

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Framtiden för tjänster av allmänt intresse"

(2006/C 309/28)

Den 14 juli 2005 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett initiativytttrande om "Framtiden för tjänster av allmänt intresse"

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 30 maj 2006. Föredragande var **Raymond Hencks**.

Vid sin 428:e plenarsession den 5–6 juli 2006 (sammanträdet den 6 juli 2006) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 46 röster för, 9 röster emot och 7 nedlagda röster:

### 1. Slutsatser

1.1 Tjänster som av de offentliga myndigheterna fastställs som allmännyttiga på grundval av och med avseende på social och samhällslig verksamhet, uppfyller olika grundläggande behov och spelar en central roll när det gäller att främja den sociala och territoriella samhörigheten i EU och bidra till att Lissabonstrategin lyckas.

1.2 Eftersom Europeiska rådet har beslutat att införa en period för eftertanke om de stora europeiska frågorna, måste det civila samhället bli en beslutsam och offensiv aktör för att säkerställa effektiva tjänster av allmänt intresse och göra dem till ett grundläggande inslag i unionen.

1.3 EESK upprepar sitt krav på att det skall fastställas gemensamma grundprinciper på EU-nivå. Dessa bör avse samtliga tjänster av allmänt intresse och ingå i ett ramdirektiv. Vid behov bör det göras en indelning per sektor i olika sektorsdirektiv.

1.4 I enlighet med subsidiaritetsprincipen skall varje medlemsstat kunna fastställa och via ett officiellt dokument anmäla vilken typ av offentliga tjänster eller tjänster av nationellt, regionalt eller lokalt intresse som inte räknas som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och inte heller omfattas av reglerna om konkurrens och statligt stöd.

1.5 När det gäller övriga tjänster av allmänt intresse bör det i ramdirektivet och sektorslagarna klart anges att medlemsstaterna och de lokala myndigheterna har frihet att fastställa förvaltnings- och finansieringsmetoderna, principerna och gränserna för EU:s insatser, hur deras insatser skall utvärderas, vilka rättigheter konsumenterna och förbrukarna skall ha samt en miniminivå för allmännyttiga tjänster och för skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster.

1.6 För att alla de aktörer som berörs av tjänster av allmänt ekonomiskt och icke-ekonomiskt intresse skall kunna ställa sig bakom detta tillvägagångssätt, bör samtliga aktörer, statliga, regionala och lokala myndigheter, arbetsmarknadsparter, konsument- och miljöorganisationer, organisationer inom den sociala ekonomin och organisationer som bekämpar social utestängning osv. ha en roll att spela jämsides med regleringsorgan och tjänsteleverantörer på nationell, regional och lokal nivå, och dessa bör även delta i samtliga faser, dvs. såväl i det

förberedande arbetet och när beslut skall fattas som när olika kvalitetsnormer skall övervakas och genomföras.

1.7 På EU-nivå bör arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna höras inom ramen för de nya sektorskommittéerna inom EU:s strukturerade dialog varje gång som ett sektorsdirektiv som reglerar allmännyttiga tjänster får sociala konsekvenser med avseende på arbetstagarnas kvalifikationer och arbets- och anställningsvillkor.

1.8 På grund av den utvecklingspotential som dessa tjänster har och deras betydelse för Lissabonstrategins genomförande, är det mycket viktigt att regelbundet utvärdera inte bara tjänsterna av allmänt ekonomiskt intresse – för vilka det finns gemenskapsregler – utan även tjänsterna av allmänt intresse med hänsyn till unionens målsättningar. EESK föreslår att man skall inrätta ett observatorium för utvärdering av såväl ekonomiska som icke-ekonomiska allmännyttiga tjänster, bestående av politiska företrädare för Europaparlamentet och Regionkommittén samt företrädare för det organiserade civila samhället från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén.

1.9 EESK vill framhålla att det är viktigt att de principer som utvecklas nedan även ligger till grund för EU:s ståndpunkter i handelsförhandlingarna, framför allt inom ramen för WTO och det allmänna tjänstehandelsavtalet (GATS). Det vore oacceptabelt om EU i de internationella handelsförhandlingarna ingick avtal om avreglering av sektorer eller aktiviteter, ifall något föregående beslut om detta inte fattats inom ramen för inre marknadens särskilda bestämmelser avseende tjänster av allmänt intresse. Det finns behov av att upprätthålla medlemsstaternas kapacitet att reglera de allmännyttiga tjänsterna, såväl tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som icke-ekonomiska tjänster, i syfte att uppfylla de sociala och utvecklingsmässiga målsättningar som EU har fastställt, och därför bör dessa tjänster uteslutas ur ovannämnda förhandlingar.

### 2. Initiativytttrandets syfte

2.1 Tjänster av allmänt intresse är ett centralt inslag i den europeiska samhällsmodellen och spelar en nyckelroll när det gäller att främja den sociala och territoriella samhörigheten i EU. De kompletterar och sträcker sig även längre än inre marknaden, och är en förutsättning för medborgarnas och företagens ekonomiska och sociala välfärd.

2.2 Antingen det rör sig om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller icke-ekonomiska tjänster uppfyller de allmännyttiga tjänsterna grundläggande behov. De skapar en koppling mellan medborgarna och kollektivet, och utgör i samtliga europeiska länder ett kulturellt identitetselement i vardagslivet.

2.3 Medborgarnas intresse står alltså i centrum för alla dessa överväganden och innebär krav på garanterad tillgång till sådana tjänster som betraktas som grundläggande och att olika prioriterade mål uppnås.

2.4 Utifrån denna värdegemenskap skiljer sig sätten att organisera de allmännyttiga tjänsterna åt i de olika länderna och regionerna samt från sektor till sektor. Definitionen av tjänster av allmänt intresse kan fastställas av de nationella myndigheterna på grundval av och med avseende på social och samhällslelig verksamhet.

2.5 En sådan variation innebär en utmaning för den europeiska integrationen. Men skillnaderna är långt ifrån ett oöverkomligt hinder; istället innebär de en möjlighet att – genom anpassning av en uppsättning principer som gäller för samtliga tjänster av allmänt intresse – skapa en ram som kan tillgodose det allmänna intresset i en ekonomisk och social kontext i ständig förändring.

2.6 Att skapa en positiv samverkan mellan å ena sidan den stora europeiska marknaden med dess krav på fri rörlighet, fri konkurrens, effektivitet, konkurrensförmåga och ekonomisk dynamik och å andra sidan hänsyn till olika målsättningar av allmänt intresse, har visat sig vara en lång och komplicerad process. Mycket har lyckats i detta sammanhang, men det finns vissa problem som måste åtgärdas.

### 3. Bakgrund

3.1 I Romfördraget tas tjänster av allmänt intresse endast upp i artikel 77 (artikel 73 i det aktuella fördraget), där man behandlar tjänster av allmänt intresse inom transportsektorn, och i artikel 90.2 (artikel 86.2 i det aktuella fördraget), i vilken undantag från konkurrensreglerna accepteras under vissa villkor när det gäller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

3.2 I artikel 86.2 i EG-fördraget ges medlemsstaterna möjlighet att inrätta rättsliga bestämmelser som avviker från gemenskapslagstiftningen, och framför allt konkurrensreglerna, till förmån för företaget som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse: *"Företag som anförtrots att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol skall vara underkastade reglerna i detta fördrag, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte påverkas i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse (1)".*

(1) I artikel III-166.2 i fördraget om upprättande av en konstitution för Europa återges nästan ord för ord artikel 86.2 i EG-fördraget.

3.3 På grundval av sistnämnda artikel medger EG-domstolen (från och med 1993) att företag, som anförtrots att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, beviljas exklusiva rättigheter med avseende på fördragets konkurrensregler, vilket till och med kan innebära uteslutande av all konkurrens, eftersom sådana begränsningar är nödvändiga för att säkerställa att tjänsterna av allmänt ekonomiskt intresse fullgörs under ekonomiskt gynnsamma förhållanden (2).

3.4 EG-domstolen har således konstaterat att det är i överensstämmelse med fördraget att ge konkurrensfördelar för lönsam verksamhet i syfte att kompensera för de förluster som företagen lider till följd av icke-lönsam verksamhet av allmänt intresse (3).

3.5 På samma sätt har EG-domstolen beslutat att i den mån som ekonomiskt stöd från en stat skall betraktas som en kompensation för tjänster som tillhandahålls av ett företag inom ramen för skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, skall ett sådant ingripande under vissa villkor inte omfattas av fördragets bestämmelser om statligt stöd (4). Samtidigt påpekar EG-domstolen att tjänster av allmänt intresse – såväl ekonomiska som icke-ekonomiska tjänster – skall respektera fördragets allmänna principer: öppenhet, proportionalitet, icke-diskriminering och likabehandling.

3.6 Det var från och med Enhetsakten 1986, när inre marknaden inrättades, som den europeiska uppbyggnadsprocessen kom att inbegripa området för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Bland annat ifrågasattes de exklusiva rättigheter som tilldelades (både offentliga och privata) tjänsteföretag i medlemsstaterna och man påbörjade en mycket omfattande avreglering av de stora allmännyttiga nätverken.

3.7 I Amsterdamfördraget från 1997 understryks i artikel 16 den plats som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har bland unionens gemensamma värderingar samt deras roll när det gäller att främja den sociala och territoriella sammanhållningen. De nationella och europeiska institutionerna uppmanas att se till att sörja för att de fungerar *"på grundval av principer och villkor som gör det möjligt för dem att fullgöra sina uppgifter"* samtidigt som de i huvudsak skall respektera konkurrensprinciperna.

3.8 Tidigare nämnda artikel 16 har ingen operativ räckvidd när det gäller kommissionens politik avseende allmännyttiga företag. Europeiska rådet beslutade emellertid i Lissabon i mars 2000 att se till att inre marknaden fullbordas och blir fullt fungerande genom att förordna ytterligare avreglering med avseende på nätverk av allmännyttiga tjänster och utvidga konkurrensen på de nationella marknaderna, antingen det rör sig om järnvägstransporter, posttjänster, energi eller telekommunikationer.

(2) Jfr målen "Poste Italiane", "Corbeau", "Commune d'Almelo", "Glöckner" och "Altmark".

(3) Jfr Glöckner-målet av den 25 oktober 2001.

(4) Altmark-målet av den 24 juli 2003.

3.9 I Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som antogs i Nice 2000, görs för första gången en koppling mellan tjänster av allmänt intresse och grundläggande rättigheter. Tillgången till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och de rättigheter som konkret avser tjänster av allmänt intresse (social trygghet och socialbidrag, hälsoskydd, miljöskydd m.m.) erkänns i artiklarna II-34 till II-36 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

3.10 Vid Europeiska rådets möte i Barcelona den 15–16 mars 2002 fanns uttryckliga planer på att ”specificera de principer om tjänster av särskilt ekonomiskt intresse som utgör grunden för artikel 16 i fördraget i ett förslag till ramdirektiv, samtidigt som särdragen i de olika sektorer som berörs respekteras och hänsyn tas till bestämmelserna i artikel 86 i fördraget”.

#### 4. Nuläget

4.1 Även om det har gjorts framsteg, menar många företrädare för det civila samhället att dessa framsteg är otillräckliga i förhållande till den betydelse som tjänsterna av allmänt intresse har i EU-medborgarnas liv, och de har lagt fram en rad initiativ i anslutning till den framtida europeiska konstitutionen för att förankra principerna om allmännyttiga tjänster bland EU:s gemensamma mål. Syftet är att främja och garantera säkerhet och social rättvisa med hjälp av kvalitetstjänster baserade på principerna om allmän och lika tillgång, neutralitet vad gäller ägande samt rimliga priser.

4.2 Tanken var att artikel III-122 i utkastet till konstitutionellt fördrag skulle lägga grunden för sekundärrätten avseende tjänster av allmänt ekonomiskt intresse genom att, utan att det påverkar medlemsstaternas behörighet, ange att EU-lagstiftningen definierar principerna och fastställer framför allt de ekonomiska och finansiella villkoren som gör det möjligt att utföra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

4.3 I det konstitutionella fördraget erkänns också principen om administrativ frihet för de lokala myndigheterna, och principen att de skall ha möjlighet att själva tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse befästs, vilket innebär att subsidiaritetsprincipen skall tillämpas i fråga om unionens och medlemsstaternas respektive befogenheter att besluta om allmännyttiga tjänster.

4.4 Med hänsyn till att konstitutionsfördragets ratificeringsprocess har skjutits upp, anser EESK att det är nödvändigt att utan ytterligare dröjsmål och på grundval av nuvarande fördrag

påbörja utarbetandet av det ramdirektiv för tjänster av allmänt intresse (ekonomiska och icke-ekonomiska) som vi efterlyst sedan flera år tillbaka i våra yttranden<sup>(5)</sup>.

4.5 Den rättsliga grunden kan i dagens läge inte vara någon annan än den som markerar fullbordandet av inre marknaden, under förutsättning att denna grund även tar hänsyn till andra fördragsbestämmelser där det anges vilken sorts inre marknad det är fråga om, det vill säga inre marknaden för tjänster av allmänt intresse och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse:

- Artikel 16, där EU ges i uppdrag att säkerställa att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan utföras.
- Artikel 36 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, där EU uppmanas att respektera kraven på att alla skall få tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.
- Artikel 86, där det anges att om en motsättning uppstår mellan konkurrensreglerna och tjänsterna av allmänt intresse, skall sistnämnda ha företräde.
- Artikel 5, som behandlar respekten av subsidiaritetsprincipen.
- Artikel 295, som fastställer EU:s neutralitet med avseende på företagens ägande.
- Avdelning VIII om sysselsättning, med hänsyn till antalet arbetstillfällen som direkt eller indirekt berörs av tjänsterna av allmänt ekonomiskt intresse.
- Avdelning XIV om konsumentskydd, som innebär särskilda bestämmelser för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.
- Avdelning XV om transeuropeiska nät, som ger EU befogenheter.
- Avdelning XVI om industrins konkurrenskraft, som förutsätter moderna, effektiva och högkvalitativa tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.
- Avdelning XVII om ekonomisk och social sammanhållning, som innebär att man måste kompensera den rådande bristen på jämvikt.
- Avdelning XIX om miljöskydd, som är särskilt viktigt när det gäller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse med hänsyn till deras externa effekter.

4.6 Genom en kombination av dessa artiklar kan man lägga grunden för en specifik lagstiftning avseende tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Denna skulle ingå som en del i ett ramdirektiv om alla tjänster av allmänt intresse, och både ta hänsyn till inre marknads fullbordande och de särdrag som utmärker de allmännyttiga tjänsterna med respekt för fördragets målsättningar.

<sup>(5)</sup> Yttrande från EESK om ”Tjänster i allmänhetens intresse”, förberedande yttrande, EGT C 241, 7.10.2002, s. 119–127, yttrande från EESK om ”Grönbok om tjänster i allmänhetens intresse” KOM(2003) 270 slutlig, EUT C 80, 30.3.2004, s. 66–76 och yttrande från EESK om ”Vitbok om tjänster av allmänt intresse” KOM(2004) 374 slutlig, EUT C 221, 8.9.2005, s. 17–21.

## 5. Distinktion mellan tjänster av allmänt intresse och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

5.1 Till skillnad från tjänster av allmänt ekonomiskt intresse nämns inte tjänster av allmänt intresse i fördragen.

5.2 Tjänster av allmänt intresse som inte är av ekonomisk karaktär omfattas inte av några särskilda gemenskapsbestämmelser och inte heller av bestämmelser om den inre marknaden, konkurrens och statligt stöd. De berörs däremot av ett flertal EU:s mål (respekt för de grundläggande rättigheterna, främjande av medborgarnas välfärd, social rättvisa, social sammanhållning osv.) som är omistliga för samhället. Det innebär att EU, som har ansvar för att främja livskvaliteten inom hela unionen, också har visst ansvar för de instrument som används för att försvara de grundläggande rättigheterna och uppnå social sammanhållning, det vill säga tjänster av allmänt intresse. EU måste således försäkra sig om att alla har tillträde till högkvalitativa, lättillgängliga och prisvärda tjänster av allmänt intresse.

5.3 Distinktionen mellan tjänster av ekonomisk respektive icke-ekonomisk karaktär är vag och oklar. Nästan alla tjänster av allmänt intresse, även sådana som utförs utan vinstintresse eller ideellt, motsvarar ett visst ekonomiskt värde utan att de därför måste omfattas av konkurrenslagstiftningen. En och samma tjänst kan dessutom vara både kommersiell och icke-kommersiell. På samma sätt kan en tjänst vara kommersiell till sin karaktär utan att marknaden kan tillhandahålla en tjänst som styrs av den logik och de principer som gäller för tjänster av allmänt intresse.

5.4 Därmed uppstår oklarheter och intressekonflikter mellan konkurrens och tjänster av allmänt intresse, vilkas ekonomiska eller icke-ekonomiska karaktär är föremål för rättsliga tolkningar och omsvängningar i EG-domstolen. Denna situation

- försvagar ställningen för många aktörer som tillhandahåller allmännyttiga tjänster, framför allt för dem som är verksamma på det sociala området, inom ideella sektorer eller bedriver verksamhet på lokal nivå,
- utsätter tjänsteaktörerna för risken för sanktioner från kommissionens och EG-domstolens sida,
- skapar oro bland medborgarna/konsumenterna som befarar att allmännyttiga tjänster skall försvinna.

5.5 Dessutom finns det avvikelser i de olika EU-institutionernas tolkning av terminologin. Kommissionen anser att termen tjänster av allmänt intresse täcker alla tjänster av allmänt intresse, kommersiella såväl som icke-kommersiella, medan Europaparlamentet menar att samma term endast avser icke-kommersiella tjänster. EESK begär därför att EU-institutionerna tar initiativet till att hitta ett gemensamt språk.

## 6. Riktlinjer för framtiden

6.1 Eftersom Europeiska rådet efter folkomröstningarna om det konstitutionella fördraget beslutade att införa en period för eftertanke om de stora europeiska frågorna, måste det civila samhället bli en beslutsam och offensiv aktör som kan garantera effektiva tjänster av allmänt intresse och göra dem till ett grundläggande inslag i unionen.

6.2 I detta sammanhang måste man fråga sig hur man bör gå tillväga i Europa för att uppnå en väl avvägd kombination av marknadsmekanismer och allmännyttiga tjänster på de områden där en sådan kombination är förenlig med målen för tjänster av allmänt intresse. De måste således bidra till att förbättra levnadskvaliteten för Europas medborgare utifrån den europeiska sociala modellen, som bygger på ekonomisk tillväxt, skapande av nya arbetstillfällen och långsiktigt hållbar välfärd.

6.3 Ett viktigt utmärkande drag i den sociala modellen är den sociala dialogen. Om vi skall lyckas bevara och modernisera den europeiska samhällsmodellen krävs det att man samråder med arbetsmarknadens parter och aktörerna i det civila samhället och gör dem delaktiga. Målet är att skapa ett socialt Europa som bygger på ett produktivt samspel mellan reglering och social dialog.

6.4 Alla aktörer – statliga, regionala och kommunala myndigheter, arbetsmarknadens parter, organisationer som arbetar med konsumentfrågor, miljöfrågor, inom den sociala ekonomin och för social integration – har en roll att spela jämsides med regleringsorgan och tjänsteleverantörer för att tjänster av allmänt intresse skall fungera väl.

6.5 När tjänster av allmänt intresse regleras på nationell, regional och lokal nivå är det således viktigt att ovan nämnda aktörer är delaktiga i alla faser, det vill säga i planering, bedömning och kontroll av kostnadseffektiviteten och tillämpning av kvalitetsnormer.

6.6 På EU-nivå måste alltid en strukturerad social dialog föregå kommissionens lagstiftningsinitiativ när sektorsdirektiv får konsekvenser för arbetstagarnas kvalifikationer och arbets- och anställningsvillkor.

6.7 Med andra ord måste den modell som beskrivs i artikel 139 i EG-fördraget, som anger att kommissionen skall samråda med arbetsmarknadens parter innan den lägger fram socialpolitiska förslag, också tillämpas på sektorsnivå vid reglering av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

6.8 Sektorskommittéer för social dialog kommer således att garantera att de olika sektorerna internt eller sinsemellan för en social dialog som leder till ingående av europeiska kollektivavtal för att skydda arbetstagarnas rättigheter och deras arbeten mot social dumpning och utnyttjande av okvalificerad arbetskraft.

6.9 Det fritar inte kommissionen från skyldigheten att göra en konsekvensanalys av hur tjänster av allmänt ekonomiskt intresse fungerar i alla förslag som syftar till att ändra en gemenskapsrättsakt om en viss sektor eller till att införa ny lagstiftning för denna typ av tjänster.

## 7. En europeisk samsyn på tjänster av allmänt intresse

7.1 Medborgarna eftersträvar ett Europa där vi kan leva tillsammans och som prioriterar livskvalitet, solidaritet, sysselsättning och en välfärd som inte enbart är materiell. Tjänster av allmänt intresse är ett nödvändigt verktyg för att uppnå dessa mål.

7.2 Därför bör EU i ett ramdirektiv fastställa gemensamma grundprinciper för samtliga tjänster av allmänt intresse. Vid behov bör det göras en indelning per sektor i olika sektorsdirektiv.

7.3 Det krävs ett övergripande ramdirektiv för att garantera rättsäkerheten för de företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och icke-kommersiella tjänster samt för offentliga myndigheterna. Det skulle också ge brukarna och konsumenterna de garantier som krävs.

## 8. Målen för tjänster av allmänt intresse

8.1 Tjänster av allmänt intresse spelar en viktig roll i den europeiska samhällsmodellen och i den sociala marknadsekonomin. Genom samverkan och integration av ekonomiska och sociala framsteg skall dessa tjänster medföra att

- varje invånare har tillgång till varor och tjänster av grundläggande betydelse (rätt till utbildning, sjukvård, trygghet, arbete, energi och vatten, transporter, kommunikationer m.m.),
- man garanterar den ekonomiska, sociala och kulturella sammanhållningen,
- man slår vakt om rättvisa och integration i samhället samtidigt som grunden läggs för att stärka solidariteten och främja allmänintresset,
- förutsättningar skapas för en hållbar utveckling.

## 9. Definition av allmänintresset

9.1 Först och främst måste man inrätta ett institutionellt ramverk som utgör en solid grund för att utifrån stadgan rättsligt fast förankra distinktionen mellan tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse, med utgångspunkten att stadgan inte förutsätter att

bestämmelserna om konkurrens och statligt stöd är tillämpliga på de sistnämnda.

9.2 Med tanke på svårigheten att uttömmande definiera detta begrepp och på den risk som en alltför snäv definition skulle innebära, måste denna definition fokusera på de berörda tjänsternas specifika mål och på de krav (skyldigheter vid tillhandahållande av allmännyttiga tjänster) som ställs för att de skall fylla sin funktion och som måste anges klart och tydligt.

9.3 Enligt artikel 86.2 i EG-fördraget är det i händelse av en intressekonflikt viktigare att en tjänst av allmänt intresse utförs effektivt än att fördragets konkurrensregler tillämpas.

## 10. De nationella offentliga myndigheternas roll

10.1 Enligt subsidiaritetsprincipen bör alla medlemsstater ha frihet att själva definiera tjänster av allmänt intresse av ekonomisk karaktär och tjänster av allmänt intresse av icke-ekonomisk karaktär. Vid uppenbart felaktiga definitioner skall emellertid kommissionen ha rätt att ingripa.

10.2 Medlemsstaterna bör således via ett officiellt dokument, som skall delges EU-institutionerna, kunna fastställa vilken typ av offentliga tjänster som grundas på tvingande hänsyn till allmänintresset eller till nationellt, regionalt eller lokalt intresse och som inte utgör tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och inte omfattas av konkurrensrätten och bestämmelserna om statligt stöd.

10.3 Även om det inte får påverka de nationella myndigheternas fria val anser EESK att dessa tjänster av nationellt, regionalt eller lokalt intresse bör innefatta tjänster som hör till det obligatoriska systemet för skola, sjukvård och social trygghet, kulturell och ideell verksamhet, som har ett socialt ändamål eller bygger på solidaritet eller gåvor, samt audiovisuella tjänster, vattenförsörjning och vattenrening.

10.4 För övriga tjänster bör ramdirektivet om tjänster av allmänt intresse och sektorslagarna klart ange vilka principer och regleringsformer som kompletterar den allmänna konkurrenslagstiftningen. Denna rättsliga definition innebär att kraven kan förändras i takt med förändrade behov och önskemål hos konsumenterna och brukarna och förändrade ekonomiska och tekniska förutsättningar.

10.5 EESK anser att vattenresursernas särställning, vikten av en långsiktigt tryggad vattenförsörjning och investerings- och avgiftspolitik motiverar att vattensektorn är underordnad allmänintresset och att den inte lämpar sig för systematisk liberalisering i Europa.

10.6 Denna rättsliga ram bör således garantera förekomsten av tjänster av allmänt intresse, medlemsstaternas eller de lokala myndigheternas frihet att fastställa definition och organisation, frihet att välja förvaltnings- och finansieringsmetoder<sup>(6)</sup>, principerna och gränserna för EU:s insatser, utvärdering av tjänsternas effektivitet, konsumenternas och brukarnas rättigheter samt en miniminivå för allmännyttiga tjänster och för skyldigheten att tillhandahålla dem.

10.7 Dessa skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, det vill säga de krav som medlemsstaterna underställer sig själva eller tjänsteföretag, består huvudsakligen av lika och allmänt tillträde, icke-diskriminering, kontinuitet, kvalitet, insyn, säkerhet och förmåga att anpassa sig till nödvändiga förändringar.

10.8 EESK är mån om efterlevnaden av artikel 295 i EG-fördraget, som inte anger om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse skall tillhandahållas i privat eller offentlig regi och inte heller uppmanar medlemsstaterna att liberalisera de olika tjänstesektorerna. Kommittén vill dock främja största möjliga antal förvaltnings- och samarbetsformer mellan offentliga myndigheter, tjänsteföretag, arbetsmarknadens parter samt brukare och konsument.

## 11. Reglering

11.1 Reglering är en dynamisk process som fortskrider i takt med marknadsutvecklingen och de tekniska förändringarna.

11.2 Hur konkurrensen bör fungera på en avreglerad marknad beror på den enskilda sektorns egenskaper. Konkurrensen kan regleras genom offentlig upphandling, offentlig-privata partnerskap, priskontroll, förebyggande av diskriminerande behandling vid tillträde till servicenäten eller genom konkurrensutsättning av näten.

11.3 En jämförelse mellan medlemsstaternas olika regleringssystem visar att ingen modell är fulländad eftersom den alltid har sina rötter i respektive lands historia, institutioner och traditioner, i de sektorspecifika eller geografiska förhållandena och den tekniska utvecklingen inom varje enskild sektor.

11.4 Man måste således förena å ena sidan respekt för mångfalden av regleringsformer med anknytning till historien, traditioner och institutioner samt typer av tjänster och å den andra sidan klart formulerade gemenskapsmål och begränsade gemensamma regler för att komma fram till skiftande lösningar som kan leda till optimal effektivitet på transeuropeisk, gränsöverskridande, nationell, regional och lokal nivå.

11.5 Man bör prioritera utbyte och samordning på gemenskapsnivå. Man får emellertid inte föreskriva någon universallösning på EU-nivå eftersom det är medlemsstaternas uppgift att definiera den lämpligaste metoden för reglering av tjänster av

allmänt ekonomiskt intresse i enlighet med subsidiaritetsprincipen och principen om neutralitet när det gäller frågan om förvaltningsformen för en sådan tjänst skall vara av offentlig eller privat karaktär.

## 12. Utvärdering

12.1 Den snabba utveckling som präglar tjänster av allmänt intresse samt deras mål och betydelse för Lissabonstrategins genomförande gör det nödvändigt att regelbundet utvärdera inte bara tjänsterna av allmänt ekonomiskt intresse – för vilka det finns gemenskapsregler – utan även tjänsterna av allmänt intresse med hänsyn till EU:s mål (respekt för de grundläggande rättigheterna, främjande av medborgarnas välfärd, social rättvisa, social sammanhållning osv.).

12.2 EESK delar följaktligen inte kommissionens åsikt<sup>(7)</sup> att tjänster av allmänt intresse som är av icke-ekonomisk natur skall vara undantagna från den övergripande utvärderingen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

12.3 Denna utvärdering syftar till att öka effektiviteten hos tjänster av allmänt intresse och att anpassa dem till utvecklingen av allmänhetens och näringslivets behov samt att ge de offentliga myndigheterna ett underlag för att fatta rätt beslut.

12.4 Europaparlamentet föreslog att kommissionen<sup>(8)</sup> skulle anordna en debatt mellan olika remissinstanser (Ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén, arbetsmarknadsorganisationer, sammanslutningar som driver frågor som rör tjänster i allmänhetens intresse och konsumentorganisationer). Resultatet av denna debatt borde ligga till grund för utformningen av riktlinjerna för den årliga övergripande utvärderingen, som också skulle tas upp till debatt.

12.5 Det innebär att kommissionens åtagande i meddelandet KOM(2002) 331 att det civila samhället skall engageras i den horisontella utvärderingen av hur tjänster av allmänt intresse utförs, bland annat genom att det inrättas "en permanent mekanism för uppföljning av medborgarnas åsikter och av hur dessa ändras" inte förblir ett tomt löfte och – fortfarande enligt kommissionen – att "samtliga berörda parter, inklusive arbetsmarknadens parter, [också] kommer att konsulteras från fall till fall för speciella frågor".

12.6 Det är således EU som skall driva på utvärderingens dynamik – i linje med subsidiaritetsprincipen – genom att i dialog med företrädarna för de berörda aktörerna utarbeta en harmoniserad utvärderingsmetod på europeisk nivå utifrån gemensamma kriterier.

12.7 Utvärderingsmetoden skall inte bara beakta de rent ekonomiska resultaten utan också de sociala och miljömässiga effekterna och allmänintresset på lång sikt.

<sup>(6)</sup> I artikel 295 i EG-fördraget fastslås principen om neutralitet när det gäller offentligt eller privat ägande av en tjänsteleverantör. KOM(2004) 374 slutlig, 12.5.2004.

<sup>(7)</sup> KOM(2002) 331 slutlig, punkt 3.2.

<sup>(8)</sup> Rapport PE A5/0361/2001, Werner Langen, 17.10.2001.

12.8 Det förutsätter att de som utnyttjar tjänster av allmänt intresse av ekonomisk och icke-ekonomisk natur har möjlighet att framföra sina behov och önskemål via de företrädare som deltar i utarbetandet av utvärderingsmetoderna och i bedömningen av resultaten.

12.9 EESK föreslår därför att man skall inrätta en observationsgrupp för utvärdering av såväl ekonomiska som icke-ekonomiska allmännyttiga tjänster, bestående av politiska företrädare för Europaparlamentet och Regionkommittén samt företrädare för det organiserade civila samhället från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén.

12.10 Observationsgruppen bör ha en styrkommitté som anger målen och kriterierna för utvärderingarna. Denna kommitté bör omfatta företrädare för de organ som genomför studier och den skall granska och framlägga ett yttrande om rapporterna. Ett vetenskapligt råd bör knytas till observationsgruppen och ha till uppgift att granska den terminologi som används och lägga fram eventuella rekommendationer. Styrkommittén skall säkerställa att utvärderingsrapporterna offentliggörs och diskuteras offentligt i alla medlemsstater tillsammans med samtliga berörda parter. Det förutsätter i sin tur att alla rapporter finns tillgängliga på EU:s olika arbetspråk.

### 13. Finansiering

13.1 En central fråga är en tryggad, långsiktig finansiering av investeringarna och skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster för att alla i EU skall garanteras tillträde till tjänster av allmänt intresse av hög kvalitet och till överkomliga priser.

13.2 Allmänintresset och de skyldigheter som den berörda offentliga myndigheten, utifrån tydliga villkor och specifikationer, pålägger ett eller flera företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kräver lämpliga finansieringsmetoder.

13.3 Det är därför medlemsstaternas uppgift att garantera dels den långsiktiga finansieringen av de investeringar som

krävs för att tjänsterna skall fungera på lång sikt, dels en adekvat kompensation för de skyldigheter som är knutna till tillhandahållande av allmännyttiga eller samhällsomfattande tjänster. Gemenskapens regelverk bör stimulera och inte begränsa denna finansieringsstrategi.

13.4 Avsaknaden av ett EU-direktiv om fastställande, organisering och finansiering av skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster ger medlemsstaterna, i linje med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, fria händer att välja sina finansieringsformer.

13.5 Medlemsstaterna måste ha möjlighet att använda ett stort antal finansieringsformer när det gäller serviceuppdrag och skyldigheter vid tillhandahållande av allmännyttiga tjänster: direkt kompensation via den statliga, regionala eller lokala budgeten, socialt eller territoriellt grundad finansiering i solidaritet mellan brukarna, avgifter från tjänsteleverantörer och brukare, skatteavdrag, ensamrätt osv. De måste också kunna utnyttja olika former av samarbete mellan privat och offentlig sektor (offentlig-privata partnerskap), särskilt när det gäller offentliga infrastrukturer som i färdigt skick genererar intäkter.

13.6 EESK anser att eftersom finansieringsformerna skiftar beroende på land och sektor, samt förändras fortlöpande på grund av den tekniska utvecklingen, är det inte motiverat att på EU-nivå begränsa finansieringsmöjligheterna eller att ge en form företräde framför en annan. Kommittén anser tvärtom att medlemsstaterna skall ha rätt att själva fatta beslut på nationell, regional eller lokal nivå hur de skall finansiera de tjänster som de har ansvar för – utifrån sina politiska prioriteringar och ekonomiska bedömningar.

13.7 Med tanke på den begränsade finansieringskapaciteten i en del av de nya medlemsstaterna bör dock EU ställa nödvändiga medel till deras förfogande för att främja utvecklingen av effektiva ekonomiska och icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse.

Bryssel den 6 juli 2006

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND