



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 20.11.2007
KOM(2007) 725 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

Med anknytning till meddelandet ”En inre marknad för framtidens Europa”

**Tjänster av allmänt intresse, däribland sociala tjänster av allmänt intresse –
ett nytt europeiskt åtagande**

{KOM(2007) 724 slutlig}
{SEK(2007) 1514}
{SEK(2007) 1515}
{SEK(2007) 1516}

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	3
2.	EU:s uppgift – att införa gemensamma bestämmelser med full respekt för olikheter.	3
2.1.	Räckvidden på EU:s åtgärder	4
2.2.	Att uppnå mål av allmänt intresse på den inre marknaden	6
2.3.	Sociala tjänster av allmänt intresse	7
2.4.	Hälsovård	8
3.	Protokollet ger en enhetlig ram för EU:s åtgärder	9
4.	Det fortsatta arbetet	11
4.1.	Tolkningsbesked om övergripande frågor	11
4.2.	Modernisering och utveckling av sektornpolitiken	12
4.3.	Övervakning och utvärdering	13
5.	Slutsatser	13

1. INLEDNING

Stats- och regeringscheferna har enats om ett protokoll om allmännyttiga tjänster, som skall biläggas Lissabonfördraget. Detta innebär ett stort steg framåt i arbetet med en insynsvänlig och tillförlitlig EG-rättslig ram. Det nya fördraget om Europeiska unionens funktionssätt innehåller en ny artikel 14¹, som betonar EU:s och medlemsstaternas gemensamma ansvar och inför en rättslig grund för EU:s åtgärder.

De nya bestämmelserna bygger på ett decenniums diskussioner om EU:s ansvar och om huruvida EU bör anta en övergripande ram om tjänster av allmänt intresse eller ej. Diskussionerna har bidragit till att en samsyn om EU:s uppgift och arbetssätt vuxit fram angående tjänster av allmänt intresse, i synnerhet efter kommissionens vitbok² från 2004 och Europaparlamentets resolution³ från 2006. En bred samsyn har vuxit fram kring behovet av rättsäkerhet och konsekvens i EU-politiken, med full hänsyn till skillnaderna mellan olika sektorer och förhållanden. Det finns också en allmän medvetenhet om behovet av att öka kunskaperna och förståelsen av EU-bestämmelserna. Protokollet tydliggör EU:s uppgift och bidrar därmed till tydligare och rättssäkrare EU-bestämmelser.

I det här meddelandet presenteras kommissionens synpunkter från diskussionen, i synnerhet med avseende på Europaparlamentets resolution och Lissabonfördraget. Meddelandet bygger även på det öppna samrådet om sociala tjänster av allmänt intresse som inleddes 2006.

2. EU:S UPPGIFT – ATT INFÖRA GEMENSAMMA BESTÄMMELSER MED FULL RESPEKT FÖR OLIKHETER

Tjänster av allmänt intresse omfattar en rad olika verksamheter, och kan gälla såväl stora industrikomplex inom energiproduktion, telekommunikation, transport, audiovisuella sändningar och posttjänster som utbildning, vattenförsörjning, sophantering, hälsovård och sociala tjänster. Tjänster av allmänt intresse är grundläggande för medborgarnas och näringslivets dagliga verksamhet och kännetecknar den europeiska samhällsmodellen. Tjänster av allmänt intresse är mycket viktiga för den sociala, ekonomiska och territoriella sammanhållningen inom EU och avgörande för en hållbar utveckling inom unionen när det gäller sysselsättning, social integration, ekonomisk tillväxt och miljöhänsyn.

¹ Ändring av artikel 16 i fördraget om Europeiska gemenskaperna.

² Vitboken från 2004 - KOM(2004) 374, 12.5.2004 - utgick från tidigare samråd och meddelanden, i synnerhet kommissionens grönbok från 2003 - KOM(2003) 270, 21.5.2003 -, två meddelanden från 2001 - KOM(2001) 598, 17.10.2001 och meddelandet "Tjänster i allmänhetens intresse i Europa" (EGT C 17, 19.1.2001) - samt kommissionens första meddelande i frågan från 1996 - "Tjänster i allmänhetens intresse i Europa" (EGT C 281, 26.9.1996).

³ Europaparlamentets resolution (A6-0275/2006 av den 26 september 2006) avslutade det breda samrådet med EU-institutioner och aktörer som inleddes genom 2004 års vitbok. I resolutionen uttalar parlamentet sitt stöd för de bakomliggande principerna och prioriterade åtgärder som beskrevs i vitboken. I resolutionen sägs att det inte går att ge en exakt definition av tjänster av allmänt intresse och att det inte behövs någon sammanhållen övergripande rättslig ram. Däremot uppmanas EU och kommissionen i synnerhet att fortsätta arbeta på olika områden och sektorer för att få bättre klarhet och enhetlighet i EU-bestämmelserna, med full hänsyn till subsidiaritetsprincipen. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén har också yttrat sig (CESE/2005/121 av den 9 februari 2005, CESE/2006/223 av den 6 juli 2006 och CDR/2004/327 den 23 februari 2005).

Tjänsternas omfattning och organisation kan variera stort beroende på traditionerna och kulturen kring statliga ingripanden, men man kan definiera tjänster av allmänt intresse, såväl ekonomiska som icke-ekonomiska tjänster, som sådana tjänster som de offentliga myndigheterna anser är av allmänt intresse och som omfattas av vissa skyldigheter att tillhandahålla dem. Därmed är det huvudsakligen de offentliga myndigheternas ansvar att på lämplig nivå besluta om karaktären på och omfattningen av tjänster av allmänt intresse. Offentliga myndigheter kan antingen välja att själva tillhandahålla tjänsterna eller anförtro andra, privata eller offentliga, organ detta uppdrag, som kan utföras antingen med eller utan vinstsyfte.

Den som tillhandahåller tjänster av allmänt intresse måste dock följa tillämpliga bestämmelser i EG-fördraget och i sekundärrätten. På grund av sin ställning inom EU omfattas ett antal nätverksindustrier som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse numera av sektorsspecifika EU-direktiv. I samarbete med nationella, regionala och lokala myndigheter har EU därför en viktig uppgift när det gäller att rama in principerna och villkoren för ett antal tjänster. Detta delade ansvar återspeglas i fördraget och framhålls i protokollet om allmännyttiga tjänster som skall biläggas Lissabonfördraget.

2.1. Räckvidden på EU:s åtgärder

I enlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna ingriper EU bara om unionen är behörig enligt fördraget och i den mån som krävs. Europeiska unionen respekterar denna mångfald och de nationella, regionala och lokala myndigheternas roll när det gäller uppgiften att säkra medborgarnas välfärd, främja den sociala sammanhållningen och garantera de demokratiska valmöjligheterna bland annat i fråga om tjänsternas kvalitetsnivå.

I protokollet hänvisas för första gången till begreppet allmännyttiga tjänster i primärrätten, medan EG-fördraget tidigare enbart hänvisat till tjänster av allmänt *ekonomiskt* intresse. I dagsläget kan två uppsättningar tjänster av allmänt intresse urskiljas som exempel på hur de styrs av EU-bestämmelserna:

- *Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse:* Tillhandahållande och organisation av dessa tjänster lyder under EG-fördragets bestämmelser om den inre marknaden och konkurrens, eftersom verksamheten är av ekonomisk art. Tjänster som tillhandahålls av stora nätverksindustrier med tydlig europeisk karaktär, t.ex. inom telekommunikation, elektricitet, gas, transport eller posttjänster, regleras av särskilda sektorsbestämmelser i EG-rätten. Vissa aspekter på public service-sändningar omfattas också av särskild EG-lagstiftning, t.ex. direktivet om television utan gränser. Övriga tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, till exempel avfallshantering, vattenförsörjning eller avloppsrening omfattas inte av något övergripande regelverk på gemenskapsnivå. Särskilda EG-rättsliga bestämmelser om t.ex. offentlig upphandling, miljöskydd och konsumentskydd är dock tillämpliga på vissa aspekter av deras arbete. Ett antal tjänster av allmänt ekonomiskt intresse omfattas dessutom av den rättsliga ram som infördes genom tjänstedirektivet⁴.
- *Icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse:* Den här typen av tjänster, t.ex. traditionellt statliga åligganden som polis, domstolar och obligatoriska system för socialskydd lyder inte under några särskilda EG-rättsliga bestämmelser och omfattas inte heller av fördragets

⁴ Mer upplysningar finns i det arbetsdokument om framstegen efter 2004 års vitbok om tjänster av allmänt intresse - SEK(2007) 1515 - som offentliggörs samtidigt som det här meddelandet.

bestämmelser i fråga om den inre marknaden och konkurrens. Vissa aspekter på dessa tjänster kan falla under andra bestämmelser i fördraget, t.ex. principen om icke-diskriminering.

En fråga som ofta väckts är hur man skiljer tjänster av allmänt ekonomiskt intresse från icke-ekonomiska tjänster. Det finns inget på förhand givet svar på frågan, utan detta måste bedömas från fall till fall. Tjänsterna är ofta väldigt specifika och varierar i olika medlemsstater och till och med i olika lokala myndigheter. Sättet på vilket tjänsterna tillhandahålls är i ständig utveckling som ett svar på den ekonomiska, sociala och institutionella utvecklingen som tar sig uttryck i efterfrågan från konsumenterna, tekniska förändringar, modernisering av den offentliga förvaltningen och delegation av uppgifter till lokala instanser.

När det gäller konkurrensrätten anser EG-domstolen att det varken är tjänsteleverantörens bransch, ställning (dvs. om de är ett offentligt organ, privat organ, sammanslutning av organ eller en del av statsförvaltningen) eller dess finansiering som avgör huruvida verksamheten anses vara ekonomisk eller icke-ekonomisk, utan detta följer av verksamhetens natur. För att göra skillnad använder EG-domstolen en rad kriterier som avser hur organet i fråga arbetar, t.ex. huruvida det finns en marknad för tjänsterna, statliga befogenheter eller skyldigheter till solidaritet. I praktiken innebär detta att ett enda organ mycket väl kan bedriva såväl ekonomisk som icke-ekonomisk verksamhet och därför för en del av sin verksamhet omfattas av konkurrensreglerna, medan andra delar av verksamheten undantas. EG-domstolen har till exempel ansett att en organisation dels kan ägna sig åt administrativ verksamhet som inte är av ekonomisk art, till exempel polisiärt arbete, dels rent kommersiell verksamhet⁵. En organisation kan även ägna sig åt icke-ekonomisk verksamhet när det agerar för välgörande ändamål, och samtidigt konkurrera med andra aktörer inom en annan del av sin verksamhet genom ekonomiska transaktioner eller fastighetsaffärer, även om dessa inte sker i vinstsyfte⁶. Enligt denna funktionella analys måste därför varje verksamhet analyseras för sig⁷.

För att en viss tjänst ska anses vara av ekonomisk natur enligt bestämmelserna om inre marknaden (fri rörlighet för tjänster och fri etableringsrätt) ska den ske mot ersättning. Tjänsten behöver dock inte nödvändigtvis betalas av den som gynnas av den. Tjänstens ekonomiska art beror inte på tjänsteleverantörernas juridiska ställning (t.ex. icke-vinstdrivande organ) eller på tjänstens natur, utan snarare på hur verksamheten utförs, organiseras och finansieras. Förutom verksamhet som avser myndighetsutövning, på vilken bestämmelserna om inre marknaden inte är tillämpliga enligt artikel 45 i EG-fördraget, innebär detta i praktiken att de allra flesta tjänster kan anses vara av sådant ”ekonomiskt intresse” som avses i EG-fördragets bestämmelser om inre marknaden (artiklarna 43 och 49).

Det är mot denna bakgrund som sociala tjänster diskuterats på senare år. Sociala tjänster kan vara av ekonomiskt intresse eller icke-ekonomiskt intresse, beroende på vilken verksamhet som avses. I meddelandet från 2006 talas om två breda kategorier av sociala tjänster, som dock inte definieras. Det rör sig om för det första om lagstadgade och kompletterande sociala trygghetssystem, organiserade på olika sätt (ömsesidiga eller arbetsrelaterade organisationer), som täcker de största riskerna i livet, såsom de som är relaterade till hälsa, åldrande, arbetsolyckor, arbetslöshet, pension och funktionshinder. För det andra rör det sig om övriga

⁵ Mål C-82/01 Aéroports de Paris [2002].

⁶ Mål C-222/04 Cassa di Risparmio di Firenze [2006].

⁷ Mål C-118/85 kommissionen mot v Italien [1987]. Se även mål C-205/03 P. Fenin [2006] och T-155/04- Selex [2006] när det gäller olika verksamheter som inte kunde analyseras för sig.

tjänster som tillhandahålls direkt till individer, t.ex. socialbidragstjänster, anställnings- och arbetsträning, subventionerat boende eller långtidsvård. Sådana tjänster brukar organiseras lokalt och är kraftigt beroende av offentlig finansiering.

2.2. Att uppnå mål av allmänt intresse på den inre marknaden

Om en tjänst av allmänt intresse anses vara av ekonomisk art omfattas den av bestämmelserna om inre marknaden och konkurrensrätten. Detta kan leda till frågor om huruvida full tillämpning av dessa bestämmelser är förenlig med det särskilda syftet av allmänt intresse som tjänsten har. Dessa frågor hanteras i fördraget i artikel 86.2 och tolkas i EG-domstolens rättspraxis⁸. Enligt rättspraxis ska tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i princip omfattas av bestämmelserna i fördraget. Om tillämpningen av dessa bestämmelser rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifterna av allmänt intresse fullgörs kan undantag från fördragets bestämmelser beviljas för sådana tjänster under vissa förutsättningar, däribland att ersättningen för offentliga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är proportionerlig.

Såsom kommissionen framhöll i vitboken 2004 anser den att målen för en öppen och konkurrensutsatt inre marknad är förenliga med tillhandahållandet av högkvalitativa, lättillgängliga och prisvärda tjänster av allmänt intresse som bör vara ömsesidigt förstärkande. Erfarenheterna från telekommunikations- och transportområdet, eller lokalt (t.ex. tilldelning av kontrakt för tillhandahållandet av offentliga tjänster) visar att marknader som är konkurrensutsatta bidrar till att öka effektiviteten, sänka priset och öka utbudet på de tjänster som erbjuds. Samtidigt kan särskilda bestämmelser behållas för att nå en god balans. EG-domstolen godtar t.ex. att vissa tjänster tillhandahålls med särskilda eller exklusiva rättigheter, vissa marknadsreglerande åtgärder som t.ex. krav på tillstånd, om de motiveras av hänsyn till allmänintresset och står i proportion till det mål som eftersträvas⁹. I sekundärrätten tas också hänsyn till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som motiveras av hänsyn till allmänintresset, t.ex. i tjänstedirektivet¹⁰.

Möjligheterna att kombinera tjänster av allmänt intresse med framväxten av en europeisk inre marknad framgår särskilt väl av de sektorsspecifika politik som utvecklats sedan början av 1990-talet för sådana nätverksamheter som telekommunikation, energi, transport och posttjänster som idag står för över 7 % av BNI och 5 % av den sammanlagda sysselsättningen inom EU. Den successiva konkurrensutsättningen av dessa sektorer åtföljdes av en rad skyldigheter att tillhandahålla offentliga tjänster som ålades varje sektor och omfattade sådant som samhällsomfattande tjänster, konsument- och användarrättigheter samt hänsyn till hälsa och säkerhet. Sektorsbestämmelserna anger också i vilken mån staten får ingripa för att reglera nätverken, särskilt nationella tillsynsmyndigheter. De sektorsspecifika bestämmelserna håller på att moderniseras med hänsyn till den tekniska utvecklingen eller övergripande frågor såsom klimatförändringar, och de på varandra följande utvidgningarna som diversifierat medlemsstaternas syn på tjänster av allmänt intresse.

⁸ Mål C-320/91, Corbeau, [1993], REG I-2533, mål C-393/92, Almelo [1994] REG I-1477, förenade mål C-157/94 C-160/94, kommissionen mot Nederländerna, [1997], REG I-5699, kommissionen mot Italien [1997], REG I-5789, kommissionen mot Frankrike [1997], REG I-5815 och kommissionen mot Spanien [1997], REG I-5851.

⁹ Se t.ex. mål C-70/95, Sodemare [1997] REG I-3395, förenade mål C-282/04 och C-283/04, kommissionen mot Nederländerna [2006].

¹⁰ Mer information finns i dokument SEK(2007) 1515.

2.3. Sociala tjänster av allmänt intresse

I april 2006 inledde kommissionen en bred remissomgång med medlemsstaterna, tjänsteleverantörer och användare för att få bättre insikt i sociala tjänster av allmänt intresse i EU och aktörernas erfarenheter av hur EG-rättens bestämmelser tillämpas¹¹.

Det varierar hur de sociala tjänsterna fungerar och organiseras, men vid remissrundan framhölls hur viktiga de är för EU:s grundläggande mål såsom social, ekonomisk och territoriell sammanhållning, sysselsättning, social integration, ekonomisk tillväxt och hur de påverkar de lokala förhållandena.

Mål och principer för hur social tjänster organiseras

Sociala tjänster har ofta flera specifika mål:

- *Tjänsterna är individinriktade och utformas för att fylla grundläggande mänskliga behov och riktar sig ofta till användare som är särskilt utsatta i samhället. Tjänsterna ger skydd mot såväl allmänna som särskilda risker i livet och ska fungera som ett stöd vid personliga svårigheter eller kriser. De tillhandahålls också för familjer vid förändringar i familjekonstellationerna, stödjer familjens roll för att ta hand om såväl unga som gamla familjemedlemmar och handikappade och kompenserar eventuella tillkortakommanden i familjen. Tjänsterna är avgörande för att skydda grundläggande mänskliga rättigheter och den mänskliga värdigheten.*
- *Tjänsterna har en förebyggande roll och bidrar till den sociala sammanhållningen, vilken avser hela befolkningen, oberoende av förmögenhet eller inkomst.*
- *Tjänsterna bidrar till att förebygga diskriminering, främjar jämställdheten mellan könen, den mänskliga reproduktiva hälsan, bättre levnadsstandard och livskvalitet samt säkerställer lika möjligheter för alla, vilket därmed även ökar individernas möjligheter att delta i samhällslivet.*

Målen återspeglas i hur tjänsterna organiseras, tillhandahålls och finansieras:

- *För att hantera de många individuella behoven måste de sociala tjänsterna vara omfattande och individanpassade och utformas och tillhandahållas på ett samordnat sätt. Tjänsterna innebär ofta en personlig relation mellan mottagaren och tjänsteleverantören.*
- *Beskrivningen och tillhandhållandet av tjänsterna måste anpassas till det faktum att användarna är olika.*
- *När sociala tjänster tillhandahålls för utsatta användare kännetecknas de ofta av en asymmetrisk relation mellan tjänsteleverantören och mottagaren, som inte liknar den relation som uppkommer i en kommersiell affärsförbindelse mellan leverantör och konsument.*
- *Sociala tjänster är ofta rotade i (lokala) kulturella traditioner och därför väljs lösningar som skräddarsyts för de lokala förhållandena, vilket ger geografisk närhet mellan användarna och tjänsteleverantörerna samtidigt som man säkrar lika tillgång till tjänsterna på hela territoriet.*
- *Tjänsteleverantörer behöver ofta handlingsutrymme för att hantera de sociala behovens disparitet och progressiva natur.*
- *Sociala tjänster brukar motiveras med solidaritetsprincipen och är kraftigt beroende av offentlig finansiering för att ge högkvalitativ tillgång till tjänsterna, oberoende av förmögenhet eller inkomst.*

¹¹ KOM(2006) 177, 26.4.2006. I samband med remissrundan gjordes en enkät av kommittén för socialt skydd, en utredning av sociala tjänster av allmänt intresse av en konsultfirma samt en rapport av en grupp rättsliga experter.

– *Icke-vinstdrivande organ och frivilliga är ofta viktiga för tillhandahållandet av sociala tjänster, vilket är ett uttryck för aktivt medborgarskap och bidrar till den sociala integrationen, den sociala sammanhållningen i lokala samhällen och solidaritet mellan generationerna.*

Vid remissrundan framkom också att de sociala tjänsterna håller på att moderniseras i stor omfattning för att bättre leva upp till utmaningar såsom EU-medborgarnas förändrade behov och konsekvenserna av den åldrande befolkningen, samtidigt som man möter ekonomiska begränsningar. Processen har ofta lett till genomgripande förändringar i hur tjänsterna organiseras, tillhandahålls och finansieras. Bland annat har nya verksamhetsområden vuxit fram, man lägger ut tjänster som tidigare tillhandahölls direkt av myndigheterna och delegerar behörigheten allt mer till lokal nivå.

Den sammanlagda effekten är att en allt större del av verksamheten som tidigare ingick i socialtjänstens dagliga verksamhet nu omfattas av EG-rätten om de kan anses vara av ekonomisk art. Den nya situationen har väckt en rad praktiska frågor och remissrundan visade att ett antal aktörer inom sektorn har problem med att förstå och tillämpa bestämmelserna, i synnerhet bestämmelserna om statligt stöd och offentlig upphandling. I synnerhet lokala myndigheter och små tjänsteleverantörer kan sakna kunskap och information om EG-rättsliga bestämmelser, vilket kan leda till missförstånd eller felaktig tillämpning av bestämmelserna i praktiken. Offentliga myndigheter och tjänsteleverantörer i den sociala sektorn är ofta mindre medvetna än aktörer i andra sektorer om de särskilda bestämmelser i artikel 86.2 som nämndes ovan. Tillämpningen av artikel 86.2 kräver att medlemsstaterna följer vissa grundläggande krav som utvecklats i rättspraxis av EG-domstolen och beskrivits av kommissionen, bland annat i de bestämmelser om statligt stöd som antogs efter domen i Altmarkmålet, som i praktiken innebär att en rad lokala tjänster inte behöver anmälas. Bland kraven är att den behöriga offentliga myndigheten ska ha givit tjänsteleverantören ett tydligt uppdrag att tillhandahålla tjänsten. Det är därför viktigt att medlemsstaterna ser till att man faktiskt antar en uppdragsbeskrivning för alla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, däribland tillhandahållande av sociala tjänster, för att ge lämplig rättssäkerhet och insyn för medborgarna.

Såsom beskrivits ovan vill kommissionen lämna tolkningsbesked om de tillämpliga bestämmelserna och stödja det moderniseringsarbete som pågår avseende de sociala tjänsterna, med full hänsyn till subsidiaritetsprincipen och de nationella, regionala och lokala myndigheternas ansvarsområden.

2.4. Hälsovård

Hälsovård ingår också i den bredare ramen för tjänster av allmänt intresse. I artikel 152 i fördraget fastställs klart och tydligt att när gemenskapen handlar på folkhälsoområdet skall den fullt ut respektera medlemsstaternas ansvar för att organisera och ge hälso- och sjukvård. Samtidigt som kommissionens insatser i fråga om sociala tjänster hölls nyligen ett öppet samråd om gemenskapens insatser och eventuella tillämpningssvårigheter med EG-rätten¹². Kommissionen planerar att ta fram förslag till en ram för en säker, högkvalitativ och effektiv gränsöverskridande hälsovård med hänsyn till de slutsatser rådet antog vid sitt möte i juni 2006 om de värderingar och principer som ligger till grund för EU:s hela hälso- och sjukvårdssystem.

¹² SEK(2006) 1195, 26.9.2006.

3. PROTOKOLLET GER EN ENHETLIG RAM FÖR EU:S ÅTGÄRDER

Protokollet till Lissabonfördraget ger en sammanhållen ram som styr EU:s åtgärder och vägleder alla olika styrelsenivåer. Genom att förtydliga principerna och fastställa de gemensamma värderingar som ligger till grund för EU:s politik bidrar protokollet till att ge EU:s inställning till tjänster av allmänt intresse ökad synlighet, insyn och tydlighet.

Protokoll om allmännyttiga tjänster

Enligt slutsatserna från Europeiska rådets möte i Lissabon i oktober 2007 ska följande protokoll fogas till Lissabonfördraget¹³

”De höga fördragsslutande parterna,

Som önskar framhålla vikten av allmännyttiga tjänster,

har enats om följande tolkningsbestämmelser som skall bifogas fördraget om Europeiska unionen och fördraget om unionens funktionssätt:

Artikel 1

Unionens delade värden i fråga om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i den mening som avses i artikel 14 i EG-fördraget om Europeiska unionens funktion inbegriper särskilt:

- nationella, regionala och lokala myndigheters avgörande roll och stora utrymme för fri bedömning när det gäller att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som i största möjliga mån tillgodoser användarnas behov,*
- mångfalden av olika tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och de skillnader i användarnas behov och preferenser som olika geografiska, sociala eller och kulturella förhållanden kan leda till,*
- en hög nivå av kvalitet, säkerhet, ekonomisk överkomlighet, likabehandling samt främjande av allmänt tillgång och användarrättigheter.*

Artikel 2

Bestämmelserna i fördragen påverkar inte på något sätt medlemsstaternas behörighet att tillhandahålla, beställa och organisera icke-ekonomiska allmännyttiga tjänster.”

Protokollet bygger på och upprepar att antal principer som styr EU-institutionernas, och i synnerhet kommissionens, arbete.

- *De nationella, regionala och lokala myndigheternas avgörande roll och stora utrymme för fri bedömning när det gäller att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som i största möjliga mån tillgodoser användarnas behov.* Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse bör vara reaktiva och tillhandahållas så nära medborgarna och företagen som möjligt. EU:s åtgärder bör ta hänsyn till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Medlemsstaternas behöriga myndigheter får själva fastställa vad de anser utgör tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och har en bred handlingsutrymme när det gäller beslut om hur tjänsterna ska organiseras, regleras och finansieras, inom ramarna för EG-rätten och inom rimlig felmarginal. Konkurrensrätten och bestämmelserna om inre marknaden är inte tillämpliga på tjänster som inte är av ekonomisk natur.

¹³ Citatet föregriper inte den slutliga versionen av fördraget som kommer att undertecknas inom kort och dess officiella översättning.

- *Respekten för mångfalden av olika tjänster, förhållanden och användarnas behov och preferenser.* Man bör ta hänsyn till skillnaderna mellan olika tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och medborgarnas, användarnas och konsumenternas olika behov och preferenser som beror på olika ekonomiska, sociala, geografiska, kulturella och fysiska förutsättningar. Man bör även väga in tjänsternas mångfald, i vilken situation de tillhandahålls, tjänsteleverantörernas natur och behovet av flexibilitet för att kunna anpassa tjänsterna till olika behov. Detta gäller i synnerhet sociala tjänster. Tillämplig lagstiftning bör uppdateras med jämna mellanrum för att ta hänsyn till den löpande utvecklingen, t.ex. tekniska uppfinningar.
- *Att nå en hög nivå av kvalitet, säkerhet och ekonomisk överkomlighet.* Att främja hög kvalitativa, säkra och överkomliga tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är ett prioriterat mål för EU. Detta omfattar tillgången till tjänster, däribland gränsöverskridande tjänster, tjänster som ger valuta för pengarna till ett överkomligt pris, däribland särskilda system för låginkomsttagare och personer med särskilda behov, vilket är särskilt viktigt när det gäller sociala tjänster; fysisk säkerhet, pålitlighet och kontinuitet, god kvalitet och gott urval, god insyn och tillgång till information för tjänsteleverantörer och tillsynsmyndigheter. När så är lämpligt bör EU i sektorsvis fastställa bestämmelser om kvalitet och säkerheten på varor och tjänster för konsumenter och användare i allmänhet, samt om producenterna.
- *Likabehandling och allmän tillgång* Tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse anges som en grundläggande rättighet i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Detta omfattar likabehandling av kvinnor och män och förbud mot alla former av diskriminering i tillgången till dessa tjänster. När EU:s sektorsbestämmelser refererar till begreppet samhällsomfattande tjänster ska begreppet innefatta alla medborgares rätt till vissa tjänster som anses nödvändiga, samt en skyldighet för företag att leverera en viss tjänst på bestämda villkor, inbegripet fullständig geografisk täckning och rimliga priser. Samhällsomfattande tjänster avser en minimiuppsättning rättigheter och skyldigheter som i allmänhet kan vidareutvecklas nationellt. Det är ett dynamiskt begrepp som regelbundet bör uppdateras sektor för sektor. Att främja allmän tillgång inom hela EU är väsentligt för den territoriella sammanhållningen, vilket nämndes ovan i fråga om sociala tjänster. Territorier med geografiska eller andra naturliga nackdelar såsom gemenskapens yttersta randområden, öar, bergsområden, glesbygd och områden nära yttre gränser möter ofta problem med tillgången till tjänster av allmänt intresse, eftersom de ligger långt ifrån större marknader eller är beroende av dyra förbindelser. Dessa särskilda behov måste beaktas.
- *Användarrättigheter* Medborgarnas, konsumenternas och användarnas rättigheter bör beskrivas, främjas och respekteras. I allmänhet behövs oberoende regleringsorgan med tydligt definierade behörigheter och arbetsuppgifter för att konsumenterna och användarna ska kunna hävda sina rättigheter, däribland rätten till tillgång. Det gäller även utsatta grupper eller personer med funktionshinder. Regleringsorganen bör ha sanktionsrättigheter, däribland rätt att övervaka genomförandet och tillämpningen av bestämmelserna om samhällsomfattande tjänster. Det förutsätter vidare bestämmelser om företrädare för och aktivt deltagande av konsumenter och användare i arbetet med att utforma och utvärdera tjänsterna, system för att överklaga och begära ersättning, samt en översynsklausul så att kraven med tiden kan anpassas till den senaste sociala, tekniska och ekonomiska utvecklingen. Regleringsorganen skall också övervaka marknadsutvecklingen och tillhandahålla uppgifter för utvärderingar.

- *Icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse*: Såsom nämndes ovan omfattas icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse inte av någon särskilda EG-rättsliga bestämmelser och inte heller av fördragets bestämmelser om den inre marknaden eller konkurrensrätten.

Till dess att det nya fördraget trätt i kraft, varigenom de nya bestämmelserna får rättsverkan, kommer kommissionen att använda protokollet och övriga principer som vägledning för att kontrollera om EU:s politik och förslag är konsekventa och proportionerliga.

4. DET FORTSATTA ARBETET

Med utgångspunkt i protokollet kommer kommissionen, i enlighet med Europaparlamentets hållning, att fortsätta konsolidera EU:s rättsliga ram för tjänster av allmänt intresse, däribland sociala tjänster och hälsovård, och erbjuda konkreta lösningar på de problem som uppkommer. Med tiden bör sedan uppmärksamheten koncentreras på genomförandet och tillämpningen av EG-rätten och större vikt läggas vid att övervaka resultatet för användare och konsument, informationsspridningen och utbyte av praktiska erfarenheter, övervakning av tillämpningen och resultatutvärdering. Kommissionen planerar en blandning av åtgärder inom vissa sektorer och för vissa frågor, med de nedan beskrivna tre huvudinriktningarna.

4.1. Tolkningsbesked om övergripande frågor

Kommissionen är medveten om att tillämpningen av EG-rätten på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan väcka frågor, och att man med jämna mellanrum kommer att behöva rättsliga förtydliganden eller förklaringar av EG-rättens bestämmelser på de olika områdena. Kommissionen är fast besluten att snabbt förse användare och yrkesverksamma med svar på praktiska frågor, förklaringar och tolkningsbesked. Svar på frågor kommer att offentliggöras och uppdateras på lämpligt sätt för att klargöra kommissionens ställningstagande. Detta ska ske regelbundet på en särskild webbplats. Som ett exempel offentliggörs en rad svar på frågor om hur bestämmelserna om offentlig upphandling och om statligt stöd tillämpas på sociala tjänster av allmänt intresse samtidigt som det här meddelandet.¹⁴

Interaktiv information

En särskild interaktiv on-linetjänst kommer att upprättas inom kort för att informera medborgarna, tjänsteleverantörerna, offentliga myndigheter och övriga aktörer, och för att ge dem möjlighet att ställa frågor om tillämpningen av EG-rätten. Svaren på de vanligaste frågorna, däribland frågor som framkommit vid remissrundan om sociala tjänster, kommer att offentliggöras på kommissionens webbplats. Kommissionen tror att detta verktyg kan vara en god hjälp för aktörer som arbetar lokalt och regionalt, i synnerhet socialtjänster, för att nå en god förståelse av kommissionens ställningstagande när det gäller relevanta bestämmelser i EG-rätten och att alla relevanta frågor som med tiden uppstår vid den praktiska tillämpningen kan besvaras på ett direkt och användarvänligt sätt.

I fråga om statligt stöd har 2005 års ramverk för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster (det så kallade Altmarkpaketet¹⁵) redan väsentligt förenklat de tillämpliga reglerna, enligt principerna för bättre lagstiftning. Bestämmelserna tar full hänsyn till medlemsstaternas frihet att fastställa vilka tjänster som är av allmänt ekonomiskt intresse. De ger

¹⁴ SEK(2007) 1514 respektive SEK(2007) 1516.

¹⁵ Mer information om Altmarkpaketet finns i dokument SEK(2007) 1515.

medlemsstaterna möjlighet att överlåta uppgifterna genom en uppdragsbeskrivning och sedan kompensera nettokostnaderna för de företag som ålagts att utföra tjänster av allmänt intresse. Separata räkenskaper ger god insyn och förebygger överkompensation. Ersättningar för tjänster som uppfyller kraven behöver inte anmälas om de inte överstiger 30 miljoner euro per år. Ersättningar därutöver behöver inte anmälas om de avser subventionerat boende eller sjukhus. I praktiken är därmed lejonparten av de tjänster som tillhandahålls lokalt friade från anmälningsplikt. Kommissionen kommer att utvärdera och rapportera om hur statligt stöd-paketet tillämpats i slutet av 2009 och överväga om bestämmelserna behöver uppdateras.

När det gäller samarbete mellan den offentliga och privata sektorn och tjänstekoncessioner är en rad frågor under utredning och andra har nyligen dykt upp. Kommissionen kommer inom kort att lägga fram ett tolkningsbesked om institutionaliserade offentlig-privata partnerskap för att förtydliga de tillämpliga bestämmelserna. Efter en konsekvensbedömning överväger kommissionen också andra åtgärder för att förtydliga bestämmelserna om koncession. Det har vidare kommit önskemål på bättre förklaringar av bestämmelserna om offentlig upphandling efter det att de nya direktiven trädde i kraft i januari 2006. Den ovan beskrivna verktyget bör ge bättre tydlighet i frågan.

Dessa insatser ska komplettera bredare pågående initiativ för att förbättra tillgången till information och utveckla kommunikationen efter översynen av den inre marknaden, t.ex. inrättandet av en EU-stödtjänst för den inre marknaden.

4.2. Modernisering och utveckling av sektorpolitiken

Kommissionen kommer att fortsätta och vidareutveckla sektorpolitiken genom att vid behov föreslå sektorsspecifika bestämmelser som tar hänsyn till de särskilda kraven och situationen inom varje sektor och följer principerna i protokollet. Flera sektorsspecifika ramverk om nätverksindustri har redan antagits av EU. De kan dock behöva uppdateras under kommande år, eftersom den inre marknaden är dynamisk och hela tiden utvecklas.

Kommissionen planerar särskilt följande åtgärder, uppdelade per sektor:

- *Energi*: Följa upp åtgärderna för att fullborda den inre energimarknaden som föreslogs i september 2007, samt utkastet till europeisk stadga om energikonsumenter's rättigheter.
- *Transport*: Följa upp förslaget från juli 2006 om modernisering av den inre marknaden när det gäller luftfart. Övervaka genomförandet av det så kallade tredje järnvägspaketet och den ändrade förordningen om kollektivtrafik sedan en överenskommelse nu nåtts.
- *Elektronisk kommunikation*: Följa upp förslaget om översyn av ramverket för elektronisk kommunikation (däribland fast telefoni, mobiltelefoni och bredbandsuppkoppling och – utsändningar) samt offentliggöra ett meddelandet om frågor på längre sikt när det gäller samhällsomfattande tjänster för elektronisk kommunikation.
- *Posttjänster*: Bistå medlemsstaterna i genomförandet av direktivet för att fullborda den inre postmarkanden inom EU.
- *Hälsovård*: Kommissionen planerar förslag för att inrätta en ram för säkra, högkvalitativa och effektiv hälsovård.
- *Sociala tjänster*: Vidta de åtgärder som beskrivs i faktarutan ovan.

En strategi för kvalitet på de sociala tjänsterna inom hela EU

Remissrundan om sociala tjänster visade på ett behov av mer systematiskt stöd till kvaliteten på dessa tjänster. Europeiska socialfonden och Europeiska regionala utvecklingsfonden ger redan direkt ekonomiskt stöd till en rad tjänster. Den öppna samordningsmetoden för socialt skydd och social integration inrättar en politisk ram för fortsatta reformer och utbyte av goda metoder. Utifrån dessa erfarenheter kommer kommissionen att via kommittén för socialt skydd stödja utvecklingen av ett frivilligt EU-ramverk med riktlinjer för metoder som kan användas för att fastställa, övervaka och utvärdera kvalitet. Via Progressprogrammet kommer kommissionen vidare att stödja gräsrotsinitiativ inom hela Europa som syftar till att utveckla frivilliga kvalitetsnormer och erfarenhetsutbyte och verka för fortbildning av myndigheter i fråga om offentlig upphandling.

4.3. Övervakning och utvärdering

Kommissionen anser att det för kvaliteten och insynen i beslutsprocessen är viktigt att regelbundet göra djupstudier och att lägga ut metoderna och resultaten för öppen debatt. Detta sker vanligen sektorsvis.

De nya verktygen för marknadsövervakning som beskrivs i slutrapporten om översynen av den inre marknaden, t.ex. inrättandet av konsumentresultattavlan, är goda framsteg när det gäller resultatutvärderingen. Efter 2004 års vitbok har goda framsteg gjorts med den sektorsövergripande utvärderingen av nätverksindustrier inom EU. Arbetsmetoden håller på att ses över och kommissionen kommer att lägga fram sina förslag till förbättringar under 2008.

Kommissionen har fått en särskild uppmaning om att för Europaparlamentet lägga fram en uttömmande analys av de hittills gjorda avregleringarna. Kommissionen kommer att beakta detta vid översynen av arbetsmetoden och göra analysen i samband med den återkommande utvärderingsrapporten av nätverkstjänster.

Kommissionen kommer också att se över tillämpningen av protokollet, när det nya fördraget trätt i kraft. Dessutom ska kommissionen utarbeta en särskild rapport om sociala tjänster vartannat år som underlag för utbytet med aktörerna.

5. SLUTSATSER

I detta viktiga skede av EU:s utveckling, i väntan på att Lissabonfördraget ska träda i kraft, är det mycket viktigt att det finns en samsyn kring vilka förslag som behövs för att ge unionsmedborgarna konkreta resultat. Detta ligger bakom den agenda för EU-medborgarna¹⁶ som kommissionen utarbetat.

EU har en mycket pragmatisk inställning till tjänster av allmänt intresse, däribland sociala tjänster och hälsovård. Detta synsätt speglar behörighetsfördelningen mellan de olika styrelsenivåerna inom EU, tjänsternas inbördes olikhet och särskilda karaktär. Sektorsspecifika bestämmelser utarbetas om de tillför ett tydligt europeiskt mervärde. Dessa bestämmelser ses över med jämna mellanrum för att ta hänsyn till den senaste ekonomiska, sociala och tekniska utvecklingen. Tillämpningen av EG-rätten bevakas i enlighet med EG-fördraget och ses regelbundet över för att ta hänsyn till nya omständigheter. På områden som

¹⁶ KOM(2006) 211, 10.5.2006.

upplevs som problem har remisser redan gått ut eller håller på att gå ut för att lösa kända eller nya frågor.

Den debatt som startade i och med 2004 års vitbok har varit till god hjälp för att öka förståelsen av EU:s roll och inställning till tjänster av allmänt intresse. Debatten och yttrandena från övriga EU-institutioner har visat att det, trots åsiktsskillnaderna råder bred samsyn om en rad principer för EU:s åtgärder. Erfarenheterna av sektorsspecifika bestämmelser har också gett en praktisk grund för att identifiera grundläggande principer som kan tillämpas på tjänster av allmänt intresse i hela Europa.

Protokollet och de nya bestämmelserna i fördraget bygger på dessa diskussioner och erfarenheter, och lägger grunden för nya åtaganden från EU:s sida. Tio år efter det första meddelandet från EU, tre år efter vitboken, återspeglar bestämmelserna nu den breda samsynen kring vilket uppdrag och vilket ansvar EU bör axla på området. När den rättsliga ramen konsoliderats genom protokollet är det nu dags att inrikta arbetet på genomförandet. Tillsammans med nationella, regionala och lokala åtgärder kommer kommissionen därför att arbeta för att åstadkomma tydliga och konsekventa EG-bestämmelser som ges effektiv spridning så att tjänster av allmänt intresse kan nå sina mål och bidra till att höja unionsmedborgarnas livskvalitet.