

## Yttrande från Europeiska och sociala kommittén om ”Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse: Hur bör ansvaret fördelas mellan EU och medlemsstaterna?”

(initiativytttrande)

(2010/C 128/11)

Föredragande: **Raymond HENCKS**

Den 26 februari 2009 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget initiativ om

”Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse: Hur bör ansvaret fördelas mellan EU och medlemsstaterna?”.

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 8 september 2009.

Vid sin 457:e plenarsession den 4–5 november 2009 (sammanträdet den 4 november 2009) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 155 röster för, 1 röst emot och 9 nedlagda röster.

### 1. Initiativytttrandets syfte

1.1 I EESK:s handlingsplan ”Ett program för Europa – det civila samhällets förslag” (CESE 593/2009) understryker kommittén vikten av tjänster av allmänt intresse, som är inskrivna i EU:s stadga om grundläggande rättigheter och definieras i det protokoll som fogats till Lissabonfördraget.

1.2 Nämda protokoll om tjänster av allmänt intresse är en viktig nyhet i Lissabonfördraget eftersom det inbegriper samtliga tjänster av allmänt intresse och för första gången i ett fördrag inför begreppet ”icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse” i motsats till ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse”.

1.3 Protokollet är inte blott och bart en förklaring om hur fördragen och EU:s gemensamma värderingar ska tolkas i fråga om tjänster av allmänt intresse, utan en handledning för unionen och medlemsstaterna. I protokollet placeras användaren och hans eller hennes behov, preferenser och rättigheter i centrum av bestämmelserna. Det innehåller gemensamma principer om en hög nivå av kvalitet, säkerhet och överkomlighet samt principer om lika-behandling och främjande av allmän tillgång.

1.4 I ”Ett program för Europa” vill EESK förbereda ett gemenskapsinitiativ i syfte att inleda en reell debatt om hur riktlinjerna för tjänsterna av allmänt intresse bör utformas, med tanke på deras betydelse för den sociala och territoriella sammanhållningen inom EU mot bakgrund av globaliseringen och med hänsyn till Lissabonfördragets mål att främja en allmän tillgång till dessa tjänster och användarnas rättigheter.

1.5 Genom Lissabonfördraget införs nämligen för första gången, genom artikel 14 i fördraget om EU:s funktionssätt, en

allmän rättslig grund för gemenskapslagstiftaren i fråga om allmänna tjänster av ekonomiskt intresse. Denna rättsliga grund är en annan än den för inre marknaden som har gett upphov till sektorsdirektiven om liberalisering av allmänna tjänster av ekonomiskt intresse i nätverk (e-kommunikation, el, gas, kollektivtrafik, posttjänster).

1.6 Nämda artikel 14 inriktas på nödvändiga ekonomiska och finansiella villkor för ett framgångsrikt uppfyllande av de särskilda uppgifter som hänför sig till allmänna tjänster av ekonomiskt intresse, genom att föreskriva att rådet och Europaparlamentet ska lagstifta i frågan genom förordningar.

1.7 I överensstämmelse med ”Ett program för Europa” inriktar sig EESK i föreliggande initiativytttrande på genomförandet av artikel 14 i Lissabonfördraget och åtar sig att analysera det möjliga mervärdet och innehållet i lagstiftningsinitiativ från EU-institutionerna i syfte att klarlägga följande frågor:

- Vem definierar vad som är tjänster av allmänt intresse samt deras mål, uppdrag och ansvarsområden?
- Vilka former kan denna definition anta?
- På vilka områden krävs tjänster av allmänt intresse för gemenskapen för att EU:s mål ska kunna uppnås?

### 2. Tjänster av allmänt intresse: definition, mål, uppdrag och ansvarsområden

2.1 Protokollet till Lissabonfördraget introducerar för första gången begreppet ”tjänster av allmänt intresse som inte är av ekonomisk art”, medan fördragen fram till dess endast har omnämnt ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse”.

2.2 Protokollet om tjänster av allmänt intresse som fogas till Lissabonfördraget bekräftar å ena sidan medlemsstaternas ensamrätt i fråga om icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse (dock under förutsättning att gemenskapsrättens allmänna principer respekteras), och å den andra "nationella, regionala och lokala myndigheters avgörande roll och stora handlingsutrymme när det gäller att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse så nära användarnas behov som möjligt." I protokollet preciseras dock inte skillnaden mellan ekonomiska och icke-ekonomiska tjänster.

2.3 Sedan Amsterdamfördraget (1997) är det tydligt angivet i EG-fördraget (artikel 16) att då behörighet och ansvar delas av unionen och medlemsstaterna i fråga om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse "skall gemenskapen och medlemsstaterna, var och en inom ramen för sina respektive befogenheter och inom detta fördrags tillämpningsområde, sörja för att sådana tjänster utförs på grundval av principer och villkor som gör det möjligt för dem att fullgöra sina uppgifter".

2.4 Behörighetsfördelningen är dock inte alls tydlig i dag, och detta skapar osäkerhet bland samtliga berörda parter (offentliga myndigheter, tjänsteleverantörer, tillsynsmyndigheter, användare, civila samhället) och leder till ett stort antal rättsfrågor och tvister som måste avgöras i EG-domstolen. Eftersom domstolen kommer med avgöranden i varje enskilt fall utgående från gällande lagstiftning (som är knapphändig i fråga om tjänster av allmänt intresse och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse) och rättspraxis, förefaller lokala myndigheter och andra offentliga myndigheter att vara alltmer beroende av gemenskapsrättens konkurrensbestämmelser, i synnerhet om de offentliga tjänsterna tillhandahålls i samarbete med andra parter.

2.5 Samtidigt måste hänvisningen till användarnas behov (privata och yrkesmässiga) betraktas som en nyckelfaktor som ska respekteras, eftersom inrättandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan motiveras endast om dessa fyller sin funktion som allmännyttiga tjänster för de huvudsakliga tjänsteanvändarna.

2.6 Att fastställa innehållet och omfattningen av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse på särskilda verksamhetsområden som inte hör till gemenskapens ansvarsområde eller som enbart bygger på begränsad eller delad behörighet ankommer i princip även i fortsättningen på medlemsstaterna.

2.7 Gemenskapsinstitutionerna, och i synnerhet Europeiska kommissionen, anmodas i protokollet att beakta mångfalden av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och "skillnader i användarnas behov och preferenser som olika geografiska, sociala eller kulturella skillnader kan leda till".

2.8 När kommissionen kontrollerar att fördragets regler på det område som faller inom ramen för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i medlemsstaterna efterlevs, bör den i framtiden i högre grad beakta sakförhållandena och demokratiskt beslutade lösningar i varje enskild medlemsstat. Verksamhetsområden, innehåll eller funktionssätt som kommissionen bedömer vara uppenbara misstag måste följdriktigt anpassas i syfte att i mån av möjlighet förebygga konflikter och tvister.

2.9 Samtliga tjänster av allmänt intresse och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse drabbas för närvarande av en viss osäkerhet i fråga om hur uppdraget ska uppfyllas i följande avseenden:

— Vilka är unionens, medlemsstaternas och de lokala myndigheternas behörighets- och ansvarsområden?

— Vilka tjänster är av ekonomisk art och vilka är av icke-ekonomisk art? Detta avgör vilken lagstiftning som ska tillämpas på tjänsterna.

2.10 Det är därför viktigt att i enlighet med artikel 14 i Lissabonfördraget lägga fram ett eller flera lagstiftningsförslag som kan bringa klarhet och ge nödvändiga garantier samtidigt som man beaktar beskaffenheten och särdragen i varje enskild typ av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (sociala tjänster, åtgärder för integration i arbetslivet, stöd till missgynnade eller rörelsehindrade personer, socialbostäder osv.). Det är inte fråga om att göra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse enhetliga i hela EU, utan om att förena enhet och mångfald – enhet i fråga om vissa gemensamma regler på viktiga områden, och mångfald såväl i olika sektorer som i olika medlemsstater.

### 3. Definitionens utformning

3.1 Medlemsstaternas vidsträckt bestämmanderätt när det gäller att fastställa vad en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse är undantar dem inte från plikten att garantera tjänsternas överensstämmelse med vissa gemensamma minimikriterier för samtliga fördragsenliga tjänster av allmänt ekonomiskt intresse när de önskar fastställa och skydda en sådan tjänst. Kriterierna utformas genom rättspraxis, och medlemsstaterna ska i varje enskilt fall kunna visa att de respekteras.

3.2 Det behövs framför allt en officiell nationell handling som tilldelar berörda operatörer uppdraget att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och som fastställer verksamhetsområdet och innehållet för detta uppdrag. Den officiella handlingen ska upprättas av en behörig offentlig myndighet och ska ha tvingande rättsverkan i nationell rätt (lagar, förordningar, kontrakt, avtal el. dyl.).

3.3 Medlemsstaten ska utgående från gemenskapsreglerna ange de särskilda uppdrag av allmänt intresse som den anser medföra att ifrågavarande tjänst, genom sin specifika beskaffenhet, förtjänar att betecknas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse till skillnad från annan ekonomisk verksamhet på den fria marknaden.

3.4 I motsatt fall, om medlemsstaten inte kan styrka att kriterierna uppfylls, eller att de inte efterlevs eller misstänks vara föremål för uppenbara fel, har kommissionen skyldighet att besluta om sanktioner.

3.5 En medlemsstat kan välja att låta flera olika operatörer i en sektor fullfölja uppdraget för tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse utan att separat tilldela uppdraget till dessa genom en handling eller ett fristående mandat.

3.6 Alla dessa bestämmelser är underkastade EG-domstolens rättspraxis, men är inte klart etablerade eller konsoliderade i sekundärrätten, vilket leder till rättslig osäkerhet för olika deltagande parter eller åtminstone en känsla av rättslig osäkerhet bland många av dem.

3.7 I direktivet om tjänster på inre marknaden har man i fråga om sociala tjänster skilt mellan tjänsteleverantörer med uppdrag från staten och välgörenhetsorganisationer som godkänts av staten å ena sidan, och tjänsteleverantörer som inte har ett officiellt mandat eller godkännande å den andra.

3.8 Enligt arbetsdokumentet SEK(2007) 1516 (endast på engelska) anser kommissionen att mandatet är den officiella handling som uppdrar åt en tjänsteleverantör att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, och som fastställer det ifrågavarande företags uppdrag av allmänt intresse samt omfattningen och de allmänna villkoren för hur tjänsterna av allmänt ekonomiskt intresse ska tillhandahållas.

3.9 Mandatet innehåller enligt en tolkning från kommissionen ett ytterst viktigt åliggande att utföra eller tillhandahålla tjänsten utan åtskillnad eller hänsyn till tjänstens specifika beskaffenhet. Enligt kommissionen gäller detta åliggande inte de välgörenhetsorganisationer som medlemsstaten erkänner som sådana, men villkoren och formen för ett sådant erkännande preciseras inte.

3.10 Dessutom kan – enligt kommissionen – en offentlig myndighet ge en tjänsteleverantör ett "samtycke" som innebär tillstånd att utföra vissa tjänster utan att detta betraktas som ett mandat som skulle ålägga operatören att tillhandahålla tjänsten i fråga. Begreppet samtycke finns inte heller, vare sig i primärrätten eller i sekundärrätten.

3.11 Man kan inte heller i detta fall undgå att klargöra situationen från fall till fall utgående från avgöranden i tvister och skiljeförfaranden, varför något slags lagstiftningsinitiativ i samråd med berörda parter skulle kunna bidra till större klarhet och rättssäkerhet.

3.12 Ett dylikt klargörande har efterfrågats av berörda deltagande parter och bör utgå från befintliga situationer i medlemsstaterna med hänsyn till historia, traditioner och olika former av social organisation, samtidigt som man säkerställer varaktigheten så fort man kunnat påvisa allmännyttiga mål och att tjänsterna håller hög nivå.

#### 4. Gemenskapstjänster av allmänt intresse

4.1 I två nyligen avgivna yttranden (EESK:s yttrande om "De sociala konsekvenserna av utvecklingen på energi- och transportområdet", CESE 1293/2008 och om 'Grönbok – Mot ett tryggt, hållbart och konkurrenskraftigt europeiskt energinät", CESE 1029/2009, föredragande för båda yttrandena: Laure Batut) bedömer EESK att man bör undersöka huruvida det är möjligt att införa europeiska tjänster av allmänt intresse på energiområdet till förmån för den gemensamma energipolitiken.

4.2 I sin grönbok med titeln "Mot ett tryggt, hållbart och konkurrenskraftigt europeiskt energinät" förespråkar kommissionen inrättandet av en europeisk systemansvarig för gastransportsystem genom att stegvis bygga upp ett oberoende företag som skulle ges i uppdrag att förvalta ett gemensamt nät för transport av gas inom hela EU.

4.3 Det är dock nödvändigt att konstatera att EU-institutionerna och de nationella regeringarna eller medlemsstaterna i ett trängt läge mellan nationella särdrag och ett gemensamt behov av att

bygga upp en europeisk inre marknad har svårt att vänja sig vid tanken på gemenskapstjänster av allmänt intresse (ekonomiska eller icke-ekonomiska). Därmed har tanken på att införa europeiska energitjänster ännu inte fått något positivt mottagande bland beslutsfattarna.

4.4 Trots detta är gemenskapstjänster av allmänt intresse nödvändiga för att Europa även i fortsättningen ska kunna byggas tillsammans. Sådana tjänster skulle avspegla europeisk solidaritet i ett läge då unionen står inför utmaningar på viktiga, multinationella och gränsöverskridande områden, till exempel energiförsörjning, tryggade vattenresurser, bevarandet av biologisk mångfald, bibehållen luftkvalitet, intern och yttre säkerhet osv. Det är fråga om tjänster som inte kan begränsas till organisationer på nationell eller lokal nivå, eftersom närhetstjänster såsom de sociala tjänsterna eller rent lokala, regionala eller nationella tjänster av allmänt intresse inte är aktuella i detta sammanhang.

4.5 Mot denna bakgrund välkomnar EESK de offentliga (unionen och medlemsstaterna) och de privata partnerskapen för att öka försörjningstryggheten vad gäller energi och nå fram till en integrerad styrning av de sammankopplade energinäten (gas, el, olja), liksom även utbyggnaden av vindkraftnätet till havs och anslutningen av vindkraftparker till det markbundna nätet, vilket på ett betydande sätt skulle kunna sänka utvinnings- och investeringskostnaderna och uppmuntra till ytterligare investeringar i nya nätprojekt.

4.6 Inom ramen för varje medlemsstats befogenheter, exempelvis på området energimix, överskrider sociala och samhällliga frågor i samband med förvaltningen och användningen av naturresurser, kärnenergi, klimatförändringen och hållbar förvaltning samt säkerhet staternas traditionella gränser, och de kan inte besvaras på ett tillfredsställande sätt annat än genom ett europeiskt koncept i fråga om allmänt intresse och med hjälp av lämpliga tjänster.

4.7 Det faktum att medlemsstaterna har huvudansvaret för att fastställa vad som är tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inverkar på inget sätt på EU:s behörighet att på sin nivå fastställa tjänster av allmänt (ekonomiskt) intresse när detta är nödvändigt för att uppnå unionens mål, och på ett sätt som är avpassat till dessa mål. Såväl primärrätten som sekundärrätten och rättspraxisen ger unionen möjlighet att i egenskap av offentlig myndighet på områden som EU har uttrycklig behörighet på (även begränsad eller delad) tillhandahålla, låta genomföra, organisera och finansiera tjänster på samma villkor och enligt samma regler som medlemsstaterna.

4.8 Artikel 16 i EG-fördraget fastställer tydligt hur behörigheten och ansvaret ska delas av EU och medlemsstaterna. Det preciseras att gemenskapen och medlemsstaterna var och en inom ramen för sina respektive befogenheter ska sörja för att tjänsterna av allmänt ekonomiskt intresse utförs på grundval av principer och villkor som gör det möjligt för att fullgöra uppgifterna.

4.9 Tjänsterna av allmänt ekonomiskt intresse berörs nämligen av en rad EU-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.

4.10 I fördragen fastställs EU:s behörighet tydligt. Vissa av behörighetsområdena kan i enlighet med subsidiaritetsprincipen innebära att tjänster, organ, byråer eller liknande inrättas på gemenskapsnivå (transportpolitiken, transeuropeiska nät, miljöskydd, konsumentskydd, EU:s ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållning, inre och yttre säkerhet, kampen mot klimatförändringen, försörjningstrygghet i fråga om energi osv.).

4.11 Även om det inte alltid ges någon rättslig hänvisning till tjänster av allmänt intresse eller av allmänt ekonomiskt intresse när det gäller vissa tjänster som gemenskapsorgan, bland annat de som ansvarar för sjösäkerhet, livsmedelssäkerhet, järnvägssäkerhet eller för förvaltningen av det operationella samarbetet vid de yttre gränserna eller för det gemensamma europeiska luftrummet eller Galileo, har dessa tjänster på grund av sin beskaffenhet ett allmänt europeiskt intresse.

4.12 I stället för att ha en defensiv inställning bör gemenskapsinstitutionerna utan att inskränka operatörernas ställning erkänna förekomsten och nödvändigheten av gemenskapstjänster av allmänt intresse på områden där EU:s verksamhet är mer effektiv för att uppnå målen än varje enskild medlemsstats separata insatser.

Bryssel den 4 november 2009

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*  
*ordförande*  
Mario SEPI

---