

## I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

## YTTRANDEN

## EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

## 491:A PLENARSESSIONEN DEN 10 OCH 11 JULI 2013

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "EU:s konkurrenskrafts utnyttjade ekonomiska potential – reform av offentliga företag" (förberedande yttrande)**

(2013/C 327/01)

Föredragande: **Raymond HENCKS**

Den 15 april 2013 bad Vytautas LEŠKEVIČIUS, vice utrikesminister, på det kommande litauiska ordförandeskapets vägnar Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att utarbeta ett förberedande yttrande om

*"EU:s konkurrenskrafts utnyttjade ekonomiska potential – reform av offentliga företag"*.

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 27 juni 2013.

Vid sin 491:a plenarsession den 10–11 juli 2013 (sammanträdet den 10 juli) antog Europeiska ekonomiska och kommittén följande yttrande med 170 röster för, 10 röster emot och 2 nedlagda röster.

## 1. Bakgrund

1.1 Detta förberedande yttrande från EESK syftar till att klargöra på vilket specifikt sätt de offentliga företagen kan bidra till EU:s konkurrenskraft. Det ska precisera vilka specifika utmaningar för EU:s politik och institutioner som finns på området.

1.2 Bakgrunden är att fördragen ger medlemsstaterna ett mycket stort handlingsutrymme när det gäller definition, organisation och finansiering av deras tjänster av allmänt intresse. Enligt fördragen har medlemsstaterna också behörighet när det gäller att välja vilka företag som ska genomföra uppdragen av allmänt intresse och vilken typ av ägandeform de ska ha (privat, offentligt eller offentlig-privat partnerskap) <sup>(1)</sup>.

1.3 En offentlig myndighet kan från fall till fall med hjälp av en analys av en viss sektor, definierade mål och uppdrag samt

utifrån den långsiktiga inriktning som ska främjas besluta att använda sig av ett offentligt företag för att genomföra sina åtgärder.

1.4 I kommissionens direktiv 80/723/EEG av den 25 juni 1980 om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag definieras "offentligt företag" enligt följande: "varje företag, över vilket de offentliga myndigheterna direkt eller indirekt kan utöva ett dominerande inflytande till följd av ägarskap, finansiell medverkan eller gällande regler.

Ett dominerande inflytande skall anses föreligga, när de offentliga myndigheterna direkt eller indirekt

<sup>(1)</sup> Fördragen ska inte i något hänseende ingripa i medlemsstaternas egendomsordning. Enligt artikel 345 i EUF-fördraget ska EU förhålla sig neutralt till om andelarna i företaget är privat eller offentligt ägda och inte påverka medlemsstaternas egendomsordning.

a) äger majoriteten av företagets tecknade egenkapital,

b) kontrollerar majoriteten av röstetalet för bolagets samtliga aktier, eller

c) har rätt att utse fler än hälften av medlemmarna i företagets administrativa eller verkställande ledning eller i dess styrelse."

1.5 Alla europeiska länder har någon gång skapat offentliga företag, antingen direkt eller genom att förstatliga eller kommunalisera privata företag. Anledningarna till att göra detta har t.ex. varit att

- genomföra strategiska mål kopplade till yttre eller inre säkerhet eller till försörjningstrygghet avseende vissa oundgängliga varor eller tjänster,
- bygga den infrastruktur som är nödvändig för det ekonomiska och sociala livet,
- mobilisera stora investeringar (särskilt efter de två världskriegen),
- främja ny verksamhet som inte nödvändigtvis lönar sig på kort sikt,
- åtgärda marknadsmisslyckanden (naturligt monopol, outsourcing) eller brist på privata initiativ,
- hitta lösningar i krissituationer på det finansiella, ekonomiska, sociala eller miljömässiga området,
- utföra allmännyttiga uppdrag.

1.6 Mätningen av ändamålsenligheten och effektiviteten hos, och i förekommande fall behovet av att reformera, offentliga företag kan inte begränsas till de vanliga lönsamhetsindikatorerna för ekonomisk verksamhet utan bör omfatta alla mål och uppdrag som de offentliga myndigheterna har tilldelat dessa företag.

1.7 Enligt den officiella europeiska definitionen är konkurrenskraft förmågan att varaktigt höja levnadsstandarden samt säkra en hög sysselsättning och en hög grad av social sammanhållning för medborgarna.

1.8 Varje år tappar EU lite mark när det gäller produktiviteten. Denna avmattning är detsamma som försämrade konkurrenskraft. Tecknen på denna tillbakagång är t.ex. otillräcklig innovation och brist på investeringar i infrastruktur och teknik samt i humankapital.

1.9 EU:s konkurrenskraft och attraktionskraft beror alltså på de investeringar som görs i infrastruktur, utbildning, forskning och utveckling, hälso- och sjukvård, socialt skydd, miljöskydd osv. På alla dessa områden kan de offentliga myndigheterna använda sig av offentliga företag som ett av verktygen för att agera.

1.10 Men staten och de lokala och regionala offentliga myndigheterna är inte per definition felfria, och det finns även brister i de offentliga företagen som kan ha följande orsaker:

- Administrativ, byråkratisk eller "politisk" kontroll.

— Brist på ansvar hos den offentliga myndigheten, som kan begränsa sig till enbart finansiella eller ekonomiska mål.

— Användande av ett offentligt företag i andra syften än det dess uppdrag gäller.

1.11 Det offentliga företaget kan ingå som ett led i defensiva eller offensiva strategier från den behöriga offentliga myndighetens sida:

- I en defensiv strategi kan det offentliga företaget ha som syfte att begränsa krisens effekter, agera som räddningstjänst om ett företag går i konkurs eller rädda arbetstillfällen, tillfälligt förstatliga företaget tills man hittat en köpare, sanktionera uppenbart missbruk av ett privat företag osv.
- I en offensiv strategi kan det offentliga företaget ha som syfte att främja en viss industripolitik eller ny teknik, genomföra en viss offentlig politik, utforma nya politiska mål, främja nya mål (t.ex. biologisk mångfald, förnybar energi eller övergång till andra energislag) eller skapa en ny utvecklingsmodell (t.ex. hållbar eller inkluderande).

1.12 Detta förutsätter att den offentliga myndigheten tar på sig ansvaret för att utforma de strategiska riktlinjerna men samtidigt lämnar tillräckligt med självbestämmande åt företagets ledning. Den offentliga myndigheten bör dock se till att det sker en verklig offentlig kontroll och reglering, vilket innebär att styrningen av de offentliga företagen måste bygga på att alla berörda aktörer, och även representanter för företagets personal, deltar.

1.13 De tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som medlemsstaterna tillhandahåller med hjälp av sina offentliga företag är tjänster av industriell och kommersiell karaktär som ofta konkurrerar direkt med tjänster som andra företag erbjuder.

1.14 Bland de offentliga företag som utvecklas i en liberaliserad och konkurrensutsatt miljö bör man först och främst nämna nätverkföretagen (el, gas, elektronisk kommunikation, transport och post). Att dessa företag kan erbjuda tillgänglighet och en kontinuerlig försörjning av god kvalitet till ett överkomligt pris är oundgängligt, inte bara för medborgarna utan även för en stor del av de privata företagen. Därför spelar de en avgörande roll för en medlemsstats ekonomi och globala konkurrenskraft. Detta gäller även för andra sektorer såsom audiovisuella medier, bostäder och hälso- och socialvård, där marknadsmisslyckanden kan hindra medborgare från att på ett eller annat sätt hävda sina grundläggande rättigheter.

## 2. Syftet med begäran om ett förberedande yttrande

2.1 I sin remiss bad det kommande litauiska ordförandeskapet särskilt om att tyngdpunkten skulle läggas på att förbättra de offentliga företagens effektivitet och på deras betydelse för den nationella konkurrenskraften. Det kommande ordförandeskapet begärde en analys av den aktuella situationen och av god (eller dålig) praxis, vilket fortfarande saknas på EU-nivå, liksom en strukturell reform när det gäller utvärderingen av hur effektiva denna typ av företag är mot bakgrund av samordningen av den ekonomiska politiken och dess konsekvenser för den inre marknaden.

2.2 Trots att EU:s lagstiftning endast berör vissa specifika delar av de offentliga företagens verksamhet (statligt stöd och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse) föreslår det kommande litauiska ordförandeskapet att de initiativ som läggs fram på EU-nivå när det gäller reformen av de offentliga företagen begränsas till icke-lagstiftningsåtgärder och att inga mål för den nya lagstiftningen fastställs. Eventuell privatisering av offentliga företag bör även i fortsättningen tillhöra medlemsstaternas exklusiva behörighet.

2.3 Slutligen beklagar det kommande litauiska ordförandeskapet att det hittills inte har funnits någon allmän diskussion, i vare sig kommissionens existerande eller planerade initiativ och dokument, om reformen av de offentliga företagen, deras förvaltning, förbättringen av deras effektivitet och deras bidrag till konkurrenskraften och till genomförandet av målsättningarna för Europa 2020-strategin. Kommissionen och Europaparlamentet har hittills enbart koncentrerat sig på två aspekter, nämligen efterlevnaden av bestämmelserna för statligt stöd och bestämmelserna för tillhandahållandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

### 3. EESK:s förslag

3.1 EESK kan inte annat än stödja det kommande litauiska ordförandeskapets begäran om en analys av den aktuella situationen och av god (eller dålig) praxis samt en strukturell reform när det gäller utvärderingen av hur effektiva denna typ av företag är mot bakgrund av samordningen av den ekonomiska politiken och dess konsekvenser för den inre marknaden.

3.2 Enligt fördragen har unionen och medlemsstaterna nu en starkare förpliktelse att sörja för att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse utförs på ett välfungerande sätt, i synnerhet genom fortlöpande utvärdering av dessa tjänsters effektivitet. Så länge detta inte åstadkommit kan utvärderingarna av effektiviteten inte bidra till att uppfylla medborgarnas och ekonomins behov på nationell nivå och EU-nivå.

3.3 En sådan utvärdering bör tjäna till att göra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ändamålsenligare och effektivare och till att anpassa dem till medborgarnas och företagens föränderliga behov. Den bör även ge de offentliga myndigheterna underlag för att fatta så bra beslut som möjligt. Den är också viktig för att uppnå en god balans mellan marknad och allmänintresse samt mellan ekonomiska, sociala och miljömässiga mål.

3.4 I sitt yttrande "En oberoende utvärdering av tjänster av allmänt intresse" (2) gav EESK konkreta förslag på hur man kunde fastställa formerna för utbyte, sammanförande, jämförelse och samordning på EU-nivå. Det är således EU:s uppgift att driva på utvecklingen av denna oberoende utvärdering – i linje med subsidiaritetsprincipen och de principer som anges i det protokoll som fogats till de ändrade fördragen – genom att i dialog med företrädarna för de berörda aktörerna utarbeta en

harmoniserad utvärderingsmetod på EU-nivå utifrån gemensamma indikatorer samt anvisningar om hur metoden ska tillämpas.

3.5 EESK har i samband med sina överväganden om hur de offentliga företagen skulle kunna bidra mer till EU:s ekonomiska återhämtning och konkurrenskraft tagit upp frågan om europeiska tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i olika yttranden.

3.6 Sedan den 8 oktober 2001 finns en stadga för Europabolag. Stadgan, som har kunnat användas sedan den 8 oktober 2004, ger företag med verksamhet i flera medlemsstater möjlighet att etablera sig som ett enda företag som omfattas av EU-lagstiftningen och således tillämpar samma regler, dvs. ett enda system för förvaltning och publicering av finansiell information. De företag som använder sig av stadgan behöver alltså inte anpassa sig till den nationella lagstiftningen i varje medlemsstat där de har en filial och kan därmed minska sina administrativa kostnader.

3.7 Mot denna bakgrund bör man överväga att införa en stadga för offentliga Europabolag enligt vad kommissionen föreslog 2011 i samband med Galileo (3), som nu i praktiken är ett offentligt Europabolag.

3.8 Man skulle särskilt kunna tänka sig offentliga Europabolag för de stora transeuropeiska energi- eller transportinfrastruktur nät, som enligt fördragen definieras som gemensam politik. De skulle samarbeta med de nationella eller lokala företagen inom dessa sektorer i syfte att genomföra de nya bestämmelser och tillämpa de nya behörigheter som Lissabonfördraget innehåller, särskilt i fråga om EU:s energipolitik (artikel 194 i EUF-fördraget).

3.9 EESK föreslog i sitt yttrande om grönboken "Mot ett tryggt, hållbart och konkurrenskraftigt europeiskt energinät" (4) att man skulle utföra studier om möjligheterna för och genomförbarheten av en europeisk tjänst i allmänhetens intresse på energiområdet, medborgarna till fromma, med en enhetlig infallsvinkel i fråga om pris, beskattning, finansieringsregler, säkerhet, kontinuitet, ekonomisk utveckling och klimatskydd.

3.10 I samma grönbok pläderar kommissionen för inrättandet av en europeisk systemansvarig för överföringssystemen för gas genom att gradvis bygga upp ett självständigt bolag som ska ha som uppgift att förvalta ett gemensamt nät för transport av gas i hela EU.

(3) *Impact assessment on the Proposal for a Regulation on further implementation of the European satellite navigation programme* (Konsekvensbedömning för förslaget till förordning om det fortsatta genomförandet av det europeiska satellitnavigeringsprogrammet) (2014–2020) (SEC(2011) 1446).

(4) EUT C 306, 16.12.2009, s. 51.

(2) EUT C 162, 25.6.2008, s. 42.

3.11 Sådana gemensamma tjänster skulle oavsett ägandeform (offentligt, privat eller offentlig-privat partnerskap) kunna ge mervärde på mycket viktiga och multinationella eller transnationella områden, till exempel när det gäller att trygga energiförsörjningen och vattenresurserna, bevara den biologiska mångfalden och luftkvaliteten samt upprätthålla en god inre och yttre säkerhet osv., i den mån dessa tjänster kan tillhandahållas effektivare på EU-nivå än på nationell eller lokal nivå.

3.12 Mot denna bakgrund välkomnar EESK offentliga (unionen och medlemsstaterna) och privata partnerskap för att öka energiförsörjningstryggheten och nå fram till en integrerad styrning av de sammankopplade energinäten (gas, el, olja). Kommittén förordar även utbyggnaden av vindkraftnätet till havs och anslutningen av vindkraftparker till det markbundna nätet, vilket skulle kunna sänka drifts- och investeringskostnaderna väsentligt och uppmuntra till ytterligare investeringar i nya nätprojekt<sup>(5)</sup>.

3.13 Inom ramen för varje medlemsstats befogenheter, exempelvis på energimixområdet, överskrider sociala och samhällsleliga frågor i samband med förvaltningen och användningen av naturresurser, kärnenergi, klimatförändringen och hållbar

förvaltning samt säkerhet staternas traditionella gränser, och dessa frågor kan besvaras på ett mer tillfredsställande sätt genom ett europeiskt koncept i fråga om allmänt intresse och lämpliga tjänster.

3.14 Man skulle också kunna ta upp frågan om de europeiska genomförandeorganens ekonomiska verksamhet.

3.15 Det finns för närvarande sex genomförandeorgan<sup>(6)</sup> som för perioden 2007–2013 tillsammans förvaltar program för omkring 28 miljarder euro. De flesta av programmen berör områden där EU har behörighet att stödja medlemsstaterna.

3.16 Å ena sidan kan man betrakta dessa genomförandeorgan som en slags underleverantörer av vissa av kommissionens funktioner och då kan det uppstå tvivel om hur oberoende de egentligen är. Men å andra sidan innebär deras uppdrag och ansvarsområden att de är direkt involverade i ekonomisk och social verksamhet. Är detta verkligen så långt ifrån den breda definition som EU-domstolen har gett av begreppen ekonomisk verksamhet och företag?

Bryssel den 10 juli 2013

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande

Henri MALOSSE

<sup>(5)</sup> EUT C 128, 18.5.2010, s. 65.

<sup>(6)</sup> Genomförandeorganet för det transeuropeiska transportnätet, genomförandeorganet för Europeiska forskningsrådet, genomförandeorganet för forskning, genomförandeorganet för konkurrenskraft och innovation, genomförandeorganet för hälso- och konsumentfrågor samt genomförandeorganet för utbildning, audiovisuella medier och kultur.