkommen vitbok de förslag man lade fram 1995 om öppnande av marknaderna för frakt och internationell passagerartrafik. I vitboken nämndes också en kommande studie i syfte att finna den bästa metoden för att införa marknadsbaserad inrikes passagerartransport med hänsyn till kraven på offentliga tjänster. Under 1996 har två andra förslag förts fram om att stärka den inre marknaden för passagerartransporter på landsväg, där proportionalitetsprincipen och bestämmelserna om offentlig service till fullo respekteras.

Elektricitet

47. Det utkast till direktiv som är på väg att antas avser ett gradvis öppnande av elmarknaderna under en nioårsperiod till förmån för nya aktörer. För att skydda de investeringar på mycket lång sikt som kännetecknar sektorn, och med tanke på olikheterna mellan de nationella strukturerna, har medlemsstaterna givits två valmöjligheter: antingen ett system med tillträde för tredje part till näten eller en modell med ensamköpare. Det är medlemsstaterna själva som inom vissa ramar definierar vilka kunder som kan komma i fråga.

48. Den föreslagna lösningen anger konkurrensvillkor, samtidigt som medlemsstaterna ges tillåtelse att införa vissa krav i allmänhetens intresse. I överensstämmelse med närhetsprincipen är det medlemsstaterna som definierar dessa krav efter målsättningar i allmänhetens intresse och på grundval av öppenhet, objektivitet och lika behandling.

49. Kommissionen är övertygad om att denna politik kommer att leda till lägre energikostnader för den europeiska industrin och följaktligen bättre konkurrenskraft internationellt. Detta bör också komma konsumenterna till godo, framför allt i form av lägre priser.

50. Kommissionen kommer att göra en första utvärdering efter halva tiden. Direktivet kommer att ses över nio år efter ikraftträdandet.

Radio och television

51. I de flesta medlemsstater är radio och television att betrakta som tjänster i allmänhetens intresse, oavsett de strukturella och teknologiska förändringar som påverkar dessa marknader. Hänsynen till allmänintresset i denna sektor gäller framför allt sändningarnas innehåll och knyter an till moraliska och demokratiska värderingar. Det kan till exempel röra sig om pluralism, informationsetik och skydd av personuppgifter. De medel som används i syfte att ta hänsyn till allmänintresset varierar kraftigt från en medlemsstat eller region till en annan, särskilt när det gäller finansiering.

52. Gemenskapslagstiftningens konsekvenser för sektorn härrör huvudsakligen från direktivet "television utan gränser" från 1989, som antogs för att skapa den rättsliga referensram som var nödvändig för att säkerställa fri rörlighet för TV-sändningar. Detta skedde genom samordning av de nationella bestämmelser som kunde skapa hinder för den fria rörligheten. Samordningen gäller följande områden: regler för främjande av distribution och produktion av TV-sända program, reklam, sponsring, skydd av minderåriga och rätt till genmäle. Medlemsstaterna skall respektera principerna för fri mottagning och får inte hindra återutsändning av televisionssändningar från andra medlemsstater på grunder som rör de områden som samordnats. Direktivet genomgår för närvarande en översyn i Europaparlamentet och rådet i syfte att förtydliga och anpassa gällande regler.

53. Konkurrensreglerna är framför allt till för att förhindra utnyttjande av en dominerande ställning. De gör det också möjligt att på grundval av kontroller av företagskoncentrationer förebygga att oligopol- och monopolsituationer uppkommer på marknaden.

B. BIDRAG FRÅN GEMENSKAPENS ANDRA POLITIKOMRÅDEN

54. Europas bidrag till utvecklingen av tjänster i allmänhetens intresse består inte bara i utvecklingen av den inre marknaden. Inom gemenskapens olika politikområden genomförs bl.a. följande åtgärder:

- **Utveckling av normer** som garanterar nätens driftskompatibilitet och sammankoppling. Utveckling av certifieringssystem.
- **Planer på europeiska nivå** avseende de stora, transeuropeiska infrastrukturnät för transport, energi och telekommunikationer som utgör informationssamhällets ryggrad. Samordnad politik för och finansiering av dessa infrastrukturer.
- **Stöd till investeringsprojekt** inom ramen för politiken för ekonomisk och social sammanhållning, framför allt till infrastrukturen i gemenskapens minst gynnade regioner och i regioner som genomgår industriell omställning, samt för projekt som i partnerskap med lokala och regionala aktörer på ett mer allmänt sätt främjar tjänster i allmänhetens intresse.
- **Forskning och utveckling** inom sektorer som omfattar tjänster i allmänhetens intresse, t.ex. järnvägstransporter eller lufttransporter, den audiovisuella sektorn, informationsteknik, utbildning och yrkesbildning, och hälsa.
- **Utbyte av erfarenheter och information om bästa praxis** mellan lagstiftare, övriga med normgivande befogenheter och operatörer, särskilt när det gäller metoder för finansiering, prissättning och service till medborgarna⁸.

All denna verksamhet tar hänsyn till de absoluta kraven på en hälsosam och hållbar miljö och till konsumenternas intressen. Gemenskapen vidtar åtgärder till gagn för konsumenterna för att främja valfrihet, god kvalitet, öppenhet, tillgång till opartisk information, tillgång till snabba och ekonomiskt överkomliga sätt att få upprättelse samt medbestämmande.

55. Samarbete mellan de olika aktörerna krävs dock för att gemenskapens åtgärder skall bli effektiva. Partnerskapen mellan den offentliga och den privata sektorn måste spela en avgörande roll, särskilt vad gäller investeringar och forskning. Men partnerskap mellan regional, nationell och europeisk nivå behöver också utvecklas.

56. När det gäller tjänster av "icke-affärsmässig karaktär"⁹ kan olika samarbetsåtgärder vidtagna på europeisk nivå utgöra ett stöd eller ett komplement till den nationella politiken, t.ex. när det gäller sysselsättning, social trygghet, folkhälsa, utbildning och yrkesbildning, eller kultur. Det är gemenskapen som leder samarbetet mellan medlemsstaterna i kampen mot cancer. Utbytesprogrammen för utbildnings- och yrkesutbildningssamarbete, Leonardo och Sokrates, omfattar många studerande och unga arbetstagare. Slutligen stödjer gemenskapen åtgärder för bevarande och främjande av det europeiska kulturarvet. Sådan verksamhet medför naturligtvis inte på något vis harmonisering på europeisk nivå, men utgör ett ytterligare bidrag på områden av allmänt intresse, och har avgörande betydelse för förverkligandet av gemenskapens mål om sammanhållning och solidaritet.

⁸ Ett exempel på detta återfinns under avdelningen om kollektivtrafik i kommissionens nyligen offentliggjorda meddelande om medborgarnas nät, KOM(95)601 slutlig av den 23 januari 1996.
⁹ Se punkt 18.

III. MÅL FÖR FRAMTIDEN

57. Gemenskapen har som mål att stödja den europeiska ekonomins konkurrenskraft i en värld där konkurrensen blir allt hårdare, samt att garantera konsumenterna bästa möjliga urval, kvalitet och pris. Genom sin politik försöker gemenskapen samtidigt stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen mellan medlemsstaterna och utjämna vissa obalanser. Detta mål finns inskrivet i fördraget, och som medel för att uppnå det använder man sig framför allt av strukturfonderna och de transeuropeiska näten. Tjänster i allmänhetens intresse har här avgörande betydelse, och bidrar i sig till den ekonomiska och sociala sammanhållningen och den ekonomiska effektiviteten. Gemenskapen främjar dessa tjänster, samtidigt som man försöker öka deras effektivitet.

58. Stats- och regeringscheferna underströk i Cannes i juni 1995 betydelsen av denna balans¹⁰:

"Europeiska rådet bekräftar på nytt sin övertygelse att ökad konkurrens inom flera sektorer i syfte att nå fram till förverkligandet av den inre marknaden skall vara förenlig med de uppgifter av allmänt ekonomiskt intresse som Europa måste åta sig, särskilt när det gäller en balanserad fysisk planering, lika behandling av medborgarna – i synnerhet för jämställdheten mellan könen – en hållbar försörjning av tjänster med hög kvalitet till konsumenterna samt tillvaratagandet av strategiska långsiktiga intressen."

59. Både detta politiska budskap och de förändringar som håller på att ske visar på behovet av att klargöra framtidens målsättningar. I detta perspektiv planerar kommissionen att på europeisk nivå verka för tjänster i allmänhetens intresse på tre sätt: genom att optimalt utnyttja redan vidtagna åtgärder för att främja den inre marknaden och Europas konkurrenskraft, genom att förstärka den europeiska solidariteten och samordningen och genom att använda gemenskapsinstrument. I samband med regeringskonferensen borde det vara möjligt att ge uttryck för dessa strävanden i fördraget.

A. ETT EUROPEISKT PERSPEKTIV

1. Optimalt utnyttjande av befintliga åtgärder för att främja Europas konkurrenskraft

60. Arbetet med att öppna marknaderna sektor för sektor på området för finansiella tjänster, särskilt nätverkstjänster, och med att införa krav på samhällsomfattande tjänster bör fortsätta, med tanke på dess positiva följder, både för verksamheter i allmänhetens intresse och för den europeiska ekonomins konkurrenskraft på det internationella planet. Faktum är att dessa åtgärder är avgörande för modernisering av tjänsterna, vilket ger Europa möjlighet att utnyttja sina konkurrensfördelar i dessa sektorer och användarföretagen tillgång till tjänster av hög kvalitet till ett lägre pris.

61. Kommissionen kommer under alla omständigheter att även i fortsättningen agera opartisk domare. I framtidens politik för att öppna marknaderna avser den dessutom att använda sig av följande principer:

- **Införande av hjälpmedel för utvärdering** av funktion, resultat och konkurrenskraft vad avser tjänster i allmänhetens intresse. Utvärderingarna skall göras sektor för sektor. De skall hjälpa till att sprida de bästa metoderna, underlätta anpassningen av uppgifter i allmänhetens intresse till tekniska förändringar, nya behov hos användarna och nya krav med utgångspunkt från allmänintresset. Kommissionen har redan påbörjat en studie i syfte att få överblick över hur bestämmelser utformas och hur "nätverkstjänster" organiseras och finansieras i medlemsstaterna.
- **Gradvisa förändringar som genomförs i samråd** med de olika aktörerna, inklusive konsumenterna.

¹⁰

Europeiska rådet i Cannes, 26-27 juni 1995 - Ordförandeskapets slutsatser - SN 211/95, punkt A.I.1.7

- **Öppenhet**, på grundval av ett meddelande om tillämpning av de förfaranden som avses i artikel 90.

Ett sådant tillvägagångssätt bör göra ett optimalt utnyttjande av redan befintliga åtgärder möjligt, särskilt vad avser europeiska samhällsomfattande tjänster.

62. Det är dock viktigt att beslut snabbt fattas om de förslag som lagts fram av kommissionen, som hoppas att det tidigare blockerade direktivet om öppnandet av den inre marknaden för elektricitet snart skall antas. Man väntar också på att rådet och Europaparlamentet skall anta utkastet till akter om öppnande av de internationella marknaderna för passagerarbefordran på järnväg, fullbordande av öppnande av marknaderna för godstransport på järnväg och öppnande av marknaderna för naturgas. I dessa utkast tas också hänsyn till allmänhetens intresse.

2. Förstärka den europeiska solidariteten och samordningen

63. Med tanke på målsättningen om europeisk solidaritet, och med tanke på ovan nämnda utvärderingar, skulle kriterierna för verksamhet "i allmänhetens intresse" kunna utvidgas ytterligare. Det finns vissa sektorer med en gränsöverskridande dimension, särskilt när man ser till deras särskilda tekniska särdrag. För dem kan detta allmänintresse inte tillfredsställas på bästa sätt på nationell nivå. Andra sektorer har uppgifter som berör hela Europa (till exempel fysisk planering eller miljöskydd).

64. För att kunna uppfylla dessa sektors behov och garantera största möjliga effektivitet och bästa möjliga service kan gemenskapen bli tvungen att vidta åtgärder i en form som ännu inte är fastställd men på grundval av befintliga befogenheter, för att underlätta samordning av nationella organ av allmänt ekonomiskt intresse, t.ex. vad gäller villkoren för offentlig finansiering och kontrollsystem. En vidare utveckling av begreppen "samhällsomfattande tjänster" och "förpliktelse till offentliga tjänster" bör utredas närmare, särskilt vad gäller kvalitet och användarnas rättigheter.

65. Graden av europeisk integration i vissa sektorer skulle dessutom kunna ge impulser till och idéer om hur samordningen på europeisk nivå skulle kunna förbättras så att de regelansvarigas och aktörernas verksamhet i dessa sektorer kunde följas upp. I vissa fall kan mer långtgående former av samarbete komma i fråga, till exempel inrättandet av ett organ för ledning av flygtrafiken, vilket för närvarande är under diskussion¹¹.

3. Att använda gemenskapens instrument

66. Ekonomisk och social sammanhållning, harmonisk stads- och landsbygdsutveckling och miljöskydd är mål som angår hela Europa. Tjänster i allmänhetens intresse delar alltså vissa av gemenskapens politiska mål.

67. Det är därför kommissionen kommer kraftfullt att driva en politik som kan agera i samverkan med tjänster som utförs i allmänhetens intresse. Kommissionen kommer nästa år att inför Europaparlamentet, rådet och Regionkommittén lägga fram ett utkast till en plan för utveckling av landanvändningen i gemenskapen, där man tar hänsyn till de slutsatser som kan dras från dokumentet "Europa 2000plus", och där tjänster i allmänhetens intresse ges det utrymme som det med rätta bör ges i sammanhanget.

68. Kommissionen avser att utveckla de transeuropeiska näten i linje med vad stats- och regeringscheferna redan förbundit sig att göra. Dessa åtaganden bör snabbt förverkligas, särskilt på det finansiella planet. Näten har en sådan potential att deras införande inte längre får uppskjutas. När det gäller forskningsområdet underströk kommissionen då den lade fram sina riktlinjer för det femte ramprogrammet (1999-2003) vikten av en forskning i medborgarnas tjänst.

¹¹ Se kommissionens vitbok: "Mot ett europeiskt luftrum utan gränser", KOM(96)57 slutlig.

69. Övriga tjänster i allmänhetens intresse, t.ex. hälsovård, social trygghet, utbildning, vatten och bostäder är av grundläggande betydelse bör garanteras på nationell eller regional nivå. Vissa handlingsmöjligheter står dock till gemenskapens förfogande: samarbete, finansiellt stöd, samordning - medel som här bör utnyttjas till fullo för att främja lika möjligheter och bekämpa utslagning.

B. ETT OMNÄMNANDE I FÖRDRAGET

70. I ett skede då unionens institutioner är i förändring och förbereder sig att ta ett nytt politiskt steg är debatten öppen om hur man skall visa sitt engagemang för den europeiska samhällsmodellen och de värderingar som utgör dess grund. Detta bekräftades av kommissionen i yttrandet inför regeringskonferensen¹². Tjänster i allmänhetens intresse är centrala för dessa värderingar.

71. En möjlighet är naturligtvis att lämna fördraget i oförändrat skick. Artikel 90 har visat sin duglighet att till fullo garantera ömsesidig positiv påverkan mellan liberalisering och hänsyn till allmänintresset, och detta bör inte ändras. Dessutom innehåller fördraget redan olika instrument för att stödja den europeiska sociala modellen, och särskilt då stöd till verksamhet i allmänhetens intresse, t.ex. de transeuropeiska näten, forskning på gemenskapsnivå, konsumentpolitik och ekonomisk och social sammanhållning.

72. Kommissionen anser dock att dessa tjänsters roll i det europeiska projektet borde motsvara den betydelse de har för de gemensamma värderingar på vilka de europeiska samhällena byggts upp. Därför bör man lägga grund för en utvecklingsplan för tjänster i allmänhetens intresse i Europa, och i samma syfte samordna redan tillgängliga medel.

73. Det är alltså därför kommissionen förordar att man vid regeringskonferensen skriver in detta i fördraget. En möjlighet är t.ex. att till artikel 3 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen lägga följande stycke:

u) bidrag till att främja tjänster i allmänhetens intresse.

74. Genom att artikel 3 utgör något av en programförklaring skulle det härigenom bekräftas att tjänster i allmänhetens intresse redan är ett av gemenskapens åtgärdsområden, även om de i första hand är och förblir en nationell angelägenhet. Utan att utgöra någon ny rättslig grund skulle en sådan ändring ändå slå fast att tjänster i allmänhetens intresse utgör en dimension som gemenskapen bör ta hänsyn till när den planerar åtgärder och utformar sin politik.

* * * *

¹² Förstärka den politiska unionen och förbereda utvidgningen - Kommissionens yttrande inför regeringskonferensen KOM(96)90 slutlig, 28 februari 1996.

ISSN 1024-4506

KOM(96) 443 slutlig

DOKUMENT

SV

01

Katalognummer : CB-CO-96-459-SV-C

ISBN 92-78-08854-4

Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer

L-2985 Luxemburg