

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Grønbog om forsyningspligt-ydelser«

(KOM(2003) 270 endelig)

(2004/C 80/20)

Kommissionen besluttede den 22. maj 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Grønbog om forsyningspligt-ydelser«

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet, som udpegede Bernardo Hernández Bataller til ordfører og Raymond Hencks til medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 24. november 2003.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 404. plenarforsamling den 10. og 11. december 2003, mødet den 11. december 2003, følgende udtalelse med 72 stemmer for, 7 imod og 6 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. Begrebet forsyningspligt-ydelser opfattes på forskellige måder i EU, og således er den germanske, nordiske, latinske og angelsaksiske opfattelse forskellig. I nogle EU-lande eksisterer begrebet slet ikke. Uanset hvilken opfattelse, der hersker, er ideerne om begrebet samt praksis tilnærmelsesvis ens landene iblandt og i overensstemmelse med Unionens fælles værdinormer. (Eksempelvis har man »beheer van diensten« i Nederlandene, »gestione di pubblica utilità« i Italien, »public utility« i Det Forenede Kongerige, »Daseinsvorsorge« i Tyskland og »service public« i Frankrig.)⁽¹⁾

1.2. Begrebet forsyningspligt-ydelser er blevet defineret og beskrevet i flere forskellige dokumenter fra EU's institutioner, og definitionerne har stadig gyldighed:

- forsyningspligt-ydelser dækker både markedsmæssige og ikke-markedsmæssige tjenesteydelser, som de offentlige myndigheder klassificerer som værende af almen interesse og underlagt bestemte offentlige tjenesteforpligtelser
- tjenesteydelser af almen økonomisk interesse betegner markedsmæssige ydelser, som medlemsstaterne og EU underlægger specifikke offentlige tjenesteforpligtelser ud fra et kriterium om almen interesse⁽²⁾. Begrebet dækker navnlig ydelser, der leveres af sektorer såsom kommunikation, energi og postvæsen.

1.2.1. Kommissionen har gennem meddelelserne fra 1996⁽³⁾ og 2000⁽⁴⁾ om forsyningspligt-ydelser i Europa understreget vigtigheden af de nævnte ydelser, som er med til at danne grundlag for den europæiske samfundsmodel. Det siger noget om denne models urørlige position, at EU udelukkede emnerne uddannelse, sundhed og kultur fra WTO-forhandlingerne i Cancun (10.-15. september 2003) netop med henblik på at værne om den almene interesse.

1.2.2. I de nævnte meddelelser opstiller Kommissionen følgende fire målsætninger:

- at sikre effektive tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse
- at sikre, at betegnelsen tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse anvendes korrekt
- at sikre, at der ikke opstår negativ indflydelse på de konkurrencebaserede markeder uden for rammerne af de offentlige tjenester
- at sikre, at alle borgere har adgang til kerneydelserne.

1.3. EU-lovgivningen påbyder, at en række bestemte procedurer og principper overholdes, herunder navnlig principperne om gennemsigtighed, ikke-diskrimination og proportionalitet, og er ikke til hinder for, at tjenesteydelser af almen økonomisk interesse indføres og fremmes. Idet Rådet ikke har vedtaget en specifik lovgivning på området, har medlemsstaterne brede beføjelser til selv at sammensætte en fortegnelse over de tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, de vil tilbyde, tillige med de ordninger, der skal sikre, at ydelserne fungerer uden problemer, og herunder, i givet fald, hvilken offentlig støtte, der kunne blive brug for.

⁽¹⁾ EFT C 368 af 20.12.1999, pkt. 1.1.

⁽²⁾ EFT C 241 af 7.10.2002, pkt. 1.1.

⁽³⁾ EFT C 281 af 26.9.1996.

⁽⁴⁾ EFT C 17 af 19.1.2001.

Der er imidlertid uoverensstemmelse i traktaterne mellem den måde, konkurrenceretten i praksis reguleres på, idet tjenesteydelser af almen økonomisk interesse i den forbindelse betragtes som undtagelser fra artikel 86, stk. 2, ff., og den positive anerkendelse af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse i henhold til artikel 16, som ikke udgør et retsgrundlag.

Både statsstøttepolitikken og den sociale og territoriale samhørighedspolitik sigter mod at afhjælpe de eksisterende huller på markedet, selv om statsstøttepolitikken har til formål at undgå konkurrenceforvridning, og den sociale og territoriale samhørighedspolitik har til formål at styrke den økonomiske og sociale samhørighed.

I henhold til artikel 36⁽¹⁾ i chartret om grundlæggende rettigheder anerkendes og respekteres adgangen til tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse med henblik på at fremme social og territorial samhørighed. Desuden indebærer adgangen til tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse almindeligvis en styrkelse af andre grundlæggende rettigheder, eksempelvis personers frie bevægelighed i transportsektoren, retten til privatlivets fred og databeskyttelse i posttjenester.

1.4. Som svar på Det Europæiske Råds anmodning i Nice i december 2000, fremlagde Kommissionen en rapport om forsyningspligtigheder⁽²⁾ til Det Europæiske Råds møde i Laeken i december 2001, hvori den påpeger, at den med henblik på at forbedre retssikkerheden i forbindelse med kompensationer vedrørende forsyningspligtigheder har til hensigt at fastsætte rammer på fællesskabsplan for statsstøtte, der ydes til virksomheder, som har fået til opgave at yde tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse og udvikle vurderingen af de herved fremkomne resultater.

1.4.1. Kommissionen har traditionelt ikke betragtet kompensationer, der ydes af en medlemsstat til virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, som statsstøtte, såfremt kompensationerne kun dækker de faktiske omkostninger forbundet med gennemførelsen af de offentlige tjenesteforpligtelser.

1.4.2. I henhold til dommene afsagt den 27. februar 1997 i FFSA-sagen⁽³⁾ og den 10. maj 2000 i Televisión Portuguesa-sagen⁽⁴⁾, har Retten i Første Instans bestemt, at kompensation for de faktiske omkostninger ved offentlige tjenesteforpligtelser udgør statsstøtte i henhold til artikel 87, stk. 1, i traktaten, selvom kompensationen ikke overstiger de nødvendige udgifter forbundet med opfyldelsen af den offentlige tjenesteforpligtelse.

(1) I chartrets artikel 36 hedder det: »Unionen anerkender og respekterer adgangen til tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, som fastsat i medlemsstaternes lovgivning og praksis, i overensstemmelse med traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab med det formål at fremme social og territorial samhørighed i Unionen«.

(2) KOM(2001) 598 endelig.

(3) Sag T-106/95. Sag T-106/95, stadfæstet ved Domstolsafgørelse af 25. marts 1998 (sag C-174/97).

(4) Sag T-46/97.

1.4.3. Til gengæld fandt Domstolen i Ferring-dommen⁽⁵⁾ af den 22. november 2001, at kompensationer, der ydes af staten og ikke overstiger det nødvendige beløb forbundet med gennemførelsen af den offentlige tjenesteforpligtelse, ikke er til fordel for den begunstigede virksomhed og derfor ikke udgør statsstøtte. Domstolen understreger, at den del af kompensationen, der overstiger de nødvendige udgifter forbundet med opfyldelsen af den offentlige tjenesteforpligtelse, kan udgøre statsstøtte, hvilket ikke er tilladt i henhold til artikel 86 i traktaten.

1.4.4. Domstolen afsagde på plenarmøde dom af den 24. juli 2003⁽⁶⁾, som ændrer dens forudgående retspraksis⁽⁷⁾ og påbyder streng opfyldelse af bestemte krav med henblik på holde førnævnte offentlige tilskud (kompensationer) uden for artikel 87, stk. 1 i traktaten:

- den begunstigede virksomhed skal faktisk pålægges at opfylde forpligtelser til offentlig tjeneste, og disse forpligtelser skal være klart defineret
- de kriterier, der er grundlaget for beregningen af kompensationen, skal fastlægges på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde
- kompensationen må ikke overstige, hvad der er nødvendigt for helt eller delvist at dække de udgifter, der er afholdt ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne
- når udvælgelsen af den virksomhed, der skal overdrages en forpligtelse til offentlig tjeneste, ikke gennemføres inden for rammerne af en procedure for tildeling af offentlige kontrakter, fastlægges størrelsen af den nødvendige kompensation på grundlag af en analyse af de omkostninger, som en godt administreret og til formålet veludstyret gennemsnitsvirksomhed ville have ved at gennemføre forpligtelserne, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne.

(5) Sag C-53/00.

(6) Sag C-280/00 Altmark Trans GMBH. Generaladvokat Legers forslag til afgørelse, som blev fremlagt den 19. marts 2002.

(7) Sag C-53/00, se domstolens dom af 22. november 2001. Generaladvokaten Leger stiller sig især kritisk i sit forslag til afgørelse i sag C-280/00, navnlig i pkt. 58-61, 76-82 og 87-89.

2. Grønbogen om forsyningspligtydelser

2.1. Grønbogen består af fem hovedafsnit plus en indledning og en operationel konklusion. I første afsnit skitseres baggrunden, i andet afsnit diskuteres rækkevidden af Fællesskabets indsats på området forsyningspligtydelser, tredje afsnit indeholder en række elementer til en eventuel fælles definition af tjenester af almen økonomisk interesse på grundlag af den nuværende sektorspecifikke lovgivning, fjerde afsnit vedrører spørgsmål om, hvordan forsyningspligtydelser tilrettelægges, finansieres og evalueres, og femte afsnit drejer sig om den internationale dimension af forsyningspligtydelser. Grønbogen er ledsaget af et bilag, som indeholder en nærmere beskrivelse af de offentlige tjenesteforpligtelser i henhold til den gældende sektorspecifikke lovgivning og de politiske instrumenter, der er til rådighed med henblik på at sikre overholdelsen af disse krav ⁽¹⁾.

2.2. Den reelle situation vedrørende forsyningspligtydelser, som både omfatter ydelser af almen økonomisk og ikke-økonomisk interesse, er kompleks og i konstant udvikling. De dækker en lang række forskellige aktiviteter med forskellige dimensioner og af forskellig karakter. Organisation af disse tjenesteydelser varierer efter de enkelte medlemsstaters kulturelle traditioner, historie og geografiske forhold samt kendetegnene ved den pågældende aktivitet, navnlig den teknologiske udvikling ⁽²⁾.

2.3. Den Europæiske Union respekterer denne mangfoldighed og de nationale, regionale og lokale myndigheders respektive roller med hensyn til at sikre borgernes velfærd og garantere demokratiske valg, bl.a. vedrørende niveauet af tjenestekvalitet. Denne mangfoldighed forklarer de forskellige grader af Fællesskabets indsats og brugen af forskellige instrumenter. Unionen har sin egen rolle som led i sine eksklusive kompetencer. Desuden giver forsyningspligtydelser over hele Den Europæiske Union anledning til en række spørgsmål og problemer, der er fælles for forskellige tjenester og forskellige kompetente myndigheder ⁽³⁾.

2.4. Den diskussion, som det er hensigten at skabe med denne grøn bog, vedrører spørgsmål om

- omfanget af en eventuel fællesskabsindsats, hvor traktatens bestemmelser anvendes i fuld overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, og en eventuel tildeling af supplerende retlige beføjelser til Fællesskabet
- principper, der kan medtages i et eventuelt rammedirektiv eller andre overordnede instrumenter vedrørende forsyningspligtydelser, og merværdien ved et sådant instrument
- definitionen af forsvarlig forvaltning inden for området organisation, regulering, finansiering og evaluering af forsyningspligtydelser med henblik på at sikre økonomien større konkurrenceevne samt en effektiv og ligelig adgang for alle borgere til tjenesteydelser af høj kvalitet, der opfylder deres behov
- enhver foranstaltning, der kan bidrage til at styrke retssikkerheden og sikre en konsekvent og harmonisk sammenhæng mellem målsætningen om at opretholde forsyningspligtydelser af høj kvalitet og en rigorøs anvendelse af konkurrencebestemmelserne og bestemmelserne for det indre marked ⁽⁴⁾.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Udvalget har udtalt sig om de fleste af de spørgsmål, som Kommissionen stiller i grøn bogen. I udtalelserne CES 949/99 og CES 860/2002, og især i sidstnævnte ⁽⁵⁾, mener EØSU:

«... at Kommissionen bør forelægge et forslag til rammedirektiv, som konsoliderer de politiske principper vedrørende tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, og som giver medlemsstaterne den nødvendige fleksibilitet på området. Dette retsinstrument bør understrege den betydning, EU tillægger forsyningspligtydelser, og EU-borgernes iboende ret til disse ydelser. For at øge retssikkerheden bør direktivet desuden tydeliggøre nogle af begreberne vedrørende EU-lovgivningen med fuld respekt for subsidiaritetsprincippet».

EØSU insisterer på nødvendigheden af, at ovennævnte rammedirektiv vedtages ⁽⁶⁾, især med henblik på at præcisere de begreber, der anvendes i traktaterne og de sektorspecifikke direktiver, tillige med de forskellige operatørers betingelser for indgriben, herunder især de regionale og lokale udbydere af forsyningspligtydelser.

⁽¹⁾ Pkt. 13 i grøn bogen.

⁽²⁾ Pkt. 10 i grøn bogen.

⁽³⁾ Pkt. 11 i grøn bogen.

⁽⁴⁾ Pkt. 12 i grøn bogen.

⁽⁵⁾ EFT C 241 af 7.10.2002, pkt. 4.4.

⁽⁶⁾ Rammelov ifølge den anvendte terminologi i udkastet til forfatningstraktat for Europa.

3.1.1. Mht. omfanget af en fællesskabsindsats, ud over forelæggelsen af et forslag til rammedirektiv, mener EØSU ⁽¹⁾, at »EF-traktatens artikel 3 bør omfatte en omtale af forsyningspligtigheder i den oversigt over aktiviteter, som Fællesskabet skal sætte i værk for at nå sine mål«. EØSU glæder sig over Konventets udkast til forfatningstraktat om EU's fremtid, som styrker og supplerer den nuværende artikel 16 med hensyn til at give den lovgivningsmæssige udvikling det nødvendige retsgrundlag.

3.1.2. I overensstemmelse med sin tidligere udtalelse ⁽²⁾ mener EØSU, at Kommissionen, fx gennem en meddelelse, bør fastsætte de bestemmelser, der gør det muligt for organisationer, der leverer tjenesteydelser uden profit for øje, at fortsætte med at gøre dette for at opnå den nødvendige klarhed og gennemsigtighed. Det fælles mål med nævnte bestemmelser ville under alle omstændigheder være at garantere en effektiv levering af tjenesteydelserne.

3.1.3. For at fremme en dialogorienteret kultur mener EØSU, at det er vigtigt, at myndighederne gennemfører princippet om deltagelsesdemokrati ⁽³⁾ især over for de non-profitorganisationer, der leverer sociale ydelser. Disse bør fortsætte med at levere ydelserne, idet de beskytter de mest udsatte personer, skaber og genbruger den sociale struktur og mobiliserer den medmenneskelige solidaritet, hvorfor behovet for at behandle disse sociale tjenester anderledes end de mange andre aktører, der udøver aktiviteter af almen interesse, understreges ⁽⁴⁾.

3.1.4. Nærheds- og proportionalitetskravene — eller spørgsmålene om betimelighed og omfang — hænger nøje sammen og skal tages fuldt ud i betragtning. Efter EØSU's mening ⁽⁵⁾... bør Fællesskabets fremtidige ramme omfatte en mekanisme, som gør det muligt at anvende subsidiaritet i overensstemmelse med både funktionelle og territoriale kriterier.

Således understreger EØSU, at i henhold til subsidiaritetsprincippet er det de nationale, regionale og lokale kompetente myndigheders opgave at definere, organisere, finansiere og kontrollere forsyningspligtighederne.

3.1.5. EØSU gør opmærksom på, at det altafgørende mål med forsyningspligtigheder er at give alle borgere, forbrugere og virksomheder adgang til offentlige tjenester. Når tjenester tilvejebringes af en offentlig eller privat virksomhed, må rentabilitets- eller konkurrencehensyn under ingen omstændigheder medføre, at visse borgere udelukkes fra dem. Disse tjenester skal være kontinuerlige og tilgængelige for alle, selv om de navnlig af geografiske eller tekniske årsager ikke er økonomisk rentable. I så fald bør man tillade og endda opmuntre til at vedtage de administrative, skattemæssige, juridiske og tekniske undtagelsesbestemmelser, der er nødvendige for at tilvejebringe disse tjenester, herunder statsstøtte med dispensation fra EU.

3.2. Med hensyn til de principper, der kan medtages i et eventuelt rammedirektiv eller andre overordnede instrumenter vedrørende forsyningspligtigheder, har EØSU givet følgende udtalelse ⁽⁶⁾:

»Som borgerrettigheder forstået bør tjenesteydelser af almen økonomisk interesse fungere efter følgende vejledende principper:

Ligebehandling: Alle borgere skal have adgang til tjenesteydelser af almen økonomisk interesse. Begrebet ligebehandling skal forstås som et forbud mod enhver uberettiget diskriminering af personlige eller sociale grunde ved levering af tjenester, men er ikke ensbetydende med en forpligtelse til ensartethed.

Universalitet: Blandt de leverede ydelser skal de grundlæggende ydelser leveres universelt.

Pålidelighed: Tilvejebringelsen af forsyningspligtigheder skal være kontinuerlig, regelmæssig og uafbrudt. Uregelmæssig drift eller indstilling af ydelser begrænses til særlige tilfælde, der fastsættes i den ordning, som gælder for den berørte sektor.

Deltagelse: Brugerne skal deltage aktivt i udviklingen af forsyningspligtigheder. Formålet hermed er at beskytte borgerne rettigheder i henseende til korrekt tilvejebringelse af tjenesteydelser og at fremme samarbejdet med tjenesteudbydere.

Transparens: Tjenesteudbydere sikrer, at brugerne modtager fuld information om de ydelser, der leveres, især om forpligtelserne til offentlig tjeneste og om priser.

(1) EFT C 241 af 7.10.2002, pkt. 4.1.2.

(2) Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Almennyttige sociale tjenester i den private nonprofit-sektor i EU« i EFT C 311 af 7.11.2001.

(3) Meddelelse fra Kommissionen »Styreformer i EU: Bedre lovgivning« KOM(2002) 275 endelig, s. 3.

(4) Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Almennyttige sociale tjenester i den private nonprofit-sektor i EU« i EFT C 311 af 7.11.2001, pkt. 4.1.d).

(5) EFT C 241 af 7.10.2002, pkt. 4.3.

(6) EFT C 368 af 20.12.1999, pkt. 5.3.

I dette øjemed underretter tjenesteudbydere brugerne om de finansielle og tekniske betingelser for levering af ydelserne og om alle ændringer, der berører de leverede ydelser, og de offentliggør reglerne for de pågældende ydelser.

Procedureforenkling: Tjenesteudbydere forenkler så vidt muligt de procedurer, som brugerne skal anvende, og giver en passende vejledning.

Endvidere skal de så vidt muligt anvende ensartede formularer og bestræbe sig på at forenkle abonnements- og betalingsordningerne i forbindelse med ydelserne.

Under alle omstændigheder skal tjenesteudbydere indføre interne procedurer til behandling af klager fra brugerne. Disse procedurer skal være tilgængelige, nemme at forstå og anvende, så det sikres, at tjenesteudbydere tager hensyn til brugernes eller forbrugerorganisationernes klager, og det bliver nemmere for brugerne at gøre deres klageret gældende over for en forligsinstans og generelt ved domstolene.

Rentabilitet og effektivitet: tjenesteydelser af almen økonomisk interesse skal leveres på en effektiv og rentabel måde. Tjenesteudbydere vedtager de hertil nødvendige foranstaltninger.

Kvalitetsprægede tjenesteydelser: Tjenesteudbydere fastlægger, hvilke faktorer der er udslagsgivende for ydelsernes kvalitet, og offentliggør på dette grundlag de kvalitative og kvantitative normer, de forpligter sig til at overholde.

Disse normer skal betingelsesløst overholdes. Undtagelser fra normerne tillades kun, hvis det er til fordel for brugerne, og aftales med brugerne på regelmæssige møder.

Tilvejebringelse af passende ydelser: Tjenesteydelser af almen økonomisk interesse tilpasses til ændringer i samfundets behov og til de tekniske og økonomiske fremskridt.

Resultatevaluering: Betingelserne for tilvejebringelse af offentlige tjenesteydelser evalueres regelmæssigt af tjenesteudbydere. I den forbindelse indsamler sidstnævnte information om bl.a. brugertilfredshed.

Samarbejde mellem tjenesteudbydere: Selv om ydelserne leveres under konkurrencevilkår, bestræber tjenesteudbydere sig på at samarbejde for at sikre overholdelse af disse principper.

»Overkommelig pris«: Borgerne skal kunne få adgang til disse tjenesteydelser for en overkommelig pris, idet udgangspunktet bør være princippet om rimelige priser.

Miljøbeskyttelse: Ved definitionen af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse og deres funktionsmåde bør der tages hensyn til miljøbeskyttelseskravene som et afgørende element i den sociale og territoriale samhørighed.»

EØSU understreger vigtigheden af at medtage disse principper, til hvilke princippet om forsyningspligtydelsers reversibilitet bør føjes. Det anmodes således om, at der indføres et »reversibilitetsprincip«, dvs. at der i henhold til subsidiaritetsprincippet og EF-traktatens artikel 295 dels gives brugerne af tjenesterne garanti for, at enhver situation, som etableres de jure eller de facto, regelmæssigt tages op til revision af de nationale myndigheder, dels gives medlemsstaterne og deres regionale og lokale myndigheder mulighed for frit at afgøre, hvordan de ønsker at tilrettelægge leveringen af forsyningspligtydelser. Dette betyder blandt andet, at det på baggrund af en objektiv vurdering i brugernes og de involverede ansattes interesse, vil være muligt at tilbageføre sådanne tjenester fra privat til offentligt eje.

3.3. Med henblik på organisation ⁽¹⁾, regulering ⁽²⁾, finansiering ⁽³⁾ og evaluering af forsyningspligtydelser, har EØSU stukket følgende retningslinjer ud:

- organisationsformen fastlægges af den enkelte offentlige myndighed ud fra princippet om frit valg af forvaltningsmetode (dvs. direkte eller indirekte forvaltning); i sidstnævnte tilfælde vælger myndigheden den udbyder, der skal forestå de forskellige forsyningspligtydelser, som hører ind under dens ansvarsområde
- hvad angår regulering, kan forvaltningsmyndighederne være en individuel myndighed eller en gruppe af myndigheder, som varetager funktionerne evaluering, overvågning og indgriben
- med henblik på finansiering, skal forholdet mellem dem, der varetager tjenesteydelserne, og de ansvarlige myndigheder nedfældes i en kontrakt, som bl.a. skal indeholde bestemmelser om takstfastsættelsesprincipper og de vigtigste finansieringsmetoder.

EØSU bekræfter det hensigtsmæssige i at gennemføre princippet om de territoriale myndigheders administrationsfrihed og ønsker, at de bestemmelser, der tages i betragtning til evaluering af forsyningspligtydelserne, bliver varierede, og at de især fokuserer på ydelsernes kvalitet. Med hensyn til finansieringen bør begrebet vedrørende kompensation for omkostningerne ved offentlige tjenesteforpligtelser defineres.

⁽¹⁾ EFT C 241 af 7.10.2002, pkt. 4.12.

⁽²⁾ EFT C 241 af 7.10.2002, pkt. 4.11.

⁽³⁾ EFT C 241 af 7.10.2002, pkt. 4.13.

3.4. Med hensyn til foranstaltninger, der kan bidrage til at styrke retssikkerheden, har EØSU påpeget følgende:

- forsyningspligtydelser bør defineres på det mest velegnede niveau og med behørig hensyntagen til de forskellige europæiske, nationale og regionale niveauer. Endvidere påhviler det de offentlige myndigheder at tage højde for nye sociale behov og den teknologiske udvikling, især inden for informationssamfundet, når den offentlige tjenestes mål og forpligtelser skal fastlægges ⁽¹⁾ samt, når målene og forpligtelserne for tjenesteydelsens indhold skal defineres
- når forvaltningen af disse tjenesteydelser overdrages til tredjemand, og der indrømmes særlige eller eksklusive rettigheder, skal dette ske under overholdelse af reglerne om offentligt udbud ⁽²⁾
- med henblik på en bedre demokratisk inddragelse og større borgerindflydelse skal leverandørerne af forsyningspligtydelser rådføre sig med brugerne ⁽³⁾
- arbejdstagerne og deres repræsentanter skal informeres, høres og deltage ⁽⁴⁾
- tjenesteydelser, som har forbindelse med nationale undervisningssystemer og med obligatorisk medlemskab af basale socialsikringsordninger, og tjenesteydelser, som leveres af almennyttige, sociale, velgørende eller kulturelle organisationer, bør udtrykkeligt undtages fra konkurrencereglerne og reglerne om det indre marked — men ikke fra fællesskabslovgivningens principper — på grundlag af sondringen mellem økonomiske og ikke-økonomiske aktiviteter ⁽⁵⁾.

3.5. EØSU er enig i, at Unionen skal fremme et højt niveau for forbrugerbeskyttelse i forbindelse med leveringen af tjenesteydelser i alle dens faser og ligeledes

- i etape forud for kontraktindgåelsen ved hjælp af lettilgængelig og relevant information samt præcis offentlig omtale
- ved selve kontraktindgåelsen gennem entydige kontrakter uden urimelige aftalevilkår, overkommelige priser og forudgående fastsættelse af kvalitetskrav
- efter, at kontrakten er indgået gennem indførelse af smidige, enkle, effektive og udenretslige klageprocedurer, og om muligt med ensartede formularer og automatisk erstatning ved svigtende tjenesteydelser, undtagen i tilfælde af force majeure eller hændelige begivenheder.

⁽¹⁾ EFT C 241 af 7.10.2002, pkt. 4.8.2.

⁽²⁾ EFT C 241 af 7.10.2002, pkt. 4.12.1.

⁽³⁾ EFT C 241 af 7.10.2002, pkt. 4.14.

⁽⁴⁾ EFT C 241 af 7.10.2002, pkt. 4.15.

⁽⁵⁾ EFT C 241 af 7.10.2002, pkt. 4.17.

4. Svar på Kommissionens grøn bog

Kommissionen foreslår i grøn bogen om forsyningspligtydelser af 21. maj 2003 at iværksætte en omfattende høring om de fire emner, der er beskrevet i punkt 2.4. EØSU understreger, at denne debat er særlig relevant nu, hvor EU er ved at omdefinere sine mål og reformere sine institutioner samt integrere 10 nye medlemsstater.

EØSU mener, at det er muligt på basis af de i grøn bogen rejste spørgsmål at udvikle den sociale og civile dialog, som Kommissionens formand, Romano Prodi, bebudede i oktober 2002, og som med deltagelse af alle berørte aktører skal føre til fastlæggelsen af en strategi for forsyningspligtydelser. Udvalget er villig til at bidrage hertil.

Fortegnelsen over de områder, der berøres af grøn bogens spørgsmål, bør imidlertid ikke betragtes som udtømmende, men bør suppleres med blandt andet et kapitel om borgernes ret til forsyningspligtydelser.

Ligeledes omtaler grøn bogen kun flygtigt de sociale tjenester. Selv om de behandles særskilt i chartret om grundlæggende rettigheder, er de ikke desto mindre en del af forsyningspligtydelserne og et væsentligt element i den europæiske sociale model, til trods for at der er i øjeblikket er en tendens til i tiltagende grad at lade konkurrenceretten gælde her.

Grøn bogen indeholder 30 spørgsmål fordelt på 10 kapitler. Kommissionen udbeder sig svar og bidrag.

Udover de svar, som EØSU allerede er kommet med i tidligere udtalelser, og som der henvises til ovenfor, ønsker udvalget særlig at understrege følgende punkter:

4.1. Hvilken form for subsidiaritet?

4.1.1. Forsyningspligtydelserne, hvis vigtige rolle det er at øge livskvaliteten for alle borgere, falder inden for et område, hvor subsidiaritets-, proportionalitets- og nærhedsprincippet bør gennemføres på særlig aktiv vis.

4.1.2. Det gælder om at søge at forene respekt for mangfoldigheden af organisationsformer og reguleringsmetoder, der knytter sig til det enkelte lands historie, traditioner og institutioner samt til de forskellige typer tjenesteydelser, med fremme af den europæiske integrationsproces. Dette bør føre til svar, der varierer alt efter hvilken type ydelse, der er tale om — tværeurøpæisk, grænseoverskridende, national, regional, kommunal eller lokal — så der sikres størst effektivitet.

4.1.3. EU's, medlemsstaternes og de subnationale organers ansvarsområde såvel som deres indbyrdes samarbejdsform bør klarlægges på baggrund af disse oplysninger. Det bør stå den enkelte offentlige myndighed frit for at vælge, hvordan den organiserer og leverer de forsyningspligtigheder, der hører ind under dens ansvarsområde. Herved opnås den kvalitet, der er en forudsætning for at kunne tilfredsstille brugernes og borgernes grundlæggende og vitale behov.

4.1.4. EU's ansvar med hensyn til forsyningspligtigheder består ikke udelukkende i etableringen af det indre marked og en udførlig gennemførelse af konkurrenceretten. EU bør garantere de grundlæggende rettigheder, bidrage til unionens økonomiske, sociale og territoriale samhørighed, social integration og fremme af en afbalanceret og holdbar udvikling ved at udvikle højt kvalitative og effektive forsyningspligtigheder og give borgerne mulighed for at anlægge søgsmål.

4.1.5. EU bør tillige overveje at indføre forsyningspligtigheder på EU-plan i stil med bl.a. Galileo og handlingsprogrammet »fælles europæisk luftrum«.

4.1.6. EØSU gentager i den forbindelse sit ønske om at få fremme af forsyningspligtigheder anført som en af EU's målsætninger i artikel 3 i den fremtidige forfatning og bifalder, at der er gjort visse fremskridt, i den forstand at EU-konventets udkast til forfatningstraktat supplerer og styrker den nuværende artikel 16 om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, omdanner den til retsgrundlag (»disse principper og vilkår fastlægges ved europæisk lov«, artikel III-6) og lader disse tjenesteydelser omfatte af de »generelle anvendelsesbestemmelser«.

4.2. Sektorspecifik lovgivning og overordnede juridiske rammer

4.2.1. EØSU anmoder om et direktiv eller en rammelov, der styrker

- principperne vedrørende tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse,
- EU-lovgivningens overordnede retningslinjer,
- finansieringsordningerne for offentlige eller almene tjenesteforpligtelser,
- valg af organisations- og reguleringsform,
- benchmarking,
- brugernes rettigheder,

for at sikre en bedre juridisk og økonomisk sikkerhed for samtlige berørte parter og samtidig udstyre medlemsstaterne med den fornødne fleksibilitet.

4.2.2. EØSU ønsker en dynamisk tilgang til og en tilbunds-gående udforskning af de sociale tjenester. Alle berørte parter bør involveres i processen gennem en civil dialog.

4.2.3. EØSU mener ligeledes, at der bør tages hensyn til virksomhederne som brugere af forsyningspligtigheder. De bør uanset deres geografiske beliggenhed, og navnlig i landdistrikter og vanskeligt tilgængelige egne, såsom øer og bjergegne, have adgang til tjenesterne på samme vilkår og til samme pris som gælder for dem, der ligger i områder, såsom byer, hvor der er lettere adgang til dem. Medlemsstaterne skal have tilladelse til og opmuntres til at træffe særlige undtagelsesforanstaltninger, herunder skattemæssige, og skabe juridiske eller økonomiske vilkår, der er positivt diskriminerende, så tjenester i vanskeligt tilgængelige egne opretholdes; de bør også træffe særlige foranstaltninger til fordel for virksomhederne i disse egne. EØSU ønsker at få en sådan bestemmelse medtaget i rammedirektivet.

4.2.4. EØSU tolker ikke »overordnede juridiske rammer« og »sektorspecifik lovgivning« som modstridende, men foreslår tværtimod en kombination af deres respektive fordele.

4.3. Økonomiske og ikke-økonomiske tjenester

4.3.1. Grænsen mellem økonomiske og ikke-økonomiske tjenester er flydende, tilfældig og usikker, hvilket på indeværende tidspunkt giver sig udslag i tiltagende retlig usikkerhed. Det er nødvendigt med en klarlægning.

4.3.2. Enhver forsyningspligtighed, selv de, der ydes på et nonprofit- og frivilligt basis, har en vis økonomisk værdi, uden at de nødvendigvis bør omfattes af konkurrenceretten. Derudover kan én og samme tjeneste have såvel markeds- som ikke-markeds- karakter. Ligesom en tjeneste kan have en markeds- karakter, uden at markedet af den grund er i stand til at sikre en tjeneste, der er i tråd med de principper, der gælder for forsyningspligtigheder.

4.3.3. Det drejer sig således ikke om at skelne mellem »økonomiske« og »ikke-økonomiske« tjenesteydelser, men om at opnå en aktiv gennemførelse af subsidiaritetsprincippet. EU bør gøre opmærksom på, hvilke typer tjenesteydelser der ikke er omfattet af den fælles konkurrenceret (tjenesteydelser af statslig, national, regional eller lokal interesse, det obligatoriske uddannelsessystem, sundheds- og socialvæsenet samt kulturelle, velgørende, sociale, solidaritets- og donationsbaserede tjenesteydelser, osv.).

4.3.4. For de øvrige tjenesteydelser bør det i rammeloven og i den sektorspecifikke lovgivning klart angives, hvilke principper og reguleringssystemer der supplerer den fælles konkurrenceret; en sådan forankring i loven er med til at bane vejen for den uomgængelige videreudvikling.

4.4. Et fælles sæt forpligtelser

4.4.1. Alt for ofte sker det, at forpligtelserne til offentlig tjeneste, som er opført i grønbogen, henvises til medlemsstaterne, som afgør, hvordan de skal håndteres, mens EU sidder med begrænset ansvar (undtagen inden for forsyningspligt, som defineres på EU-plan).

4.4.2. EU må selv påtage sig ansvaret for at fremme unionens økonomiske, sociale og territoriale samhørighed; det samme bør gælde oprettelse af transeuropæiske net, miljøbeskyttelse, sundhed og sikkerhed.

4.4.3. EU bør efter EØSU's mening i større udstrækning tage hensyn til, at forsyningspligt er et begreb, der konstant ændrer sig. Trods de mange og hurtige teknologiske og økonomiske forandringer er begrebet hidtil forblevet fastlåst i sin oprindelige definition i de sektorer, hvor den blev fastlagt.

4.4.4. Derudover bør EU anstille grundige overvejelser over muligheden for at give alle borgere garanti for adgang til fundamentale forsyningspligtigheder (vand og sanitet, grundlæggende bankservice, bolig osv.)

4.5. Sektorspecifikke forpligtelser

4.5.1. Sikkerhed, forsyningsikkerhed og miljøbeskyttelse har tydeligvis en sektorspecifik dimension, men ofte også en mere almen dimension. Nogle af disse aspekter kunne derfor godt indgå i et fælles sæt forpligtelser.

4.5.2. Spørgsmål vedrørende adgang til, interoperabilitet mellem og sammenkobling af net såvel som særlige problemstillinger omkring grænseområder begrænser sig heller ikke til en bestemt sektor, men bør være omfattet af en mere integreret fællesskabspolitik.

4.6. Definition af forpligtelser og valg af organisation

4.6.1. Som led i den aktive gennemførelse af subsidiaritetsprincippet giver hver enkelt berørt myndighed en gennemsigtig definition af målene for de forsyningspligtigheder, som den er ansvarlig for, og de deraf følgende offentlige og universelle tjenesteforpligtelser. Myndigheden afgør, om den selv skal

varetage forpligtelserne (intern forvaltning, »in house«) eller udlicitere opgaven til en ekstern leverandør, hvilket vil kræve offentliggørelse af udbud. I begge tilfælde foretager myndigheden adskillelse mellem reguleringsansvar og -virksomhed på den ene side og leverandørens funktion på den anden.

4.7. Finansiering

4.7.1. Den pågældende myndighed skal under hensynstagen til principperne om gennemsigtighed og proportionalitet bestemme, hvordan finansieringen af den offentlige og almene forsyningspligt skal sammenstykses. Det europæiske regelværk bør gøre det muligt at sikre finansiering af forsyningspligten på lang sigt.

4.7.2. Det vil efter EØSU's mening ikke være hensigtsmæssigt hverken at indskrænke finansieringsmulighederne eller — i strid med subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne — give prioritet til direkte offentlig finansiering over statsbudgettet. Hver finansieringsform har sine egenskaber, der passer bedst til en bestemt sektor eller et specifikt mål, således at den myndighed, der skal varetage forsyningspligten, frit kan vælge forvaltnings- og finansieringsform og kombinere de respektive fordele.

4.7.3. I betragtning af de begrænsede finansieringsmuligheder i nogle af de nye medlemsstater bør EU stille de fornødne midler til rådighed til at fremme udviklingen af effektive forsyningspligtigheder.

4.8. Evaluering

4.8.1. Definitionen af forsyningspligtigheder, deres mål og deres organisations-, regulerings- og finansieringsform varierer med tiden og fra sted til sted. Samtidig tilstræbes gennem EU-lovgivningen den optimale balance mellem anvendelsen af den fælles konkurrenceret og forsyningspligtighedernes mål under hensynstagen til udviklingen.

4.8.2. Af disse to grunde er det særlig vigtigt — udover at udveksle erfaringer om god praksis og iværksætte benchmarking — at foretage en resultatevaluering af forsyningspligtighederne, hvis EU skal kunne bidrage til at forbedre deres kvalitet og effektivitet. Ud over de økonomiske aspekter bør der under fastlæggelsen af evalueringskriterierne tages hensyn til definitionen af brugernes og borgernes behov — hvilket kræver, at de har mulighed for at give udtryk for deres behov — tjenesteydelsens kvalitet og den egentlige udførelse af forsyningspligten.

4.8.3. Da de forskellige parter, der berøres af forsyningspligtydelserne, ikke deler de samme mål, bør alle deltage i udarbejdningen af evalueringskriterier samt vurderingen af resultaterne. Evalueringen må på ingen måde varetages af en enkelt aktør.

4.8.4. De brugere, som forsyningspligtydelserne er tiltænkt i overensstemmelse med deres behov og ønsker, bør inddrages i evalueringen gennem deres repræsentanter.

4.8.5. Med dette som udgangspunkt vil EØSU, som repræsenterer langt størstedelen af de aktører, der er omfattet af forsyningspligten, kunne spille en rolle i denne evalueringsproces.

4.9. Handelspolitik

4.9.1. De undtagelser, som gælder for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, bør klart forfægtes og forsva-

res af EU inden for rammerne af forhandlingerne om den almindelige overenskomst om handel med tjenesteydelser (GATS).

4.9.2. Generelt bør EU under disse forhandlinger imødegå ethvert forsøg på at anfægte de metoder til organisering og regulering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, som unionen har fastlagt, og fremme unionens grundlæggende værdier, navnlig i dets forbindelser med udviklingslandene.

4.10. Udviklingssamarbejde

4.10.1. På en lang række områder inden for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse kræver etableringen af infrastrukturer omfattende investeringer med et kortsigtet og forholdsvis lavt afkast. Dette tynger navnlig de forgældede udviklingslande, som netop har et stort udviklingsbehov (eksempelvis inden for vandforsyning). EU bør netop derfor især koncentrere sin indsats om at udvikle samarbejdet om etablering af infrastruktur.

Bruxelles, den 11. december 2003.

Roger BRIESCH

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

BILAG

til Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

Følgende ændringsforslag blev forkastet under forhandlingerne, men opnåede mindst en fjerdedel af de afgivne stemmer (forretningsordenens artikel 54, stk. 3):

Punkt 3.1

Udgår og erstattes af følgende:

»3.1. Udvalget har udtalt sig om de fleste af de spørgsmål, som Kommissionen stiller i grønbogen, i udtalelserne CES 949/99 og CES 860/2002. I sidstnævnte tilslutter udvalget sig, at der er behov for et rammedirektiv, som konsoliderer de politiske principper vedrørende tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, og som giver medlemsstaterne den nødvendige fleksibilitet på området.«

Punkt 3.1.1

Udgår og erstattes af følgende:

»3.1.1. Efter at have studeret grønbogen og relevante retsafgørelser (punkt 1.4.2-1.4.4) nærmere er udvalget kommet til en anden konklusion. Det primære mål må være at sikre medlemsstaternes og de regionale og lokale myndigheders autonome rettigheder og forpligtelser for at sikre og sørge for leveringen af forsyningspligtigheder. Som det uddybes nærmere andetsteds i udtalelsen, er ydelserne i sig selv forskelligartede og i konstant udvikling, hvilket umuliggør klare definitioner. Endvidere har retsafgørelserne kastet lys over problemerne i forbindelse med forenelighed med reglerne for statsstøtte. Under disse omstændigheder vil et rammedirektiv eller et andet overordnet instrument på EU-plan kun skabe forvirring, mangel på klarhed og fortolkningsproblemer mellem de forskellige lovgivningsniveauer.«

Nyt punkt 3.1.2 tilføjes

»3.1.2. Der bør kun udformes ny lovgivning på EU-niveau til særlige sektorer med henblik på åbning og harmonisering af markederne, når det forventes at komme de europæiske forbrugere og andre aktører til gode, sådan som det er tilfældet i telekommunikations- og energisektoren m.fl. I disse tilfælde er og skal levering af forsyningspligtigheder og de offentlige serviceforpligtelser være omfattet af strenge regler i de respektive sektordirektiver.«

Begrundelse

Siger sig selv.

Punkt 3.2 (nuværende)

Ordlyden i første punktum ændres som følger:

»3.2. Med hensyn til de principper, der ~~bør respekteres af de relevante myndigheder og aktører, der kan medtages i et eventuelt rammedirektiv eller andre overordnede instrumenter vedrørende forsyningspligtigheder~~, har EØSU afgivet følgende udtalelse...«

Begrundelse

I overensstemmelse med ændringerne til punkt 3.1.

Punkt 4.1.6

Sidste del udgår:

»4.1.6. EØSU gentager i den forbindelse sit ønske om at få fremme af forsyningspligtigheder anført som en af EU's målsætninger i artikel 3 i den fremtidige forfatning og bifalder, at der i den forbindelse er gjort visse fremskridt i EU-konventionens udkast til forfatningstraktaten. ~~supplerer og styrker den nuværende artikel 16 om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, omdanner den til retsgrundlag (disse principper og vilkår fastlægges ved europæisk lov», artikel III-6) og lader disse tjenesteydelser omfatte af de »generelle anvendelsesbestemmelser«.~~

Begrundelse

I overensstemmelse med ændringerne til punkt 3.1. (Overordnet) EU-lov er ikke ønskværdig.

Punkt 4.2

Punkt 4.2 med underpunkterne 4.2.1, 4.2.2 og 4.2.3 udgår.

Begrundelse

I overensstemmelse med ændringerne til punkt 3.1. Det vigtige spørgsmål om sociale tjenesteydelser tages op andetsteds i Sektionens udtalelse og budskabet i punkt 4.2.2 kan derfor inkorporeres der.

Punkt 4.3.4

Ændres som følger:

»4.3.4. ~~Før de øvrige tjenesteydelser bør det i rammeloven og i d~~ Den sektorspecifikke lovgivning ~~bør~~ klart angives, hvilke principper og reguleringssystemer der supplerer den fælles konkurrenceret; en sådan forankring i loven er med til at bane vejen for den uomgængelige videreudvikling.«

Begrundelse

I overensstemmelse med ændringerne til punkt 3.1.

Afstemningsresultat

For: 28, imod: 52, hverken for eller imod: 5.
