

5.2.3. Medlemskapsförhandlingar är inte bara en fråga för tjänstemän inom offentlig förvaltning och politiker. Arbetsmarknadens parter och andra företrädare för det civila samhället, såsom jordbrukarnas och konsumenternas intresseorganisationer samt miljöorganisationer etc. måste också göras delaktiga och få information.

5.2.4. EESK är övertygad om att förståelsen för och genomförandet av EU-reglerna kommer att förbättras om arbetsmarknadens parter och andra icke-statliga organisationer involveras i ett tidigt skede.

Bryssel den 17 juli 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Tjänster i allmänhetens intresse"

(2002/C 241/23)

I ett brev från kommissionen av den 10 januari 2002 gav Romano Prodi Ekonomiska och sociala kommittén i uppdrag att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget utarbeta ett förberedande yttrande om "Tjänster i allmänhetens intresse".

Sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 19 juni 2002. Föredragande var Bernardo Hernández Bataller.

Vid sin 392:a plenarsession den 17–18 juli 2002 (sammanträdet den 17 juli 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 58 röster för, 11 röster emot och 1 nedlagd röst.

1. Inledning

1.1. Begreppet "tjänster i allmänhetens intresse" och dess innehåll har definierats i en rad gemenskapsdokument⁽¹⁾. Definitionen är i huvudsak gällande än i dag⁽²⁾ och innebär följande:

— Tjänster i allmänhetens intresse ("allmännyttiga tjänster"): 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 är sådana som utförs på affärsmässiga grunder men som bedöms ligga i allmänhetens intresse enligt särskilda kriterier, och som därför omfattas av särskilda förpliktelser från medlemsstaternas sida.

1.1.1. Vidare finns det en rad tjänster utöver tjänster i allmänhetens intresse som utgör en väsentlig del av den europeiska sociala modellen, nämligen följande:

— Tjänster som kräver myndighetsutövning och som omfattas av exklusiva rättigheter.

— Sociala tjänster som tillhandahålls av myndigheter på olika nivåer (lokal, regional och nationell nivå).

— Sociala tjänster som tillhandahålls av sammanslutningar utan vinstsyfte.

— Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som tillhandahålls av såväl offentliga företag som privata eller halvoffentliga företag.

(1) Bl.a. "Meddelande från kommissionen – Tjänster i allmänhetens intresse i Europa" (EGT C 281, 26.9.1996, s. 3), ESK:s yttrande CES 949/99, antaget vid plenarsessionen den 20–21 oktober 1999 (föredragande: Bernardo Hernández Bataller).

(2) Jfr. meddelandet från kommissionen av den 29 september 2000 (KOM(2000) 580 slutlig) och rapporten till Europeiska rådets möte i Laeken av den 17 oktober 2001 (KOM(2001) 598 slutlig).

1.1.2. Tjänster i allmänhetens intresse utgör ett dynamiskt och föränderligt begrepp som innefattar en rad tjänster som berör människors dagliga liv, bl.a. i fråga om transporter, posttjänster, telekommunikation, radio/TV, kultur och bevarande av kulturarvet, utbildning, sjukvård, socialtjänster, hamntjänster, avfallshantering och dricksvattenförsörjning samt energi, framför allt el ⁽¹⁾ och ledningsgas.

1.1.3. Tjänster i allmänhetens intresse kännetecknas framför allt av lika rätt för alla att utnyttja tjänsterna, kontinuerligt tillhandahållande av dessa och anpassning till utvecklingen. Tjänsterna grundar sig på följande principer och mål: solidaritet, allmän täckning, säkerhet, rättvisa avgifter, hög kvalitet (i fall där kvalitetsnivån skall fastställas av behörig myndighet), effektivitet (bör kontrolleras på ett opartiskt sätt), demokratisk kontroll, insyn och offentligt ansvar för beslut om förvaltning av tekniska och ekonomiska resultat samt slutligen samråd särskilt med arbetstagare och deras fackorganisationer och med användare, konsumenter och konsumentorganisationer.

1.2. EG-domstolens avgöranden har i sin tur lett till att en lång rad ekonomiska aktiviteter kan grupperas under begreppet tjänster i allmänhetens intresse ⁽²⁾. Domstolen har nyligen utökat området med ett av de traditionella inslagen i socialskyddet ⁽³⁾ (olyckor på arbetsplatsen och yrkessjukdomar), med anordnandet av mässor ⁽⁴⁾ för att garantera en hög kvalitet och säkerhetsnivå i anslutning till dessa, samt med hantering av icke-miljöfarligt bygg- och anläggningsavfall ⁽⁵⁾.

1.3. I detta sammanhang bör det påpekas att fördragen inte ursprungligen ålade EU-institutionerna att definiera och upprätthålla tjänster i allmänhetens intresse inom ramen för den europeiska integrationen. Institutionerna har bara till en kompletterande del arbetat med frågan, nämligen genom att kontrollera att det offentliga verksamheten inte står i strid med fri konkurrens och de grundläggande ekonomiska friheterna på inre marknaden.

(1) Detta dokument behandlar ansvarsområdena som gäller för sektionen för transporter transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället.

(2) Exempel: att tillhandahålla dricksvatten, att hålla en vattenväg segelbar, att tillhandahålla el oavbrutet, att tillhandahålla TV-sändningar och grundläggande posttjänster, att förvalta det allmänna telekommunikationsnätet och att upprätthålla en förlustbringande flygrutt.

(3) Avgörande från EG-domstolen den 22 januari 2002 (C-218/00). Domstolen hade gjort ett liknande avgörande den 17 februari 1993 (C-159/91 och C-160/91).

(4) Slutsatser framlagda av generaladvokat Alber den 29 maj 2001 (C-439/99, punkterna 67-69 och 147-148). Domstolens avgörande av den 15 januari 2002 (C-349/99).

(5) Avgörande från EG-domstolen den 23 maj 2000 (C-209/98).

1.4. Den europeiska integrationen är under ständig dynamisk utveckling och har förstärkts av de politiska framsteg som Maastricht- och Amsterdamfördragen utgör. Genom artikel 16 i EG-fördraget åläggs gemenskapen att tillsammans med medlemsstaterna övervaka att ifrågavarande tjänster tillhandahålls i enlighet med principer och villkor som motsvarar deras uppgift. Därför är det nödvändigt att förbättra gemenskapens definition av begreppet tjänster i allmänhetens intresse ⁽⁶⁾ samt dessa tjänsters mål och uppgift. Detta bör sedan befästas genom rättsliga instrument av överstatlig natur ⁽⁷⁾.

1.5. Kommissionen uppfattar dessa tjänster som ett väsentligt inslag i de europeiska samhällena och erkänner behovet av det offentliga insatser i fall där marknadens utbud är otillräckligt. För att dessa uppgifter skall kunna fullgöra måste de tilldelas medel genom offentliga kompensationsstöd som är förenliga med EG-fördraget.

1.6. Kommissionen har i sin strategi planerat ett genomförande i två skeden: I första skedet skall en gemenskapsram införas för offentligt stöd till företag som är ålagda att tillhandahålla tjänster i allmänhetens intresse. I andra skedet, efter det att de tidigare erfarenheterna har utvärderats, avser man anta en förordning genom vilken vissa stöd för tjänster i allmänhetens intresse godkänns, dvs. en utvidgning av olika kategorier av tjänster.

2. Sektorsspecifik reglering

2.1. Inom transportsektorn uppvisar reglerna och de antagna initiativen på gemenskapsnivå olika målsättningar som dock kompletterar varandra.

(6) Att dessa tjänster är intimt förknippade med EU:s gemensamma värderingar och utgör ett viktigt verktyg för social och territoriell sammanhållning framhålls uttryckligen i artikel 16 i EG-fördraget.

(7) Om gemenskapen klarar av att skydda tjänsterna i allmänhetens intresse med samma intensitet som man försvarat de ekonomiska friheterna och inre marknads effektivitet, kommer den politiska integrationsprocessen att uppnå ett stadium som ytterligare framhäver dess särdrag gentemot de övriga internationella organisationerna.

2.1.1. När det gäller järnvägstransport, vägtransport och transport på vattenvägar ges myndigheterna i medlemsstaterna genom rådets förordning (EEG) nr 119/69 av den 26 juni 1969 rätt att sluta avtal om allmänna tjänster med transportföretag i syfte att garantera minimitrafik, kapacitet, linjer, tariffer, tidtabeller och kontinuerligt tillhandahållande av tjänsterna.

2.1.2. För att tillförsäkra konsumenterna bättre tjänster har kommissionen föreslagit nya rambestämmelser ⁽¹⁾ som innebär förbättrad service, kontroll av kostnaderna och högsta möjliga säkerhetsnivå. I detta förslag lanseras begreppet "kontrollerad konkurrens" som främst grundar sig på en regelbunden översyn av exklusiva rättigheter på marknader med fritt tillträde. ESK ser positivt på förslagets viktigaste instrument för organisering av marknaden ⁽²⁾, särskilt de behöriga myndigheternas åligganden att erbjuda anpassade tjänster i allmänhetens intresse när det gäller persontransporter och i fråga om införandet av kvalitetskriterier, ekonomisk ersättning för kostnader för att tillmötesgå kraven på allmänna tjänster, ersättning för kostnader för att tillhandahålla allmänna tjänster, garanti för exklusiva rättigheter (med tidsgräns) samt styrning av konkurrens genom anbudsförfaranden.

2.1.3. Förhoppningen är att antagandet av föreslagna åtgärder skall leda till att konsumenternas krav tillgodoses bättre i fråga om alla former av lokaltrafik och att man kan gynna järnvägstransporterna, som kommissionen lägger fram mest åtgärder för.

2.1.4. Direktivpaketet om infrastruktur avses på längre sikt ge nöjdare användare, och i detta sammanhang är EESK ⁽³⁾ införstådd med att åtgärder från gemenskapens sida är nödvändiga. Av institutionella, sociala, ekonomiska och transportpolitiska skäl behöver hela systemet i största utsträckning bindas samman och integreras.

2.2.1. På flygtransportområdet finns det allmän trafikplikt för reguljära lufttrafikföretag när det gäller vissa flyggrutter ⁽⁴⁾. Resultaten har i allmänhet varit tillfredsställande när det företag som erbjudit de bästa villkoren har tilldelats tjänsten ⁽⁵⁾. Det gradvisa öppnandet av marknaden för lufttransport fullbordades den 1 juli 1988. Trots detta vore det skäl att fastställa en definitiv rättslig och ekonomisk ordning som tillåter insyn när det gäller tillhandahållande av regelbundna tjänster i avlägsna områden, på öar och mindre gynnade regioner.

2.2.2. Dessutom strävar kommissionen i sin vitbok om transportpolitiken ⁽⁶⁾ efter allmänna tjänster av hög kvalitet och har lagt fram ett förslag om utökade passagerarrättigheter, särskilt med avseende på kompensation till passagerarna vid förseningar eller nekad ombordstigning till följd av överbokning, vilket är vanligt bland flygbolagen ⁽⁷⁾. Detsamma gäller den planerade rätten till ersättningar i fråga om vissa järnvägs-linjer.

2.3.1. I fråga om sjötransporter/cabotage anges i EG-fördraget att förekomsten av operatörer som av det offentliga åläggs att tillhandahålla tjänster i allmänhetens intresse är förenligt med att de offentliga myndigheterna sluter avtal med andra operatörer genom s.k. "avtal om allmänna tjänster" ⁽⁸⁾. Med tanke på översynen av förordning (EEG) nr 3577/92, har EESK påpekat ⁽⁹⁾ att när det gäller öcabotage i olika medlemsstater kräver den offentliga servicen, som omfattar krav på regelbundenhet, särskilda ruttor och turtäthet, att fartyg i sådan trafik endast kan utnyttjas till detta ändamål.

(1) "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om medlemsstaternas åtgärder i fråga om krav på allmänna tjänster och slutande av avtal om allmänna tjänster avseende persontransporter på järnväg, väg och inre vattenvägar" KOM(2000) 7 slutlig.

(2) ESK:s yttrande om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om medlemsstaternas åtgärder i fråga om krav på allmänna tjänster och slutande av avtal om allmänna tjänster avseende persontransporter på järnväg, väg och inre vattenvägar" (KOM(2000) 7 slutlig, EGT C 221, 7.8.2001).

(3) ESK:s yttrande om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg" (KOM(1999) 617 slutlig, EGT C 204, 18.7.2000).

(4) Turtäthet, tidtabeller, flygplanstyp och kapacitet. Rådets förordning (EEG) nr 2408/92 av den 23 juli 1992.

(5) KOM(2000) 182 slutlig, 20 maj 1999.

(6) Vitboken "Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden" (KOM(2001) 370 slutlig).

(7) "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om införande av gemensamma regler om kompensation och assistans till flygpassagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar" (KOM(2001) 784 slutlig).

(8) Avgörande av den 20 februari 2001, Analir m.fl. (C-205/99).

(9) ESK:s yttrande om "Förslag till rådets förordning (EG) om ändring av rådets förordning (EEG) nr 3577/92 om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (cabotage)" och "Förslag till rådets förordning om bestämmelser för bemanning av fartyg i regelbunden passagerar- och färjetrafik mellan medlemsstater" (KOM(98) 251 slutlig, EGT C 40, 15.2.1999).

2.3.2. I fråga om den reglering av tillträde till hamntjänster och offentlig finansiering av hamnar som kommissionen lagt fram⁽¹⁾, ger EESK⁽²⁾ sitt stöd till att kraven på insyn och separat redovisning utsträcks att gälla alla hamnar i det europeiska transportnätet även om kommittén uttrycker vissa förbehåll gällande andra delar av förslaget.

2.3.3. Kommissionen avser utveckla den infrastruktur som krävs för att skapa höghastighetsvattenvägar som kombinerar olika transportformer och som garanterar förbindelserna mellan hav, vattenvägar och järnvägar samtidigt som system för kombinerade biljetter utvecklas.

2.4.1. Direktiven om genomförande av inre marknaden för energi (direktiv 96/92/EG om el och direktiv 98/30/EG om gas), gör det möjligt för olika operatörer att använda transportnätet. Dessutom skall vissa konsumentgrupper ha rätt att välja tjänsteleverantör⁽³⁾. Domstolens avgörande av den 23 oktober 1997 är ett viktigt steg i denna riktning⁽⁴⁾.

2.4.2. De traditionella operatörerna har dock fortfarande stora marknadsandelar och tredje operatörs tillträde till transportnätet har försvårats av bristfälligt motiverade vägranen att ge tillträde till nätet eller av brister i infrastrukturen, t.ex. avsaknad av hopkopplingsmöjligheter. Till följd av detta är tjänsternas kvalitet visserligen på hög nivå, men priserna är i vissa fall för höga (förutom när det gäller industrikunder) och varierar mellan de olika medlemsstaterna⁽⁵⁾.

2.4.3. Kommissionen har lagt fram några nya förslag inom sektorn⁽⁶⁾. EESK har generellt uttryckt stöd för dessa, även om kommittén har understrukit vissa olägenheter som kan uppstå

till följd av marknadsöppningen och som sammanhänger med åtskillnad av verksamheter, åligganden att tillhandahålla allmänna tjänster, territoriell och social sammanhållning samt miljö- och sysselsättningsfrågor⁽⁷⁾.

2.5.1. Inom telekommunikationssektorn har en exakt definition av samhällsomfattande tjänster antagits, vilket innebär förpliktelser för operatörerna utan att detta nödvändigtvis medför särskilda rättigheter. Nämda definition skall regelbundet bli föremål för en översyn och anpassas till den snabba tekniska utvecklingen inom sektorn⁽⁸⁾, särskilt som nuvarande definition inte omfattar tillträde till bredbandsnät för Internet eller mobiltelefoni, som för ett stort antal konsumenter med små inkomster utgör ett godtagbart alternativ till fast telefoni⁽⁹⁾.

2.5.2. Kommissionen har lagt fram några nya förslag på telekomområdet, t.ex. ett förslag om samhällsomfattande tjänster och användarnas rättigheter⁽¹⁰⁾. EESK⁽¹¹⁾ anser dock att den snabba och utbredda utvecklingen av Internet bör ingå i samhällsomfattande tjänster, särskilt som tillträdet till avancerade tjänster är nödvändigt för personer med låg inkomst, frivilligsektorn, organisationer utan vinstsyfte och användare som bor i glesbygden. På detta sätt skulle man kunna gynna uppkomsten av ett informationssamhälle som ligger närmare EU:s demokratiska och sociala principer.

2.6.1. I fråga om posttjänster fastställer nuvarande rättsliga ram⁽¹²⁾ samhällsomfattande tjänster och definierar närmare en miniminivå för den samhällsomfattande tjänsten, vilket har gynnat effektiviteten bland operatörerna och höjt tjänsternas kvalitet såväl när det gäller utbudet på tjänster över lag som i fråga om snabbare posttransporter, särskilt över gränserna.

(1) "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillträde till marknaden för hamntjänster" KOM(2001) 35 slutlig.

(2) ESK:s yttrande om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillträde till marknaden för hamntjänster" (KOM(2001) 35 slutlig, EGT C 48, 21.2.2002).

(3) Direktiven öppnade marknaden och införde bestämmelser om tillgång till nätet, separat bokföring, beräkning av tariffer, försörjningsskyldighet och möjlighet för medlemsstaterna att ålägga företag att tillhandahålla allmännyttiga tjänster på fem olika områden: miljöskydd, säkerhet, regelbundenhet, kvalitet och pris.

(4) Avgörandena C-158/94, C-159/94 och C-160/94.

(5) SEK(2001) 1998, s. 4, 7 och 34.

(6) "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiven 96/92/EG och 98/30/EG om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas" och "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om villkor för tillträde till nät för gränsöverskridande elhandel" KOM(2001) 125 slutlig.

(7) "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiven 96/92/EG och 98/30/EG om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas" och "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om villkor för tillträde till nät för gränsöverskridande elhandel" (KOM(2001) 125 slutlig, EGT C 36, 8.2.2002).

(8) Direktiv 97/33/EG, 97/13/EG och 98/10/EG.

(9) KOM(2000) 580 slutlig, s. 19–20.

(10) "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster" KOM(2000) 392 slutlig.

(11) ESK:s yttrande om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster" (KOM(2000) 392 slutlig, EGT C 139, 11.5.2001).

(12) Direktiv 97/67/EG.

2.6.2. Den 30 maj 2000 antog kommissionen ett nytt direktivförslag⁽¹⁾ som eftersträvar en öppnare marknad och utvidgade konsumenträttigheter. Bl.a. skall alla som tillhandahåller posttjänster införa system för behandling av klagomål och av fall där användare väckt talan. EESK⁽²⁾ erkänner visserligen att det är nödvändigt att avreglera dessa tjänster, men anser att processen måste föras vidare under kontrollerade former som tar full hänsyn till berörda parter, särskilt de sociala sidoeffekterna av processen.

2.6.3. På lång sikt förväntas inom sektorn en utveckling som beror på de nya teknikerna, t.ex. e-post, och med tanke på de samhällsomfattande tjänsternas evolutiva natur kan man underlätta tillträdet till dessa tjänster för alla användare.

2.6.4. I det ändrade förslaget⁽³⁾ återfinns huvudsakligen de termer som föreslagits av kommissionen, men det är ändå problematiskt att definiera begreppet "särskilda tjänster" i den överstatliga regelramen.

2.7.1. Vad beträffar den audiovisuella sektorn har kommissionen uppställt principer och riktlinjer för den nya digitala eran⁽⁴⁾, och EESK⁽⁵⁾ har i ett yttrande påpekat att man inte får förbise yttrande- och åsiktsfriheten, pluralism, kulturell och språklig mångfald, skydd av minderåriga, konsumentskydd m.m. EESK är övertygad om att man måste bevara och förstärka dessa aspekter för att fördjupa demokratins grundläggande ställning.

2.7.2. Vidare ansåg EESK⁽⁵⁾ att radion som tjänst i allmänhetens intresse har en rad kulturella, sociala och demokratiska uppdrag som kommer alla till nytta. Därför är radion av

avgörande betydelse i fråga om att upprätthålla demokrati, pluralism, social sammanhållning samt kulturell och språklig mångfald. EESK beklagar därför att man inte före kommissionens meddelande har velat höra kommittén om regel tillämpningen i fråga om offentligt stöd till radiotjänster i allmänhetens intresse⁽⁶⁾.

2.8. EESK har tagit ställning⁽⁷⁾ till den roll som spelas av sociala allmännyttiga tjänster utförda av privata företag utan vinstsyfte i anslutning till tjänster i allmänhetens intresse i Europa, och har visat på dessa tjänsteleverantörers stora uppgift i kampen mot social utslagning och till förmån för social sammanhållning. Kommittén har konstaterat att det är svårt att förena hänsyn till konkurrens med de särdrag som förekommer i fråga om ekonomisk verksamhet i anslutning till sociala tjänster.

3. Situationen efter Europeiska rådets möten i Nice (7–11 december 2000) och i Barcelona (15–16 mars 2002)

3.1. Kommitténs kommentarer när det gäller situationen på området för tjänster i allmänhetens intresse⁽⁸⁾ efter Amsterdamfördraget får ökad betydelse i ljuset av det officiella tillkännagivandet av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna⁽⁹⁾ vid Europeiska rådets möte i Nice. I stadgans artikel 36 tas tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse⁽¹⁰⁾ upp som en av de grundläggande rättigheterna.

3.2. Trots att stadgan för närvarande inte är av bindande karaktär – även om den redan nämnts i de slutsatser som flera generaladvokater vid EG-domstolen lagt fram och i förstainstansrättens mål – är dess rättsliga grund tillräcklig för att motivera offentliga myndigheters åtgärder på nationell och överstatlig nivå⁽¹¹⁾.

3.3. I uttalandet från Europeiska rådet i Nice den 11 december avseende tjänster av allmänt ekonomiskt intresse framhålls

(1) "Förslag till ett direktiv om ändring av direktiv 97/67/EG för att ytterligare öka konkurrensen inom postsektorn i gemenskapen" KOM(2000) 319 slutlig.

(2) ESK:s yttrande om "Förslag till ett direktiv om ändring av direktiv 97/67/EG för att ytterligare öka konkurrensen inom postsektorn i gemenskapen" (KOM(2000) 319 slutlig, EGT C 116, 20.4.2001).

(3) Ändrat förslag av den 21 mars 2001 (KOM(2001) 109 slutlig, EGT C 180, 26.6.2001).

(4) "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – Principer och riktlinjer för gemenskapens audiovisuella politik i den digitala eran" (KOM(1999) 657 slutlig).

(5) ESK:s yttrande om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – Principer och riktlinjer för gemenskapens audiovisuella politik i den digitala eran" (KOM(1999) 657 slutlig, EGT C 14, 16.1.2001).

(6) EGT C 320, 15.11.2001, s. 5.

(7) ESK:s yttrande om "Sociala allmännyttiga tjänster utförda av privata företag utan vinstsyfte" (EGT C 311, 7.11.2001).

(8) ESK:s yttrande om "Allmännyttiga tjänster", EGT C 368, 20.12.1999.

(9) EGT C 364, 18.12.2000.

(10) Se artikel 36 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna: "Unionen skall för att främja social och territoriell sammanhållning i unionen erkänna och respektera den tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som föreskrivs i nationell lagstiftning och praxis i enlighet med Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen".

(11) Moreiro González, C. "La optimización de la acción institucional a favor de los DF y del Estatuto de Ciudadanía de la Unión", i "Tratado de Niza" (análisis y comentarios), Ed. Colex, 2002, ss. 113–133.

att de spelar en viktig och oersättlig roll i utvecklingen av EU:s konkurrenskraft. I uttalandet fastställs flera målsättningar som uppfylls av tjänsterna i allmänhetens intresse i Europa: konsumentskydd, säkerhet för användarna, social sammanhållning och fysisk planering samt hållbar utveckling.

3.4. Slutsatserna från Europeiska rådet i Barcelona ligger i linje med detta; man ställer sig positiv till att öppna allmännyttiga företag och nätverksbranschen för konkurrens "med beaktande av kravet att tillgodose användarnas behov och behovet av insyn i marknaden genom lämplig lagstiftning" (punkt 17) i syfte att öka effektiviteten, säkerställa en tillräcklig kvalitet och förbättra hållbarheten (punkt 36).

4. Allmänna kommentarer

4.1.1. Allmännyttiga tjänster spelar en avgörande roll i medborgarnas vardag. De är ett av de värden som ligger till grund för den europeiska sociala modellen och är allmänt erkända i medlemsstaternas konstitutionella traditioner. De sociala trygghetssystemen, hälsovården och många initiativ från ideella föreningar inom bland annat friskvårdssektorn och den sociala sektorn utgör fortfarande ryggraden i den europeiska sociala modellen.

4.1.2. Framsteg när det gäller den politiska och ekonomiska integrationen i EU förutsätter därför en rad åtgärder, som det vore lämpligt att genomföra nu med tanke på att fördragen skall ses över 2004. Kommittén anser att det i EG-fördragets artikel 3 bör anges att tillhandahållandet av tjänster av allmänt intresse är en av de åtgärder som gemenskapen bör utveckla i syfte att uppnå sina målsättningar.

4.2. En möjlighet vore att ge en rättslig definition av allmännyttiga tjänster. Den skulle bland annat innehålla en icke uttömmande förteckning över de sociala värden som ligger till grund för dessa tjänster, som de nationella och överstatliga myndigheterna bör främja och värna om. Samtidigt måste sambandet mellan tillgången till dessa tjänster och ett EU-medborgarskap klargöras.

4.3. Förutom gemensamma principer bör den framtida gemenskapsramen innehålla en mekanism som gör det möjligt att tillämpa subsidiaritetsprincipen utifrån såväl funktionella⁽¹⁾ som territoriella kriterier. Det skulle i synnerhet påverka den roll som de driftsansvariga för infrastrukturnät spelar, eftersom

de – som ett resultat av det decentraliserade tillsynssystemet till följd av direktiven om avregleringen av marknaden – har ökat antalet förfaranden för godkännande och kontroll, vilket försvårar varu- och tjänsteutbytet mellan medlemsstaterna⁽²⁾.

4.4. Enligt kommitténs uppfattning är det viktigt att kommissionen lägger fram ett förslag till ramdirektiv som befäster de politiska principerna för ekonomiska tjänster i allmänhetens intresse och ger medlemsstaterna möjlighet att agera flexibelt på detta område. Av detta rättsliga instrument bör det framgå att man inom EU fäster stor vikt vid tjänsterna i allmänhetens intresse och att rätten till tillgång till dessa tjänster ingår i EU-medborgarskapet, och man bör med hänsyn till rättssäkerheten klargöra vissa begrepp i gemenskapsrätten på detta område, samtidigt som man beaktar subsidiaritetsprincipen.

4.5. När det gäller ramdirektivets rättsliga grund bör kommissionen ta hänsyn till vissa bestämmelser i EG-fördraget, som artikel 2, enligt vilken gemenskapens uppgift bland annat är att främja en hög sysselsättningsnivå och social trygghetsnivå, jämlikhet, hållbar utveckling, höjd levnadsstandard och livskvalitet, ekonomisk och social sammanhållning samt solidaritet; artikel 3, där gemenskapens olika målsättningar räknas upp; fördragets artikel 16; subsidiaritets-, proportionalitets- och neutralitetsprinciperna; samt artikel 36 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och artiklarna 86 och 87 i fördraget.

4.6. I förslaget till direktiv bör man redogöra för varför tjänsterna bör inrättas. Motiven kan vara såväl ekonomiska som sociala. Exempel på ekonomiska motiv är bland annat för höga kostnader i samband med nödvändiga investeringar, brist på varor eller komponenter som erfordras för att producera tjänsterna, samt hållbar utveckling. Sociala motiv kan vara social sammanhållning för att reducera regionala skillnader och social och ekonomisk obalans med målsättningen att alla skall kunna delta fullt ut i samhällslivet; lika möjligheter för alla när det gäller tillgången till dessa tjänster och uppfyllandet av deras grundläggande rättigheter; bekämpning av social diskriminering samt ekonomisk rättvisa genom prisutjämning eller tillämpning av sociala taxor; att upprätthålla medborgarnas efterfrågan, särskilt genom skatteåtgärder, och fastställa regler som gör det möjligt för medborgarna att via organisationer bidra till att bedöma tillgängligheten och kvaliteten i fråga om tjänster som tillhandahålls på entreprenad eller med koncession.

⁽¹⁾ Kommissionens förslag i vitboken om styrelsereformerna i EU, KOM(2001) 428 slutlig.

⁽²⁾ EG-domstolens dom av den 13 december 2001 i mål C-79/00 är ett aktuellt exempel på den rättsliga osäkerhet som det befintliga systemet alstrar.

4.7. Kommittén anser att man bör skapa balans mellan allmännyttiga tjänster och konkurrens. De offentliga myndigheterna på samtliga nivåer ansvarar för att man uppnår största möjliga jämvikt mellan å ena sidan en optimerad kostnadseffektivitet på kort och lång sikt, och å andra sidan de målsättningar som ligger i allmänhetens intresse avseende tjänsten och andra tjänster som kan beröras, för att säkerställa att man prioriterar kriterier som baseras på en hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling.

4.8. Med stöd av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna skall de offentliga myndigheterna fastställa vissa krav avseende de allmännyttiga tjänsterna som gör det möjligt att säkerställa att tillhandahållarna av tjänsterna förverkligar de särskilda målsättningar som ålagts dem, under förutsättning att handelns utveckling inte störs på sådant sätt att det strider mot gemenskapens intressen

4.8.1. Kommittén förordar att man bevarar den ekonomiska och finansiella jämvikten i tjänstebudet. Vi anser att offentligt stöd till företag som tillhandahåller dessa tjänster som kompensation för de kostnader som kräven innebär måste vara förenligt med gemenskapslagstiftningen i förslaget till ramdirektiv. Särskilda finansieringsmekanismer för förpliktelser i samband med dessa tjänster bör ingå i förslaget. Dessutom bör man framhålla den grundläggande skillnaden mellan å ena sidan principen om offentlig finansiering, som innebär att samtliga medborgare bidrar, och å andra sidan de exklusiva rättigheter som ges de företag som tillhandahåller allmännyttiga tjänster i syfte att säkerställa en kostnadsutjämnning mellan förlustverksamheter för att uppnå önskvärd jämvikt. I det senare fallet är det användaren som finansierar solidariteten och inte skattebetalaren. Det finns även andra metoder, som korssubventionering och socialt stöd.

4.8.2. Definitionen av tjänster i allmänhetens intresse bör göras på lämpligaste nivå och den europeiska, nationella och regionala nivån bör respekteras. Det är dessutom de offentliga myndigheternas uppgift att ta hänsyn till nya samhällsbehov och den tekniska utvecklingen, särskilt med tanke på informationssamhället, i syfte att fastställa de allmänna tjänsternas målsättningar och krav.

4.9. När man ser till dessa tjänsters funktion är det viktigt att anpassa tjänsterna till deras specifika egenskaper samt beakta följande principer:

- Lika möjligheter att få tillträde till tjänsterna. Denna princip bygger på förbudet mot all slags diskriminering och på idén om att särskild hänsyn skall tas till de mest utsatta konsumentgrupperna, i syfte att motverka social utslagning. Tjänsterna skall tillhandahållas till ett rimligt, rättvist, motiverat och överskådligt pris.

- Kontinuitet. Tjänsterna skall tillhandahållas kontinuerligt, regelbundet och utan avbrott. De enda undantagen utgörs av s.k. force majeure och eventuella undantag som kan anges i branschspecifika bestämmelser.

- Globala tjänster. Alla skall ha tillgång till dessa tjänster, även när tjänsterna inte kan motiveras av kommersiella skäl eller lönsamhetsskäl, t.ex. i landsbygdsregioner, på öar, i regioner med eftersläpande utveckling eller i unionens yttre randområden.

- Kvalitet. Dessa tjänster skall uppfylla både de kvantitativa och kvalitativa kriterier som fastställs i grundförordningarna och som skall utvärderas regelbundet. Den offentliga myndighet som ansvarar för respektive bransch skall garantera att tjänsterna når upp till en viss kvalitetsnivå.

- Anpassningsbarhet. Tillhandahållandet av dessa tjänster skall regelbundet anpassas till gemenskapens politiska prioriteringar samt till rådande sociala, lokala och regionala behov. Hänsyn skall också tas till tekniska och ekonomiska framsteg samt till de krav som ställs med hänsyn till allmänhetens intressen.

- Dessa allmänna principer bör kompletteras med specifika principer för respektive bransch. I vissa fall kan det vara lämpligt att utarbeta branschspecifika direktiv som komplement till ramdirektivet.

4.10. Det är viktigt att inrätta en skyddsmechanism så att man skall kunna slå vakt om konsumenternas rättigheter och för att konsumenterna snabbt och effektivt skall kunna ta tillvara sina rättigheter. Det är särskilt viktigt att införa enkla, överskådliga, snabba och opartiska reklamationsförfaranden. I vissa fall bör man införa ett allmänt system för ersättning, återbetalning och automatisk kompensation, i linje med det system som för närvarande tillämpas för överbokningar av flygbiljetter.

4.11. Det är viktigt att utarbeta ett regelverk för de olika tjänsterna. Regleringsmyndigheten kan ta formen av en administration, som ett enskilt organ eller som en paraplyorganisation och skall ansvara för

- en utvärdering som gör det möjligt att mäta den tjänst som konsumenterna får tillgång till.

- en kontroll som gör det möjligt för den organiserande myndigheten att kontrollera förvaltningen hos de operatörer som valts ut för att tillhandahålla tjänsten, framför allt i beskattningsfrågor och när det gäller påföljder vid olämpligt uppförande i fråga om de allmänna tjänster som operatörerna är förpliktade att tillhandahålla,

— en reglering som gör det möjligt för de behöriga myndigheterna att med beaktande av tydliga rättsliga avgränsningar vidta de åtgärder som inte skulle vidtas om marknadskrafterna fick fritt spelrum.

4.11.1. Eftersom dessa tjänster oftast tillhandahålls av flera operatörer bör regleringsmyndigheten ansvara för att operatörernas verksamhet kontrolleras, att allmänintressets mål uppfylls och att operatörerna respekterar gällande bestämmelser avseende konkurrens, prissättning, kvalitet och konsumentskydd. Om nödvändigt bör detta ske genom att regleringsmyndigheten ser till att de offentliga medlen fördelas i linje med allmänintressets mål och i enlighet med gemenskapens bestämmelser, framför allt bestämmelserna om inre marknadens funktion. Ansvar för att övervaka och kontrollera att dessa bestämmelser efterlevs bör även fortsättningsvis ligga hos kommissionen.

4.11.2. Samtliga användare, konsumentorganisationer och fackföreningar, miljörelsen samt alla andra berörda samhällsgrupper bör ha garanterad rätt till information. Denna rättighet bör tydligt anges i regleringsmyndigheternas stadgar.

4.12. Varje offentlig myndighet bör själv få välja vilken status de ger de operatörer som väljs ut för att tillhandahålla de tjänster för vilka myndigheten ansvarar, på grundval av principen om fritt val av förvaltningsmetod. Operatörerna kan naturligtvis välja mellan olika förvaltningsformer och exempelvis verka direkt som en förvaltningsenhet, eller indirekt via förvaltningen inom ett offentligt eller privat företag, ett företag inom den sociala ekonomin eller ett offentlig-privat företag.

4.12.1. Tilldelningen av uppdraget att tillhandahålla tjänster skall grunda sig på gemenskapslagstiftningens bestämmelser om offentlig upphandling när det gäller att ge privata företag särskilda eller exklusiva rättigheter. Principerna om offentlighet, konkurrens och insyn skall också beaktas.

4.13. Förhållandet mellan operatörerna och respektive myndigheter bör formaliseras genom avtal. Ett sådant avtal skall bland annat innehålla information om

- företagets mål, principer för prissättning och huvudsakliga finansieringskällor,
- de eventuella särskilda rättigheter, eller i förekommande fall den ensamrätt, som operatörer beviljats för att tillhandahålla tjänsten i fråga,
- det ekonomiska underskott som uppstår på grund av förlustbringande verksamhet som inte kan finansieras på normala kommersiella grunder men som ålagts företaget

med hänsyn till det allmännas intresse och som måste kompenseras på ett rättvist sätt; i enlighet med insynsprincipen krävs en separat bokföring avseende utgifter för verksamhet av allmänt intresse. Man skall lätt kunna urskilja denna verksamhet i förhållande till företagets övriga verksamhet.

4.14. I syfte att utveckla medborgarnas demokratiska deltagande bör de som förvaltar tjänsterna av allmänt intresse kunna rådfråga användarna – framför allt olika konsumentorganisationer – och låta dem delta i arbetet med att utvärdera tjänsternas resultat. Dessa organisationer, som ingår i det organiserade civila samhället, bör delta i arbetet med att definiera och utvärdera tjänsterna på lämpligaste sätt, beroende på branschens och de olika tjänsternas särdrag. På så sätt kan man garantera ett samarbete med dem som tillhandahåller tjänsterna samtidigt som man slår vakt om medborgarnas rätt till att dessa tjänster tillhandahålls på ett korrekt sätt och att de kan vara resresenterade i de olika tillsynsorganen.

4.15. Information till och samråd med arbetstagarerna och deras representanter, liksom principen att dessa personer skall få delta i arbetet, är av avgörande betydelse för att moderniseringen av dessa tjänsters organisation skall kunna ske via förhandlingar. Genom att främja den sociala dialogen och inkludera arbetstagarrepresentanterna och fackföreningarna i dessa förhandlingar kan man fastställa bestämmelser avseende representation eller motsvarande instanser. Kommittén anser att begreppet "allmänt intresse" inte går att skilja från det system med exemplariska kontakter mellan arbetsmarknadens parter som kännetecknar EU:s sociala modell.

4.16. Kommittén anser att det bör inrättas en observationsgrupp för tjänster av allmänt intresse, med uppdraget att utvärdera villkoren för dessa tjänster i medlemsstaterna. Observationsgruppen skulle även kunna tjäna som forum för insamling av information från de olika medlemsstaterna samt verka för en institutionell debatt på gemenskapsnivå om hur dessa tjänster fungerar.

4.17. EESK anser att man genom att skilja mellan ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet uttryckligen bör se till att konkurrensregler och inre marknadens bestämmelser inte tillämpas på tjänster som tillhandahålls inom de nationella utbildningssystemen, som kräver en obligatorisk anslutning till det grundläggande socialförsäkringsystemet eller som tillhandahålls av instanser som drivs för sociala, vägledande, kulturella eller icke-vinstgivande ändamål.

4.17.1. En tjänst i allmänhetens intresse som de offentliga myndigheterna bör slå vakt om är medborgarnas kulturella intressen. De bör framför allt garantera följande:

- rätten till kontinuerlig och skyddad tillgång till vissa kulturella medier, t.ex. böcker och den audiovisuella sektorn,
- rätten till tillgång till kvalitativa radio och tv-sändningar av public-serviceföretag,
- rätten till allmänt skydd av den kulturella miljö inom

vilken informationssamhällets tjänster tillhandahålls, med utgångspunkt i intellektuella, estetiska och moraliska överväganden och inte strikt ekonomiska skäl.

4.18. Kommittén betonar att det krävs ett särskilt perspektiv på public-serviceföretagens tillhandahållande och finansiering av radio- och tv-sändningar, i syfte att slå vakt om ett antal grundläggande rättigheter, framför allt rätten att ta emot och sända information samt respekten för demokratiska principer och pluralism, som kan påverkas negativt av ökad koncentration på detta område.

Bryssel den 17 juli 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

BILAGA

till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande

Följande ändringsförslag som fick minst en fjärdedel av rösterna avlogs under debatten:

Punkt 4.4

Lägg till följande i slutet av punkten:

"Direktivet bör även innehålla verkningfulla garantier mot konkurrensnedvridningar på inre marknaden. Ramdirektivet fastställer principerna, men strider inte mot tillämpningen av gällande eller framtida sektorspecifika direktiv som reglerar åtagandena beträffande offentliga eller samhällsomfattande tjänster på området, exempelvis inom telekommunikation och energi."

Motivering

Att subsidiaritetsprincipen respekteras är mycket viktigt och förmodligen påverkar direktivet inte i någon större utsträckning inre marknads funktion. Det måste dock tydligt framhållas att eventuella snedvridningar måste undvikas samtidigt som medborgarnas rätt till vissa tjänster måste säkerställas. På serviceområden som har tydliga gränsöverskridande effekter, såsom telekommunikation och energi, har man redan tagit hänsyn till detta i gällande direktiv och förslag till direktiv på området genom att införa bestämmelser som reglerar åtaganden beträffande offentliga och allmännyttiga tjänster. Här följer man i stort sett samma principer som dem som skulle införas i ett framtida ramdirektiv. Dessa sektorspecifika direktiv skulle naturligtvis genomföras och respekteras fullt ut.

Resultat av omröstningen

Röster för: 22, röster emot: 43, nedlagda röster: 1.
