

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Grönbok om tjänster i allmänhetens intresse"

(KOM(2003) 270 slutlig)

(2004/C 80/20)

Den 22 maj 2003 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Grönbok om tjänster i allmänhetens intresse".

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 24 november 2003. Föredragande var Bernardo Hernández Bataller och medföredragande Raymond Hencks.

Vid sin 404:e plenarsession den 10 och 11 december 2003 (sammanträdet den 11 december) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 72 röster för 7 emot och 6 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Vad som avses med "tjänster i allmänhetens intresse" varierar inom Europeiska unionen och begreppen är inte identiska i de germanska, nordiska, latinska och anglosaxiska länderna. I några medlemsstater saknas själva begreppet allmänna tjänster. Det finns dock ganska likartade idéer och snarlika förhållanden som avspeglar värderingar som delas av alla EU-länder. (I t.ex. Nederländerna talar man om "beheer van diensten", i Italien om "gestione di pubblica utilità", i Storbritannien om "public utilities"; i Tyskland om "Daseinsvorsorge" och i Frankrike om "service public")⁽¹⁾.

1.2. Begreppet "tjänster i allmänhetens intresse" och dess innehåll har definierats i en rad gemenskapsdokument, men har ännu inte konsoliderats. Definitionen är i huvudsak gällande än i dag och innebär följande:

- Tjänster i allmänhetens intresse: Tjänster, utförda på affärsmässiga eller icke-affärsmässiga grunder, som offentliga myndigheter anser ligga 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⁽²⁾, och som därför omfattas av särskilda förpliktelser från medlemsstaternas sida. Det gäller särskilt samhällsomfattande tjänster som rör telekommunikationer, energi och post.

1.2.1. Kommissionen har i sina meddelanden från 1996⁽³⁾ och 2000⁽⁴⁾ om tjänster i allmänhetens intresse i Europa framhållit betydelsen av dessa tjänster och att de ligger till grund för den europeiska samhällsmodellen. Det säger något om denna modells breda förankring att EU vid WTO-förhandlingarna i Cancún (10–15 september 2003) uteslöt utbildning, hälso- och sjukvård och kultur just för att slå vakt om allmänintresset.

1.2.2. I dessa meddelanden tar kommissionen upp huvudsakligen fyra mål:

- Att garantera att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse fungerar effektivt.
- Att säkerställa att beteckningen tjänster av allmänt ekonomiskt intresse används korrekt.
- Att säkerställa att det inte inträffar störningar på konkurrensutsatta marknader som inte utför offentliga tjänster.
- Att garantera att alla medborgare har tillgång till grundläggande tjänster.

1.3. I gemenskapsrätten anges förfaranden och principer som måste följas, särskilt principerna om öppenhet, icke-diskriminering och proportionalitet, och den reser inga hinder för att införa och utföra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse på ett effektivt sätt. Eftersom rådet inte har antagit några särskilda bestämmelser har medlemsstaterna långtgående befogenheter att definiera sina tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och deras funktionssätt, däribland vilka offentliga stöd som kan komma att behövas.

⁽¹⁾ EGT C 368, 20.12.1999, punkt 1.1.

⁽²⁾ EGT C 241, 7.10.2002, punkt 1.1.

⁽³⁾ EGT C 281, 26.9.1996.

⁽⁴⁾ EGT C 17, 19.1.2001.

Det finns dock en bristande överensstämmelse i fördragen mellan hur man i konkurrensrätten som den tillämpas i praktiken betraktar tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som undantag från artikel 86.2 och följande artiklar, och det positiva erkännandet av dessa tjänster i artikel 16, som inte utgör en rättslig grund.

Både politiken för statligt stöd och politiken för social och territoriell sammanhållning utnyttjas för att motverka brister på marknaden, även om stödpolitiken är utformad för att undvika snedvridning av marknaden och den sistnämnda politiken har som mål att främja och stärka den sociala och territoriella sammanhållningen.

I artikel 36 ⁽¹⁾ i stadgan om de grundläggande rättigheterna erkänns och respekteras tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse för att främja social och territoriell sammanhållning. Dessutom innebär tillgång till dessa tjänster i regel att en annan grundläggande rättighet stärks, till exempel fri rörlighet för personer vid transporttjänster eller rätten till integritet och uppgiftsskydd vid posttjänster.

1.4. Efter en begäran från Europeiska rådet i Nice i december 2000 lade kommissionen fram en rapport om tjänster i allmänhetens intresse till Europeiska rådet i Laeken i december 2001 ⁽²⁾. Kommissionen angav i denna rapport att den för att öka rättssäkerheten när det gäller ersättning för tillhandahållande av offentliga tjänster har för avsikt att inrätta ett gemenskapsramverk för statligt stöd till företag som har till uppgift att utföra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och för att göra en utvärdering av deras effektivitet.

1.4.1. Kommissionen har historiskt sett bedömt att den ersättning som en stat betalar till företag som utför en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse inte utgör statligt stöd så länge ersättningen begränsar sig till att täcka den faktiska kostnad som uppstår genom förpliktelsen att tillhandahålla dessa tjänster.

1.4.2. Förstainstansrätten fann i sina beslut i FFSA-målet ⁽³⁾ av den 27 februari 1997 och i målet Radiotelevisão Portuguesa av den 10 maj 2000 ⁽⁴⁾ att ersättning för den faktiska kostnaden för att uppfylla förpliktelsen att tillhandahålla offentliga tjänster utgör statligt stöd i enlighet med artikel 87.1 i fördraget, även om beloppet inte överstiger kostnaden för att utföra de offentliga tjänsterna.

1.4.3. I sitt beslut i Ferring-målet ⁽⁵⁾ av den 22 november 2000 konstaterade EG-domstolen att ersättning som beviljas av stater och som inte överstiger den kostnad som tillhandahållandet av de offentliga tjänsterna för med sig inte utgör en fördel för de företag som uppbär ersättningen. Den utgör således inte ett statligt stöd, men domstolen framhåller dock att ersättning som överstiger den kostnad som förpliktelsen att tillhandahålla de offentliga tjänsterna för med sig kan utgöra ett statligt stöd, som är förbjudet enligt artikel 86 i fördraget.

1.4.4. EG-domstolen avgav under sin plenarsession sin dom den 24 juli 2003 ⁽⁶⁾, som ändrar rättspraxis ⁽⁷⁾ och anger att vissa krav till fullo måste uppfyllas för att utesluta sådana offentliga subventioner (ersättning/kompensation) från tillämpningsområdet i artikel 87.1 i EG-fördraget:

- Det utvalda företaget skall verkligen ha fått i uppdrag att utföra allmännyttiga tjänster och dessa tjänster skall vara klart definierade.
- Kriterierna för beräkning av ersättningen skall ha fastställts i förväg på ett objektivt och öppet sätt.
- Ersättningen får inte överskrida det belopp som krävs för att täcka hela eller delar av kostnaderna för att utföra de allmännyttiga tjänsterna, med hänsyn till de intäkter som tjänsterna ger och en rimlig vinst.
- Ersättningen skall, i de fall kontrakt tilldelas utan offentlig upphandling, beräknas utifrån en analys av de kostnader som ett välskött och för ändamålet välutrustat medelstort företag skulle ha haft för att fullgöra dessa förpliktelser, samtidigt som man skall väga in intäkterna och en rimlig vinst från utförandet av tjänsterna.

⁽¹⁾ I artikel 36 i stadgan anges följande: "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."

⁽²⁾ KOM(2001) 598 slutlig.

⁽³⁾ Mål T-106/95; beslutet bekräftades av EG-domstolens dom av den 25 mars 1998 (mål C-174/97).

⁽⁴⁾ Mål T-46/97.

⁽⁵⁾ Mål C-53/00.

⁽⁶⁾ Mål C-280/00 Altmärk Trans GmbH. Slutsatser framlagda av generaladvokat Leger den 19 mars 2002.

⁽⁷⁾ Mål C-53, dom av den 22 november 2001. Särskilt kritiska synpunkter lades fram av generaladvokat Leger i slutsatserna till mål C-280/00, särskilt i punkterna 58–61, 76–82 och 87–89.

2. Grönbok om tjänster i allmänhetens intresse

2.1. Grönboken består av fem huvudavsnitt samt en inledning och praktiska slutsatser. I den första delen redovisas bakgrunden, i den andra diskuteras omfattningen av gemenskapens åtgärder inom området tjänster i allmänhetens intresse, i den tredje redovisas en rad aspekter rörande ett eventuellt gemensamt begrepp för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse mot bakgrund av befintlig sektorsspecifik lagstiftning, i den fjärde diskuteras frågor rörande organisationen, finansieringen och utvärderingen av tjänster i allmänhetens intresse och i den femte berörs den internationella dimensionen hos tjänster i allmänhetens intresse. Grönboken har även en bilaga där det närmare redogörs för en rad förpliktelser i samband med offentliga tjänster vilka föreskrivs i befintlig sektorsspecifik lagstiftning samt de politiska instrument som finns tillgängliga för att se till att förpliktelserna fullgörs ⁽¹⁾.

2.2. De faktiska förutsättningarna för tjänster i allmänhetens intresse, vilket omfattar tjänster av både allmänt ekonomiskt och icke-ekonomiskt intresse, är komplexa och förändras ständigt. Tjänsterna omfattar många olika typer av verksamhet av olika omfattning och karaktär. Hur dessa tjänster är organiserade varierar beroende på kulturella traditioner, historia och geografiska förutsättningar i de olika medlemsstaterna och beroende på särdragen hos den berörda verksamheten, särskilt den tekniska utvecklingen ⁽²⁾.

2.3. Europeiska unionen respekterar denna mångfald och de nationella, regionala och lokala myndigheternas roll när det gäller uppgiften att värna om medborgarnas välfärd och garantera de demokratiska valmöjligheterna bland annat i fråga om tjänsternas kvalitetsnivå. Denna mångfald är förklaringen till att gemenskapens åtgärder har olika omfattning och att olika instrument används. EU har också en funktion att fylla inom ramen för sina exklusiva befogenheter. I EU aktualiserar dessutom tjänster i allmänhetens intresse en rad frågor och aspekter som är gemensamma för olika tjänster och olika behöriga myndigheter ⁽³⁾.

2.4. I den debatt som denna grönbok vill väcka uppkommer bland annat frågor om

- omfattningen av eventuella gemenskapsåtgärder som till fullo respekterar subsidiaritets-principen i sitt förverkligande av fördraget och tilldelning till gemenskapen av ytterligare rättsliga befogenheter,
- de principer som skulle kunna ingå i ett eventuellt ramdirektiv om tjänster i allmänhetens intresse, eller i ett annat allmänt instrument, samt ett sådant instruments mervärde,
- definitionen av goda styrelseformer inom området organisation, reglering, finansiering och utvärdering av tjänster i allmänhetens intresse för att säkra en större konkurrenskraft hos ekonomin samt effektiv och rättvis tillgång för alla till tjänster av hög kvalitet som tillfredsställer användarnas behov,
- eventuella åtgärder som skulle kunna vidtas för att öka rättssäkerheten och skapa en logisk och harmonisk koppling mellan målet att upprätthålla högkvalitativa tjänster i allmänhetens intresse och en sträng tillämpning av konkurrens- och inre marknadsreglerna ⁽⁴⁾.

3. Allmänna kommentarer

3.1. Kommittén har redan yttrat sig om de flesta frågor som kommissionen behandlar i grönboken. Kommittén bedömde i sina yttranden CES 949/99 och CES 860/2002, särskilt i det sistnämnda ⁽⁵⁾, att det är 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”

EESK upprepar att det är nödvändigt att anta ovannämnda ramdirektiv ⁽⁶⁾ för att klargöra dels de begrepp som används i fördraget och sektorsdirektiven, dels villkoren för de olika enskilda aktörernas intervention och framför allt för dem som har till uppgift att utföra tjänster i allmänhetens intresse på lokal och regional nivå.

⁽¹⁾ Punkt 13 i grönboken.

⁽²⁾ Punkt 10 i grönboken.

⁽³⁾ Punkt 11 i grönboken.

⁽⁴⁾ Punkt 12 i grönboken.

⁽⁵⁾ EGT C 241, 7.10.2002, punkt 4.4.

⁽⁶⁾ ”Ramlag” enligt den terminologi som används i utkastet till konstitution för Europa.

3.1.1. Förutom ett förslag till ramdirektiv som kompletteras med andra sektorsspecifika direktiv ansåg EESK⁽¹⁾ 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". EESK välkomnar att Europeiska konventets utkast till konstitution förstärker och kompletterar nuvarande artikel 16 för att skapa en solid rättslig grund för lagstiftningsarbetet.

3.1.2. EESK har redan påpekat⁽²⁾ att kommissionen i till exempel ett meddelande bör fastställa kriterierna för att organisationer som tillhandahåller tjänster utan vinstsyfte skall kunna fortsätta göra det under klara och tydliga villkor. Det gemensamma målet för dessa kriterier bör under alla omständigheter vara att tjänsterna utförs på ett effektivt sätt.

3.1.3. EESK ser det som viktigt att de offentliga myndigheterna tillämpar deltagardemokratins principer och främjar en kultur präglad av dialog och delaktighet⁽³⁾, särskilt i fråga om organisationer som utför sociala tjänster utan vinstsyfte. De måste även i fortsättningen kunna utföra dessa tjänster eftersom de skyddar de mest utsatta i samhället, skapar eller upprätthåller sociala sammanhållning och främjar solidaritet mellan medborgarna. EESK upprepar därför att sociala tjänster måste behandlas annorlunda än tjänster som tillhandahålls av aktörer med andra uppdrag i allmänhetens intresse⁽⁴⁾.

3.1.4. Kraven på subsidiaritet och proportionalitet – eller frågan om relevans och skala – hänger nära samman och måste respekteras helt och fullt. Enligt EESK⁽⁵⁾ "bör den framtida gemenskapsramen innehålla en mekanism som gör det möjligt att tillämpa subsidiaritetsprincipen utifrån såväl funktionella som territoriella kriterier".

EESK understryker att subsidiaritetsprincipen innebär att det är de nationella, regionala och lokala myndigheterna som skall definiera, organisera, finansiera och kontrollera tjänster i allmänhetens intresse.

3.1.5. EESK vill påpeka att tjänster i allmänhetens intresse främst syftar till att ge alla medborgare, konsumenter och företag tillgång till offentliga tjänster. Om en tjänst tillhandahålls av ett vinstdrivande offentligägt eller privat företag får aldrig vare sig jakten på vinst eller konkurrensskäl leda till att vissa medborgare inte får tillgång till den. Tjänsten måste vara kontinuerlig och tillgänglig för alla på samma villkor, även om det visar sig att produktionen av den inte är ekonomiskt lönsam, till exempel av geografiska eller tekniska orsaker. I detta fall skall alla undantagsbestämmelser av administrativ, skattemässig, rättslig och teknisk art som krävs för produktion av tjänsten – även undantag från gemenskapens bestämmelser om statligt stöd – tillåtas och uppmuntras.

3.2. EESK har redan framfört följande synpunkter om de principer som skulle kunna ingå i ett eventuellt ramdirektiv om tjänster i allmänhetens intresse, eller i ett annat allmänt instrument⁽⁶⁾:

"I egenskap av medborgerliga rättigheter bör tjänster av allmänt ekonomiskt intresse vägledas av följande principiella målsättningar:

Likabehandling: Alla medborgare skall ha samma rätt att utnyttja allmännyttiga tjänster. Begreppet 'likabehandling' bör uppfattas som ett förbud mot alla former av diskriminering på sociala eller personliga grunder vid tillhandahållandet av tjänster och inte som krav på likformighet.

Allmän tillgång: Bland de tjänster som erbjuds skall bastjänsterna tillhandahållas allmänt.

Tillförlitlighet: Tillhandahållandet av allmännyttiga tjänster skall vara kontinuerligt, regelbundet och oavbrutet. Oregelbunden verksamhet eller indragning av tjänsterna skall begränsas till de fall som uttryckligen fastställts i de bestämmelser som reglerar sektorn.

Delaktighet: Brukarna bör ha ett aktivt inflytande över de allmännyttiga tjänsternas utveckling. Syftet med detta inflytande är att skydda medborgarnas rättigheter att erhålla väl fungerande tjänster och att uppmuntra samarbete mellan tjänsteleverantörerna.

Öppenhet: Tjänsteleverantörerna skall se till att brukarna får fullständig information om tjänsterna, framför allt om skyldigheterna att tillhandahålla allmänna tjänster och om tariffer.

⁽¹⁾ EGT C 241, 7.10.2002, punkt 4.1.2.

⁽²⁾ ESK:s yttrande om "Sociala allmännyttiga tjänster utförda av privata företag utan vinstsyfte" (EGT C 311, 7.11.2001).

⁽³⁾ Meddelande från kommissionen "Styrelseformerna i EU: Bättre lagstiftning", KOM(2002) 275 slutlig, s. 3.

⁽⁴⁾ ESK:s yttrande om "Sociala allmännyttiga tjänster utförda av privata företag utan vinstsyfte" (EGT C 311, 7.11.2001), punkt 4.1 d.

⁽⁵⁾ EGT C 241, 7.10.2002, punkt 4.3.

⁽⁶⁾ EGT C 368, 20.12.1999, punkt 5.3 (hela).

Tjänsteleverantörerna skall därför upplysa brukarna om de ekonomiska och tekniska villkoren för tjänsterna och om förändringar som påverkar tjänsterna genom att publicera de texter som innehåller bestämmelserna på området.

Förenklade förfaranden: Tjänsteleverantörerna skall i största möjliga utsträckning förenkla de förfaranden som brukarna måste använda och ge utförliga instruktioner.

De skall också i största möjliga utsträckning utnyttja enhetliga formulär och vinnlägga sig om att förenkla anslutnings- och betalningssystemen i samband med tjänsterna.

Tjänsteleverantörerna skall ovillkorligen införa interna förfaranden för att behandla klagomål från brukarna. Dessa förfaranden skall vara tydliga, lätta att förstå och tillämpa samt garantera att tjänsteleverantörerna beaktar klagomål från brukare eller konsumentorganisationer och främja brukarnas rätt att framföra sitt klagomål till en tillsynsmyndighet eller i domstol.

Lönsamhet och effektivitet: Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse skall tillhandahållas på ett effektivt och lönsamt sätt. Tjänsteleverantörerna skall vidta de åtgärder som krävs för att uppnå dessa mål.

Tjänsternas kvalitet: Tjänsteleverantörerna skall fastställa vilka faktorer som påverkar tjänsternas kvalitet och utifrån dessa faktorer offentliggöra gällande kvalitets- och kvantitetskrav.

Avsteg från dessa krav får inte göras under några omständigheter. Avvikelser får bara ske om det gagnar brukarna, som under regelbundna möten skall övervaka att kraven respekteras.

Behovsanpassade tjänster: Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse skall vara anpassade till samhällets behov och till den tekniska och ekonomiska utvecklingen.

Utvärdering av resultaten: Tjänsteleverantören skall regelbundet utvärdera villkoren för de offentliga tjänsterna. Tjänsteleverantören skall i detta sammanhang bland annat inhämta brukarnas synpunkter.

Samarbete mellan tjänsteleverantörer: Även om tjänsten konkurrerar på marknaden skall tjänsteleverantören sträva efter att samarbeta för att efterleva dessa principer.

Överkomligt pris: Allmänheten skall kunna utnyttja dessa tjänster till ett överkomligt och 'rimligt' pris.

Miljöskydd: Vid definitionen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse bör man ta hänsyn till att miljöskydd är en avgörande faktor för social och geografisk sammanhållning."

EESK begär än en gång att dessa principer skall införas och dessutom kompletteras med överförbarhetsprincipen. Kommittén begär således att man skall tillämpa en princip om "överförbarhet", det vill säga att det med hänvisning till subsidiaritetsprincipen och artikel 295 i fördraget dels ges användarna av tjänsterna garanti för att alla tjänsteförhållanden, som etableras *de jure* eller *de facto*, fortlöpande kontrolleras av de nationella myndigheterna, dels att medlemsstaterna och deras lokala och regionala myndigheter skall ha kvar friheten att bestämma hur de skall organisera tjänster i allmänhetens intresse. Det innebär bland annat en möjlighet att egendom kan återföras från privat till offentlig sektor om man kan visa att det objektivt ligger i brukarnas och den berörda personalens intresse.

3.3. Inom området organisation⁽¹⁾, regelverk⁽²⁾, finansiering⁽³⁾ och utvärdering av allmännyttiga tjänster har EESK redan uttalat sig och dragit upp följande riktlinjer:

- när det gäller organisationen väljer varje offentlig myndighet, i enlighet med principen om fritt val av förvaltningsmetod, antingen direkt eller indirekt förvaltning och i det sistnämnda fallet operatörer till de olika allmännyttiga tjänster som den ansvarar för;
- när det gäller regelverket kan det röra sig om en administration som utgörs av ett enskilt organ eller en paraplyorganisation som skall svara för utvärdering, kontroll och åtgärder;
- när det gäller finansieringen bör förhållandet tjänsteleverantörer/ myndigheter formaliseras i ett avtal med bl.a. principerna för kostnadsberäkning och huvudsakliga finansieringskällor.

EESK bekräftar det lämpliga i att tillämpa principen om frihet när det gäller de lokala offentliga myndigheternas administration, och önskar att de kriterier som beaktas vid utvärderingen av allmännyttiga tjänster diversifieras och att framför allt tjänsternas kvalitet beaktas. I fråga om finansieringen borde det komma en definition av begreppet om kompensation för ett åtagande att tillhandahålla offentliga tjänster.

⁽¹⁾ EGT C 241, 7.10.2002, punkt 4.12.

⁽²⁾ EGT C 241, 7.10.2002, punkt 4.11.

⁽³⁾ EGT C 241, 7.10.2002, punkt 4.13.

3.4. I fråga om åtgärder som kan bidra till att förstärka rättssäkerheten har EESK redan pekat på följande:

- Definitionen av allmännyttiga tjänster bör göras på lämpligaste nivå, så att den europeiska, den nationella och den lokala nivån kompletterar varandra. Dessutom har de offentliga myndigheterna till uppgift att beakta nya sociala behov och den tekniska utvecklingen, särskilt informationssamhället, i syfte att fastställa målsättningar och krav på allmänna tjänster och på innehållet i samhällsomfattande tjänster ⁽¹⁾.
- När de offentliga myndigheterna beslutar att tilldela en utomstående uppdraget att tillhandahålla en tjänst som innebär särskilda eller exklusiva rättigheter bör tilldelningen grunda sig på bestämmelserna om offentlig upphandling ⁽²⁾.
- Utveckling av det demokratiska medborgarinflytandet genom att användarna rådfrågas ⁽³⁾.
- Arbetstagarna och deras företrädare delges information, deltar i samråd och bereds inflytande ⁽⁴⁾.
- Med utgångspunkt i distinktionen mellan ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet bör en tillämpning av konkurrensregler och inre marknadens bestämmelser, däremot inte av bestämmelser som avser gemenskapsrättens principer, uttryckligen uteslutas i fråga om tjänster som tillhandahålls inom de nationella utbildningssystemen, som kräver obligatorisk anslutning till det grundläggande socialförsäkringssystemet eller som tillhandahålls av instanser som drivs för sociala, vägledande och kulturella ändamål utan vinstsyfte ⁽⁵⁾.

3.5. EESK ställer sig bakom kriteriet att unionen skall främja en hög skyddsnivå för konsumenterna vid utförandet av dessa tjänster och i alla dess faser, det vill säga

- i fasen före själva avtalet genom tillgänglig, korrekt och väsentlig information samt vederhäftig publicitet,
- i den fas som omfattas av avtalet, genom tydliga avtal och utan oskäligen villkor, till ett överkomligt pris och med i förväg fastställda kvalitetskrav,
- i fasen efter själva avtalet, genom att det införs smidiga, enkla och effektiva förfaranden för behandling av klagomål utan att gå till domstol, och om möjligt med enhetliga formulär och automatisk kompensation vid felbetjäning, utom vid fall av force majeure eller olyckliga omständigheter.

⁽¹⁾ EGT C 241, 7.10.2002, punkt 4.8.2.

⁽²⁾ EGT C 241, 7.10.2002, punkt 4.12.1.

⁽³⁾ EGT C 241, 7.10.2002, punkt 4.14.

⁽⁴⁾ EGT C 241, 7.10.2002, punkt 4.15.

⁽⁵⁾ EGT C 241, 7.10.2002, punkt 4.17.

4. Svar på kommissionens grönbok

I grönboken om tjänster i allmänhetens intresse som offentliggjordes av kommissionen den 21 maj 2003 föreslås ett brett samråd om de fyra teman som anges i punkt 2.4 ovan. EESK framhåller vikten av en sådan diskussion i ett skede där Europeiska unionen omdefinierar sina riktlinjer och sina institutioner inför framtiden och upptar tio nya medlemsstater i sin krets.

Med utgångspunkt i Europeiska kommissionens frågor i grönboken kommer man, som EESK ser det, att kunna få i gång den sociala och civila dialog med deltagande av alla inblandade parter som syftar till att fastställa strategin för allmännyttiga tjänster, vilken ordförande Romano Prodi tillkännagav i oktober 2002. EESK är berett att bidra.

Kvar står det faktum att förteckningen över områden som berörs av frågorna i grönboken inte bör betraktas som uttömmande utan borde kompletteras med bl.a. ett kapitel om medborgarnas rätt till allmännyttiga tjänster.

Sociala tjänster är för övrigt något som grönboken endast snuddar vid. Även om dessa tjänster tas upp för sig i stadgan om de grundläggande rättigheterna utgör de en del av de allmännyttiga tjänsterna och ett väsentligt inslag i den europeiska samhällsmodellen, fastän det för närvarande finns en tendens att mer och mer låta konkurrenslagstiftningen gälla även här.

Grönboken innehåller 30 frågor uppdelade på 10 kapitel som kommissionen begär att få svar och reaktioner på.

Utöver svaren på de frågor som EESK redan ställt i sina tidigare yttranden och som just nämnts ovan, vill EESK särskilt framhålla följande punkter.

4.1. Vilken sorts subsidiaritet?

4.1.1. De allmännyttiga tjänsterna vars huvudsakliga roll är att bidra till utvecklingen av alla medborgares livskvalitet, tillhör ett område där det finns skäl att under vitala former genomföra subsidiaritets-, proportionalitets- och närhetsprincipen.

4.1.2. Det gäller att söka förena respekt för olikheterna i fråga om organisationsformer och bestämmelser som har sin förklaring i historien, traditionerna och institutionella olikheter, samt vilket slag av tjänster det gäller, med den europeiska integrationsprocessen. Detta bör leda till differentierade svar alltefter vilka tjänster det gäller, för att främja största möjliga effektivitet, vare sig det gäller transeuropeiska, gränsöverskridande, nationella, regionala, kommunala eller lokala tjänster.

4.1.3. Genom dessa uppgifter skall ansvarsområdena för Europeiska unionen, medlemsstaterna respektive institutioner på nivån under den nationella, och samarbetsformerna mellan dessa framgå. Varje offentlig myndighet bör tillerkännas valfrihet beträffande formerna för organisation och förvaltning av de allmännyttiga tjänster den ansvarar för, i syfte att sörja för den kvalitativa nivå som är oundgänglig för att tillfredsställa grundläggande och väsentliga behov bland användare och medborgare.

4.1.4. När det gäller unionens ansvar för allmännyttiga tjänster får dessa inte begränsa sig till förverkligandet av den inre marknaden och till ett minutiöst genomförande av konkurrenslagstiftningen. Unionen skall garantera de grundläggande rättigheterna, bidra till unionens ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållning, till den sociala integrationen och till främjandet av en balanserad och hållbar utveckling genom främjande av de allmännyttiga tjänsternas kvalitet och effektivitet och se till att medborgarna har möjlighet att vända sig till domstol.

4.1.5. Unionen bör också överväga att utveckla allmännyttiga tjänster på europeisk nivå liknande Galileo, det gemensamma luftrummet osv.

4.1.6. EESK erinrar i detta sammanhang om sin önskan att främjandet av allmännyttiga tjänster skall finnas som ett av EU:s syften i artikel 3 i den framtida konstitutionen. Kommittén välkomnar vissa framsteg i den mån framtidskonventets kompletterar och förstärker den nuvarande artikel 16 som tar upp tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, faktiskt en rättslig grund ("dessa principer och villkor skall fastställas i europeiska lagar" art. III.6), och inkluderar dem i de "allmänna bestämmelserna".

4.2. Sektorsspecifik lagstiftning och ett allmänt regelverk

4.2.1. EESK begär ett direktiv eller en ramlag som syftar till att konsolidera

- principerna för allmännyttiga tjänster,
- de allmänna riktlinjerna för gemenskapsrätten,
- finansieringsformerna för skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster eller samhällsomfattande tjänster,
- valet av former för organisation och reglering,
- förfarandena för utvärdering av utförda tjänster,
- användarnas rättigheter,

för att garantera bättre rättslig och ekonomisk säkerhet för alla berörda aktörer, samtidigt som medlemsstaterna ges den nödvändiga flexibiliteten på området.

4.2.2. I fråga om de sociala tjänsterna önskar EESK en dynamisk infallsvinkel och utforskning som går på djupet. Alla berörda parter måste, i form av en civil dialog, göras delaktiga i processen.

4.2.3. EESK vill dessutom att man även beaktar företagens situation, eftersom de är konsumenterna av tjänster i allmänhetens intresse. Oavsett var företagen är etablerade – särskilt om det är i landsbygdsområden och svårtillgängliga områden som öar och bergsområden – måste de ha tillgång till tjänsterna på samma villkor för utbud och kostnader som företagen i de områden, särskilt städer, där det är lättare att få tillgång till dem. Medlemsstaterna skall tillåtas och uppmuntras att anta speciella undantagsbestämmelser, bland annat på skatteområdet, i syfte att skapa rättsliga och ekonomiska villkor som leder till positiv diskriminering och gör det möjligt att bibehålla tjänsteutbudet i svårtillgängliga områden. De skall också kunna vidta speciella åtgärder till förmån för företag som är etablerade i dessa områden. EESK vill att denna bestämmelse ingår i ramdirektivet.

4.2.4. EESK motsätter sig inte "allmän rättslig ram" och "branschlagstiftning", men föreslår en kombination av deras respektive fördelar.

4.3. Ekonomiska och icke-ekonomiska tjänster

4.3.1. Gränsdragningen mellan ekonomisk och icke-ekonomisk karaktär är suddig, slumpmässig och osäker, vilket för närvarande leder till en ökande rättsosäkerhet som tar sig olika uttryck. Ett klarläggande förefaller nödvändigt.

4.3.2. Alla allmännyttiga tjänster, även sådana som utförs utan vinstintresse eller ideellt, motsvarar ett visst ekonomiskt värde utan att de därför nödvändigtvis bör omfattas av konkurrenslagstiftningen. En och samma tjänst kan dessutom vara samtidigt både kommersiell och icke-kommersiell. På samma sätt kan en tjänst vara kommersiell till sin karaktär utan att marknaden kan tillhandahålla en tjänst som följer den logik och de principer som gäller för allmännyttiga tjänster.

4.3.3. Vad det gäller är alltså inte att skilja mellan "ekonomisk" eller "icke-ekonomisk" tjänst, däremot att lyckas med ett vitalt genomförande av subsidiaritetsprincipen. Unionen borde erinra om de typer av tjänster (sådana som ligger under statlig behörighet eller tjänster av nationellt, regionalt eller lokalt intresse, obligatoriska utbildnings-, hälsovårds- eller sociala trygghetssystem, kulturell verksamhet, socialt arbete, välgörenhets- eller solidaritetsarbete eller gåvoinsamling osv.) för vilka den allmänna konkurrenslagstiftningen inte gäller.

4.3.4. För övriga tjänster bör i ramlagen och branschlagarna klart anges vilka principer och regleringsformer som kompletterar den allmänna konkurrenslagstiftningen; ett sådant fastställande i lag bereder vägen för den ofrånkomliga senare utvecklingen.

4.4. *Gemensamma förpliktelser*

4.4.1. Alltför ofta förekommer det fortfarande att de skyldigheter till allmänna tjänster som räknas upp i grönboken hänförs till staterna och eventuella insatser från deras sida, medan däremot unionens ansvar är föga utvecklat (utom när det gäller samhällsomfattande tjänst, som definieras på gemenskapsnivå).

4.4.2. När det gäller främjande av dess ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållning, måste unionen ta sitt eget ansvar; detta bör även gälla vid förverkligandet av de transeuropeiska näten, miljöskydd, hälsovård eller trygghet och säkerhet.

4.4.3. Enligt EESK borde unionen i större utsträckning ta fasta på den utvecklingskaraktär som ligger i definitionen av samhällsomfattande tjänster. Den har inom de sektorer som den har definierats för hittills förblivit låst i sin ursprungliga innehållsdefinition, samtidigt som de tekniska och ekonomiska förändringarna är många och snabba.

4.4.4. Dessutom borde unionen göra en fördjupad analys för att se inom vilka andra sektorer Europeiska unionen skulle kunna utforma en garanti för att ge alla medborgare tillgång till grundläggande samhällsomfattande tjänster (vatten och sanitet, grundläggande banktjänster, bostäder osv.).

4.5. *Sektorsspecifika förpliktelser*

4.5.1. Frågorna om säkerhet, försörjningstrygghet eller miljöskydd har uppenbart en sektoriell, men ofta även en allmän dimension; vissa skulle således kunna ingå i gruppen av gemensamma skyldigheter.

4.5.2. På samma sätt är frågorna om tillgång till näten, om samtrafik och driftskompatibilitet, liksom frågorna om de specifikt gränsöverskridande områdena inte begränsade till en viss sektor, utan borde ingå i en mer utvecklad gemenskapspolitik.

4.6. *Fastställande av förpliktelser och val av organisation*

4.6.1. Inom ramen för genomförandet av subsidiaritetsprincipen definierar varje berört organ under insyn syftena med allmännyttiga tjänster inom sitt ansvarsområde, de åtföljande skyldigheterna till allmänna tjänster eller samhällsomfattande tjänster. Det beslutar om genomförandet antingen i egen regi

(intern förvaltning, "in house"), eller genom en utomstående operatör, vilket då innebär anbudsförfaranden. I båda fallen skiljer detta organ mellan ansvar och verksamhet avseende reglering respektive funktionen som operatör.

4.7. *Finansiering*

4.7.1. Det berörda organet definierar under insyn och beaktande av proportionalitetsprincipen finansieringen av skyldigheterna att tillhandahålla allmänna tjänster eller samhällsomfattande tjänster. Det europeiska regelverket bör ge möjlighet att långsiktigt trygga finansieringen av dessa skyldigheter.

4.7.2. Enligt EESK är det inte motiverat att begränsa de möjliga formerna för finansiering av skyldigheterna eller att privilegiera enbart allmän direkt finansiering via budgeten, vilket skulle stå i strid med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Varje finansieringsform har egenskaper som kan anpassas närmare till en sektor eller till ett syfte. På så sätt bör den som bär ansvaret för övervakningen av att skyldigheterna avseende allmännyttiga tjänster respekteras kunna välja formen av förvaltning och finansiering och kombinera respektive fördelar med dessa.

4.7.3. Med tanke på den begränsade finansieringskapaciteten i en del av de nya medlemsstaterna borde unionen ställa nödvändiga medel till deras förfogande för att främja utvecklingen av effektiva allmännyttiga tjänster.

4.8. *Utvärdering*

4.8.1. Definitionen av allmännyttiga tjänster, deras syften, formerna för organisation och reglering, typerna av finansiering, är under utveckling i tid och rum. Samtidigt syftar gemenskapsbestämmelserna till optimal utvecklingsbalans mellan tillämpningen av den allmänna konkurrenslagstiftningen och dessa syften.

4.8.2. Av dessa båda skäl är, utöver utbyte av bästa praxis och benchmarking, utvärderingen av utförandet av allmännyttiga tjänster en väsentlig förutsättning för att Europeiska unionens skall kunna förbättra av deras kvalitet och effektivitet. Vid fastställandet av utvärderingskriterier finns det förutom ekonomiska aspekter skäl att beakta definitionen av användarnas och medborgarnas behov, vilket förutsätter att de har medel för att ge uttryck för dessa, samt att beakta kvaliteten på servicen och formerna för utförandet.

4.8.3. Eftersom olika aktörer som berörs av allmännyttiga tjänster inte har samma syften, måste alla delta i utarbetandet av formerna för utvärdering och bedömningen av resultaten. Ingen enskild aktör får lägga beslag på utvärderingen.

4.8.4. Användarna med sina behov och önskemål, som dessa allmännyttiga tjänster riktar sig till bör knytas till utvärderingen via sina representanter.

4.8.5. Från denna utgångspunkt skulle EESK, som företräder flertalet av de aktörer som berörs av de allmännyttiga tjänsterna kunna spela en roll i utvärderingsförfarandena.

4.9. Handelspolitik

4.9.1. De undantag som gäller för de allmännyttiga tjänsterna bör klart deklarerats och upprätthållas av Europeiska

unionen inom ramen för förhandlingarna om GATS-avtalet (Allmänna tjänstehandelsavtalet).

4.9.2. Rent allmänt måste Europeiska unionen vid dessa förhandlingar avvisa varje form av ifrågasättande av formerna för organisation och reglering av de allmännyttiga tjänsterna som den har fastställt och främja sina grundläggande värden, särskilt i sina relationer med utvecklingsländerna.

4.10. Utvecklingssamarbete

4.10.1. På en mängd områden för de allmännyttiga tjänsterna kräver uppbyggnaden av infrastrukturer mycket omfattande investeringar med låg lönsamhet på kort sikt. Detta särdrag är särskilt betungande för skuldsatta utvecklingsländer med stora utvecklingsbehov (exempelvis inom vattensektorn). Det är alltså i fråga om samarbetet för att bygga upp dessa infrastrukturer som gemenskapens verksamhet särskilt måste utvecklas.

Bryssel den 11 december 2003.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Roger BRIESCH

BILAGA

till Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande

Följande ändringsförslag avsågs men fick minst en fjärdedel av rösterna (artikel 54.3 i arbetsordningen):

Punkt 3.1

Ersätt med följande:

"3.1. Kommittén har i sina yttranden CES 949/99 och CES 860/2002 redan uttalat sig om de flesta frågor som kommissionen behandlar i grönboken. I det sistnämnda yttrandet betonar kommittén behovet av ett ramdirektiv som befäster de politiska principerna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och ger medlemsstaterna möjlighet att agera flexibelt på detta område."

Punkt 3.1.1

Ersätt med följande:

"3.1.1. Efter att ha studerat grönboken och de domar som är relevanta för ärendet (punkt 1.4.2–1.4.4) har kommittén kommit fram till en annan ståndpunkt. Det främsta målet måste vara att säkerställa medlemsstaternas och de lokala och regionala myndigheternas autonoma rättigheter och skyldigheter att säkerställa och vidta nödvändiga åtgärder för att tillhandahålla tjänster i allmänhetens intresse. Som vi mer ingående redogjort för tidigare i yttrandet är tjänsterna mycket varierande och utvecklas ständigt, vilket gör att det är omöjligt att fastställa klara definitioner. Dessutom har domarna skapat klarhet kring problemen med förenligheten med bestämmelserna för statligt stöd. Under dessa omständigheter skulle ett ramdirektiv eller annat allmänt instrument på EU-nivå enbart skapa förvirring, oklarhet och tolkningsproblem mellan de olika lagstiftningsnivåerna."

Punkt 3.1.2

Lägg till en ny punkt 3.1.2 med följande text:

"3.1.2. Ny lagstiftning på EU-nivå bör endast utformas för särskilda sektorer i syfte att öppna och harmonisera marknader om det anses fördelaktigt för europeiska konsumenter och andra aktörer. Det gäller till exempel telekommunikation och energi. Stränga bestämmelser om tillhandahållande av allmännyttiga och samhällsomfattande tjänster ingår och måste ingå i de respektive sektorspecifika direktiven."

Motivering

Självförklarande.

Punkt 3.2 (nuvarande)

Ändra enligt följande:

"3.2. EESK har redan framfört följande synpunkter om de principer som skulle kunna ingå i ett eventuellt ramdirektiv om tjänster i allmänhetens intresse, eller i ett annat allmänt instrument, bör respekteras av berörda myndigheter och aktörer:"

Motivering

Ändringen överensstämmer med ändringarna i punkt 3.1.

Punkt 4.1.6

Ändra enligt följande:

"4.1.6. EESK, som från denna utgångspunkt erinrar om sin önskan att främjandet av allmännyttiga tjänster skall finnas som ett av EU:s syften i artikel 3 i den framtida konstitutionen, välkomnar att framtidskonventets utkast innebär vissa framsteg, i den mån framtidskonventets kompletterar och förstärker den nuvarande artikel 16 som tar upp tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, faktiskt en rättslig grund (dessa principer och villkor skall fastställas i europeiska lagar' art. III.6), och inkluderar dem i de 'allmänna bestämmelserna'".

Motivering

Ändringen överensstämmer med ändringarna i punkt 3.1. (Allmänna) europeiska lagar är inte önskvärda.

Punkt 4.2

Stryk hela punkten.

Motivering

Ändringen överensstämmer med ändringarna i punkt 3.1. Den viktiga frågan om sociala tjänster behandlas på ett annat ställe i sektionens yttrande, och innehållet i punkt 4.2.2 bör överföras till detta ställe.

Punkt 4.3.4

Stryk enligt följande:

"4.3.4. För övriga tjänster bör i ~~ramlagen~~ och branschlagarna klart anges vilka principer och regleringsformer som kompletterar den allmänna konkurrenslagstiftningen; ett sådant fastställande i lag bereder vägen för den ofrånkomliga senare utvecklingen."

Motivering

Ändringen överensstämmer med ändringarna i punkt 3.1.

Resultat av omröstningen

För: 28; emot: 52; nedlagda: 5.
