

VNEUS Kuorikoski Sanna

10.04.2008

VASTAANOTTAJA

Eduskunnan suuri valiokunta

Viite

Asia

Komission tiedonanto "Yleishyödyllisiä palveluita ja yleishyödyllisiä sosiaalipalveluita koskeva uusi eurooppalainen sitoumus"

U/E-tunnus:

EUTORI-numero: EU/2007/1731

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti komission tiedonanto yleishyödyllisistä palveluista ja yleishyödyllisistä sosiaalipalveluista sekä EU-ministerivaliokunnan 4.4.2008 pidetyssä kokouksessa hyväksytty tiedonantoa käsittelevä perusmuistio.

EU-asioiden alivaltiosihteeri

Jari Luoto

LIITTEET Perusmuistio VNEUS2008-00230 ja asiakirja KOM(2007) 725 lopullinen (fi,sv)

Asiasanat	palvelut, sisämarkkinat, kilpailukyky, työllisyys- sosiaalipolitiikka- terveys- ja kuluttaja-asiat - neuvosto, sosiaalipalvelut, sosiaalipolitiikka, valtiontuki, kilpailu, julkiset hankinnat
Hoitaa	STM, TEM, VNEUS
Tiedoksi	ALR, EUE, LVM, MMM, OM, OPM, PLM, SM, VM, VNK, YM, UM

VNEUS Blässar Maria,Kuorikoski Sanna

10.04.2008

Asia

EU; Komissio; "Yleishyödyllisiä palveluita ja yleishyödyllisiä sosiaalipalveluita koskeva uusi eurooppalainen sitoumus"

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

U-tunnus / E-tunnus:

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Komissio julkaisi 20.11.2007 osana yhtenäismarkkinatarkastelua (Single Market Review¹) tiedonannon yleishyödyllisistä palveluista, ml. yleishyödyllisistä sosiaalipalveluista. Lisäksi komissio julkaisi kolme työasiakirjaa viimeaikaisesta kehityksestä yleishyödyllisten palveluiden osalta, valtiontuista sekä julkisista hankinnoista ja yleishyödyllisistä sosiaalipalveluista.

Tässä muistiossa otetaan kantaa pääasiassa komission tiedonantoon yleishyödyllisistä palveluista, ml. yleishyödylliset sosiaalipalvelut. Perusmuistiolla on tarkoitus informoida eduskuntaa. Perusmuistio toimii myös pohjana 9-10.6.2008 pidettävää työllisyys-, sosiaalipolitiikka-, terveys ja kuluttaja-asiain neuvoston kokousta varten.

Asiakirjat:

KOM(2007) 725 lopullinen.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

-

¹ Komission tiedonanto 20.11.2007 (KOM(2007) 724 lopullinen) 2000-luvun Euroopan yhtenäismarkkinoista.

Käsittelijä(t):

EU-erityisasiantuntija Maria Blässar, VNEUS, p. 160 22154

EU-erityisasiantuntija Sanna Kuorikoski, VNEUS, p. 160 22152

Ylitarkastaja Markus Seppelin, STM, p. 160 73828

Ylitarkastaja Kari Virtanen, TEM p.160 63552

Suomen kanta/ohje:

Yleisiä huomioita

Suomi pitää keskustelua yleishyödyllisistä palveluista ml. yleishyödylliset sosiaalipalvelut tärkeänä ja komission aiheesta antamaa tiedonantoa tarpeellisena. Suomi on pääosin tyytyväinen komission tiedonannossa esittämiin linjauksiin. Lissabonin sopimuksen uusi pöytäkirja yleishyödyllisistä palveluista, EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntö sekä jo olemassa oleva alakohtainen EY-sääntely antavat riittävät puitteet yleishyödyllisten palveluiden järjestämiselle kansallisesti. Tämän vuoksi Suomi katsoo, ettei EU:ssa tällä hetkellä ole tarvetta säätää horisontaalista säädöstä yleishyödyllisistä palveluista.

Suomi katsoo, että tietoa ja tietoisuutta yhteisöoikeuden soveltamisesta yleishyödyllisiin palveluihin ml. yleishyödylliset sosiaalipalvelut on lisättävä ja oikeusvarmuutta on parannettava käytännönläheisin keinoin. Tämän vuoksi Suomi pitää erityisen tervetulleena komission pyrkimystä selventää tiedonannossaan yleishyödyllisen palvelun käsitettä ja määrittelyä ja siihen vaikuttavaa EU-tason sääntelyä. Suomi kannattaa erityisesti komission aloitetta, jossa se sitoutuu tarjoamaan jatkossa entistä systemaattisemmin apua jatkuvasti kehittyvän EY:n lainsäädännön ja EY-tuomioistuinkäytännön tulkintakysymyksissä. Lisäksi komission esittämä yleisempi, kaikkia intressiryhmiä palveleva interaktiivinen ("on-line") tietopalvelujärjestelmä saa Suomen varauksettoman kannatuksen.

EU:n toimien laajuus

Suomi katsoo, että komissio käy tiedonannossaan läpi varsin hyvin, vaikkakin suhteellisen yleisesti, etenkin EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön määrittämiä tulkintoja ja periaatteita yleishyödyllisistä palveluista.

Suomi pitää hyvänä tiedonannon lähtökohtaa, jonka mukaan yleishyödyllisten palvelujen organisointi ja rahoitus kuuluvat kansallisen määräysvallan piiriin. Kuitenkin silloin kun kyseessä on taloudellinen palvelu, on sovellettava EU:n sisämarkkina-, kilpailu- ja valtiontukisäädöksiä.

Oikeuskäytännössä taloudellisen toiminnan tunnusmerkkejä ovat mm. tavaroiden ja palvelujen tarjoaminen tietyillä markkinoilla (sijoittautumisoikeus sekä oikeus tarjota palveluja), palveluista perittävät korvaukset (palvelujen vastikkeellisuus) sekä toiminnan vaikutukset jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (kilpailu- ja valtiontukimääräykset). Taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erottamiseen ei ole kuitenkaan annettavissa yksiselitteisiä a priori ohjeita – se vaatii EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä muokkautuneiden kriteerien nojalla tehtävää tapaus- ja toimintakohtaista arviota, jossa esimerkiksi toimintaa harjoittavan tahon oikeudellinen muoto tai rahoitustapa eivät ole merkityksellisiä. Määräävä tekijä on varsinaisen toiminnan luonne. Analyysissään EY-tuomioistuin ottaa huomioon tarkasteltavana olevan palvelun toimintaedellytyksiin liittyviä kriteereitä, kuten sitä, onko palvelulle olemassa markkinoita. Käytännössä EY-tuomioistuimen tulkinta taloudellisesta toiminnasta on muodostunut hyvin laajaksi.

Sosiaalipalvelut

Komissio tarkastelee tiedonannossaan yleishyödyllisiä sosiaalipalveluita vuonna 2006 käynnistetyn julkisen kuulemisen tulosten pohjalta. Komissio uskoo, että viime vuosien muutosten yhteisvaikutuksen seurauksena yhä suurempi osa sosiaalipalveluiden tarjoajien päivittäisestä toiminnasta kuuluu nykyään EY:n lainsäädännön soveltamisalaan (silloin kun toiminta on luettavissa taloudelliseksi). Kuten muissakin yleishyödyllisissä palveluissa, keskustelun ydin on sosiaalipalvelujen taloudellisten ja ei-taloudellisten palveluiden välinen rajanveto. Palveluiden järjestämistapa ei poista sitä tosiasiaa, että markkinoilla toimiessaan yleishyödyllisten sosiaalipalveluiden tuottamisen on tapahduttava yhteisöoikeuden puitteissa.

Suomi pitää hyvänä, että yleishyödyllisten sosiaalipalveluiden (ml. työllisyyssektorin palveluiden) määrittelyssä turvataan kansallinen joustavuus, jotta eri maiden sosiaalipalvelujärjestelmien erityispiirteet voidaan ottaa huomioon. Suomi katsoo, että tiedonannossa esitetty listaus sosiaalipalveluiden yleisistä piirteistä ja niille asetetuista yhteiskunnallista tavoitteista on selventävä. Koska sosiaalipalveluiden kirjo on niin laaja ja muuntuva, että niiden yhtenäinen ja yksiselitteinen määrittely on hankalaa, ei tule pyrkiä yksityiskohtaisten kriteerien luomiseen vaan kansalliselle monimuotoisuudelle on jätettävä tilaa.

Yleishyödyllisten palveluiden määrittelyssä on otettava huomioon se, että palveluista vastaa Suomessa, varsinkin sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta, kunnat. Yleishyödyllisten palveluiden osalta on otettava käyttäjien oikeuksien ohella huomioon, että yleishyödyllisten palveluiden järjestäminen liittyy myös asukkaiden itsehallintoon perustuvaan kunnalliseen itsehallintoon. Suomi katsoo, ettei tätä ole otettu tiedonannossa riittävästi huomioon.

Suomi katsoo, että sosiaalipalveluiden laadun parantaminen on yhteinen haaste, jossa on otettava huomioon jäsenmaiden sosiaalipalvelujärjestelmien ja perinteiden erot. Avoimen koordinaation menetelmä soveltuu tähän tarkoitukseen. Vähimmäisoikeuksien ja vähimmäisstandardien tarkka määrittely tulee jättää jäsenmaiden tehtäväksi kansallisella tasolla. Palveluiden järjestämisvastuusta ja tuotannon ja laadun valvonnasta tulee niin ikään päättää kansallisesti. Suomi yhtyy komission arvioon, että yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen käyttäjien oikeudet on turvattava asianmukaisesti. Suomi suhtautuu kuitenkin varauksellisesti sellaisiin jatkossa mahdollisesti tehtäviin ehdotuksiin, joiden mukaan EU-tasolle perustettaisiin uusia sääntelyä valvovia elimiä sosiaalipalveluiden käyttäjien oikeuksien turvaamiseksi.

Suomi katsoo, että tässä vaiheessa ei ole tarpeellista luoda uutta yleishyödyllisiä sosiaalipalveluja koskevaa EU-tason lainsäädäntöä tai sääntelyä. Sen sijaan Suomi pitää tärkeänä jatkaa yleishyödyllisistä sosiaalipalveluista käytävää vuoropuhelua EU:ssa. Ymmärrys sosiaalipalveluiden luonteesta, erilaisista järjestämistavoista sekä yhteisöoikeuden merkityksestä on lisääntynyt. Edelleen esiintyy kuitenkin epätietoisuutta tai jopa väärinkäsityksiä. Myös terveyspalveluilla ja niiden markkinoilla on omat erityispiirteensä, joita ei tule unohtaa yleishyödyllisistä palveluista puhuttaessa. Tämän takia Suomi katsoo, että vuoropuhelua on jatkettava monista sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinoihin, tehtäviin sekä järjestämis- ja tuottamistapoihin liittyvistä kysymyksistä. Tässä yhteydessä pitäisi tarkastella kunnallisen itsehallinnon asemaa ja muun muassa kolmannen sektorin toimijoiden, kuten järjestöjen, roolia yleishyödyllisten sosiaalipalveluiden tuottamisessa.

Lissabonin sopimuksen yleishyödyllisiä palveluita koskeva pöytäkirja

Lissabonin sopimuksen pöytäkirja yleishyödyllisistä palveluista kirjaa jo olemassa olevia yleishyödyllisiä palveluita koskevia periaatteita aikaisempaa laajemmin EU:n primäärioikeuteen.

Komission analyysi on, että pöytäkirja selventää yleishyödyllisten palveluiden tavoitteita ja jäsenmaiden roolia niiden järjestämisessä. Tiedonannossa komissio käy läpi ja avaa pöytäkirjan kirjauksia. Suomi on katsonut, että yleishyödyllisten palveluiden asema EU:ssa olisi ollut mahdollista turvata perustamissopimukseen jo nyt sisältyvien määräysten puitteissa, ts. ilman uudistusopimukseen sovittuja muutoksia sekä erillistä pöytäkirjaa. Komission analyysi pöytäkirjasta on kuitenkin selventävä.

Komission työasiakirjat

Suomi pitää erittäin hyödyllisinä komission julkaisemia työasiakirjoja julkisten hankintojen ja valtiontukea koskevien sääntöjen soveltamisesta yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin. Jatkossa Suomi toivoisi komission kuitenkin vielä kiinnittävän huomiota siihen, että julkisia hankintoja ja valtiontukea koskevien periaatteiden samanaikainen soveltaminen jää nykyisen oikeuskäytännön ja komission linjausten valossa varsin epäselväksi. Komission yleistason toteamus siitä, että molempia sääntöjä saatetaan joutua soveltamaan samanaikaisesti, ei juuri helpota jäsenvaltion viranomaisten toimintaa käytännön tasolla.

Jatkotyö

Suomi katsoo, että komission tiedonanto on hyvä ja tervetullut avaus sekä EU-tason että jäsenmaiden sisäiseen keskusteluun yleishyödyllisistä palveluista. Vuoropuhelun jatkaminen ja ymmärryksen lisääminen on tärkeää kaikilla tasoilla. Suomi kannattaa komission pyrkimystä laatia nykyistä lainsäädäntöä selkeyttäviä tulkintaohjeita ja lisätä yhteisöoikeutta koskevaa tietoisuutta oikeusvarmuuden parantamiseksi käytännön tasolla.

Yhteisöoikeuden soveltuvuus tai soveltumattomuus yleishyödyllisiin palveluihin edellyttää joka tapauksessa tapauskohtaista analyysiä. Tämän takia komissio ei voi antaa tyhjentäviä vastauksia kaikkiin kysymyksiin. Jatkossa komissio pyrkiikin löytämään konkreettisia ratkaisuja konkreettisiin ongelmiin, kiinnittämään huomiota EU:n yleishyödyllisiä taloudellisia palveluita koskevien sääntöjen toimeenpanoon ja soveltamiseen, tiedon levittämiseen sekä tulosten seurantaan ja arviointiin.

Suomi pitää komission käytännönläheistä lähestymistapaa oikeana. Käynnissä olevan kansallisen vuoropuhelun ja jatkotyön² on otettava huomioon yhteisöoikeuden mahdollistamat toiminta puitteet. Jäsenmaissa, myös Suomessa, on tarve analysoida, miten yhteisöoikeus vaikuttaa yleishyödyllisten palveluiden tarjontaan ja rahoitukseen. On tärkeätä, että jatkossa huomio kiinnitetään EU:n yleishyödyllisiä palveluita koskevien sääntöjen oikeaan ja tasapainoiseen soveltamiseen, jotta taataan sisämarkkinoiden tehokas toiminta, avoimuus ja kilpailullisuus. Suomi katsoo, ettei tämä estä sitä, että EU-tasolla kunnioitettaisiin palveluiden monimuotoisuutta ja erityispiirteitä, joista jäsenmaat voivat itse päättää yhteisöoikeuden

² Yleishyödyllisiä palveluita ml. sosiaalipalvelut parhaillaan arvioivat tahot:

- STM:n 7.2.2007 asettama yleishyödyllisiä palveluita sosiaali- ja terveyssektorilla pohtiva työryhmä;
- valtioneuvoston 4.10.2007 OM:n yhteyteen perustettu kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta
- KTM:n 25.10.2007 asettama julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteettia selvittävä työryhmä (osallistujapohjaa on laajennettu 25.1.2008 ja toimikautta on pidennetty 23.1.2008).

asettamien puitteiden mukaisesti. Edellä mainittujen näkökohtien lisäksi huomio on kiinnitettävä siihen, että yleishyödyllisten palveluiden tuotannossa turvataan osaltaan perusoikeuksia kuten esimerkiksi taloudellisia, sosiaalisia, sivistyksellisiä ja kulttuurisia perusoikeuksia sekä mahdollisimman pitkälti kunnallisen itsehallinnon toimivalta. Yleishyödyllisillä palveluilla on tärkeä merkitys alueellisen ja sosiaalisen eheyden turvaamiseksi. Myös näiden palveluiden sosiaalisia perusoikeuksia toteuttavaa, universaalia luonnetta on syytä painottaa.

Pääasiallinen sisältö:

Euroopan komissio on antanut tiedonantopaketin yhtenäismarkkinatarkastelusta EU:n sisämarkkinoiden nykyaikaistamiseksi. Tässä yhteydessä on tavoitteena myös selkiyttää EU:n sääntöjen soveltamista yleishyödyllisiin palveluihin, mukaan lukien sosiaalipalveluihin. Komission yhtenäismarkkinatarkastelu sisältää asiakirjoja, joilla pyritään selkiyttämään yhteisön sääntöjen täytäntöönpanoa, etenkin valtiontukien ja julkisten hankintojen osalta, sekä auttamaan viranomaisia, palveluyrityksiä ja käyttäjiä sääntöjen ymmärtämisessä ja soveltamisessa.

Lisäksi tiedonantopaketti sisältää tiedonannon yleishyödyllisistä palveluista, joihin luetaan myös yleishyödylliset sosiaalipalvelut. Tiedonannossa korostetaan yleishyödyllisistä palveluista tehdyn pöytäkirjan merkitystä Lissabonin sopimusluonnoksessa. Pöytäkirja tarjoaa yhtenäisen kehyksen EU:n toiminnalle ja toimii viitekehyksenä kaikille hallintotasoille. Pöytäkirjassa selkeytetään EU:n politiikan peruseriaatteita ja määritetään sen taustalla vaikuttavat yhteiset arvot. EU:n tapaa lähestyä yleishyödyllisiä palveluita voidaan tällä tavoin muuttaa näkyvämmäksi, avoimemmaksi ja selkeämmäksi.

Yleishyödyllisiä palveluita koskevassa tiedonannossa todetaan, että yleishyödyllisten palveluiden laajuus ja niiden järjestämisen tavat vaihtelevat merkittävästi sen mukaan, miten valtio on perinteisesti puuttunut markkinoiden toimintaan eri maissa. Julkisten viranomaisten itse verorahoin tuottamat palvelut eivät kuulu taloudellisten palveluiden määritelmään, joten niihin ei siten sovelleta EU:n sisämarkkina- ja kilpailusääntöjä. Periaatteena on, että EU:n sisämarkkina- ja kilpailusääntöjä sovelletaan taloudelliseksi luokiteltaviin yleishyödyllisiin palveluihin eli palveluihin, joita suoritetaan maksusta, kuten televiestintä-, energia-, liikenne- ja postipalvelut. Sääntöjä sovellettaessa otetaan huomioon kunkin palvelualan erityispiirteet, jotta palveluiden tarjoaminen ei esty. Säännöt eivät koske viranomaistoimintaan kuuluvia ei-taloudellisia yleishyödyllisiä palveluja kuten poliisia, oikeuslaitosta ja perussosiaaliturvaa. Palvelun vastikkeellisuus on yksi tärkeä tekijä palvelun taloudellisen luonteen määrittelyssä; palvelun tuottajan oikeudellisella muodolla tai maksun suorittajalla ei ole tässä yhteydessä merkitystä. Taloudellisen ja ei-taloudellisen palvelun erottamiseen ei voida antaa yksiselitteisiä ohjeita ja siksi palvelun taloudellista luonnetta on tarkasteltava tapaus tapaukselta. Myös sosiaalipalvelut voivat olla sekä taloudellisia että ei-taloudellisia palveluja.

Tiedonannossa ehdotetaan strategiaa sosiaalipalvelujen (esim. sosiaalinen asuntotarjonta, lastenhoito, toimeentulotuet) laadun parantamiseksi. Se on jatkoa aiemmin vuonna 2004 julkaistulle valkoiselle kirjalle. Tiedonannon ehdotukset pohjautuvat laajaan kuulemiskierrokseen, joka käynnistettiin vuonna 2006. Siinä on otettu huomioon myös Euroopan parlamentin mielipiteet, mutta ennen kaikkea siinä kehitellään edelleen periaatteita, jotka on määritelty Lissabonin sopimukseen liitettyssä pöytäkirjassa, joka koskee yleishyödyllisiä palveluita. Komissio katsoo, että on mahdollista taata laadukkaat ja kohtuuhintaiset yleishyödylliset palvelut kaikille myös avoimesti ja kilpailukykyisesti toimivilla sisämarkkinoilla. Avoimet markkinat parantavat palveluiden tuottamisen tehokkuutta, lisäävät asiakkaiden valinnanvapautta sekä takaavat palveluiden edullisuuden,

samalla kun pidetään järkevästi huolta yleishyödyllisten palveluiden sosiaalisista tavoitteista ja yleisen edun toteutumisesta.

Tiedonanto täsmentää kuulemiskierroksen perusteella muodostunutta kuvaa sosiaalipalveluiden roolista ja järjestämisperiaatteista. Sosiaalipalvelut liittyvät usein huono-osaisten tarpeiden tyydyttämiseen ja syrjäytymisen ehkäisyyn, perheiden hoivavastuun täydentämiseen ja tukemiseen, ihmisarvon takaamiseen riippumatta tuloista tai varallisuudesta, elämänlaadun parantamiseen, sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumiseen, terveyden edistämiseen, tai osallistumismahdollisuuksien takaamiseen. Kuvauksissa on kiinnitetty huomiota mm. sosiaalipalveluiden henkilökohtaiseen luonteeseen, palveluiden läheisyyteen, kulttuuriperinteen merkitykseen, solidaarisuuteen, hyödyn saajien ja palveluiden tarjoajien epäsymmetriseen suhteeseen sekä vapaaehtoistyön rooliin. Esim. väestörakenteen ikääntyminen ja ihmisten muuttuvat tarpeet asettavat uusia haasteita sosiaalipalveluille koko EU:ssa. Euroopan yhteisön mm. julkisia hankintoja ja valtiontukia koskevien sääntöjen ymmärtäminen ja soveltaminen on osoittautunut paikallistasolla monesti vaikeaksi. Komissio on sitoutunut avustamaan jäsenmaita sääntöjen oikeassa ja tarkoituksenmukaisessa soveltamisessa.

EU:n toimien tulee kunnioittaa läheisyys- ja suhteellisuusperiaatteiden toteutumista yleishyödyllisissä palveluissa. Erityisesti sosiaalipalveluissa tarvitaan joustavuutta erilaisiin asiakkaiden tarpeisiin vastaamisessa. Sovellettavia säädöksiä tulee päivittää säännöllisesti kehittämistarpeisiin vastaten. Tarvitaan EU:n sektorikohtaisia sääntöjä ja keinoja palveluiden laadun, jatkuvuuden, turvallisuuden sekä kuluttajasuojan ja oikeusturvan toteutumisen takaamiseksi. Palveluiden universaalin saatavuuden turvaamiseksi koko EU:n alueella tarvitaan yhtenäisiä vähimmäisoikeuksia ja -velvollisuuksia kuvaavia periaatteita ja välineitä, mutta niiden tarkentaminen kuuluu pääsääntöisesti kansalliselle tasolle. Tiedonannossa mainitaan, että käyttäjien palveluiden saantia koskevat oikeudet voidaan turvata mm. riippumattomien valvontaelinten avulla. Palveluiden kuluttajilla ja käyttäjillä pitäisi olla myös mahdollisuus osallistua yleishyödyllisten palveluiden määrittelyyn ja arviointiin sekä oikaisukeinojen ja korvausmenettelyjen käyttöön.

EU:n uuden perussopimuksen voimaantulo antaa yhteisölle laillisen mahdollisuuden uusien toimien käyttöön. Siihen asti komissio käyttää yleishyödyllisistä palveluista laadittua pöytäkirjaa ja siinä mainittuja periaatteita EU:n politiikan ja aloitteiden suhteellisuuden ja johdonmukaisuuden arviointikriteereinä. Huomiota kiinnitetään EU:n sääntöjen soveltamiseen ja omaksumiseen, tiedon levittämiseen sekä tulosten seurantaan ja arviointiin. Oikeudellista neuvontaa ja informaatiota EY-lainsäädännön soveltamisesta on tarkoitus jakaa sektorikohtaisesti eri yleishyödyllisissä palveluissa. Komissio pyrkii selventämään ohjeistusta muun muassa valtiontukisääntöjen soveltamisesta, julkisen ja yksityisen tahojen välisissä kumppanuuksista sekä sisämarkkinasääntöjen soveltamisesta.

Sosiaalipalveluiden laatua halutaan edistää systemaattisesti. Rahallista tukea saadaan Euroopan sosiaalirahastosta sekä Progress – ohjelman kautta. Komissio kehittää yhteistyössä sosiaalisen suojelun komitean kanssa EU:n vapaaehtoiset yhteiset puitteet siitä, miten laatia, valvoa ja arvioida yleishyödyllisten sosiaalipalveluiden laatustandardeja. Yhteistyötä tehdään avoimen koordinaation menetelmää soveltaen tietojen, hyvien käytänteiden ja kokemusten vaihtamiseksi. Puolivuosittainen seurantaraportointi- käytäntö palvelee sidosryhmiä tiedon vaihdossa.

EU:n yleishyödyllisiä palveluja koskeva lähestymistapa on luonteeltaan käytännöllinen. Se heijastaa toimivallan eroja eri tasojen välillä EU:ssa. EU:n toimet kunnioittavat näiden palveluiden monimuotoisuutta ja erityispiirteitä. Sektorikohtaisten EU-tason toimien määrittely perustuu aina eurooppalaisen lisäarvon olemassa oloon. EY-oikeuden soveltamisen ongelmia

seurataan aktiivisen vuoropuhelun kautta ongelmien identifioimiseksi ja niiden ratkaisemiseksi. Tarvitaan käytännöllistä sektorikohtaista lähestymistapaa. Huolimatta erilaisista näkemyksistä on löydettävissä yhteisymmärrys EU:n roolista ja EU:n toimia ohjaavista perusperiaatteista yleishyödyllisten palveluiden alalla. EU:n yhteisen kehikon vakiinnuttamisen jälkeen tulee keskittyä toimeenpanoon. Komissio on halukas varmistamaan EU-sääntöjen selkeyden, johdonmukaisuuden ja julkisuuden, jotta yleishyödylliset palvelut voivat täyttää niille asetetut tehtävät.

Kansallinen käsittely:

VNEUS:n 6.2.2008 koolle kutsuma ministeriöiden välinen kokous.

Kilpailukyky-, kilpailu- ja valtiontuki-, sosiaali- sekä työllisyysjaosto, kirjallinen menettely 25.3.2008.

EU-asioiden komitea 2.4.2008.

EU-ministerivaliokunta 4.4.2008.

Eduskuntakäsittely:

Käsittely Euroopan parlamentissa:

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

Taloudelliset vaikutukset:

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

Asiasanat	palvelut, sosiaalipalvelut, sisämarkkinat, kilpailukyky, työllisyys- sosiaalipolitiikka- terveys- ja kuluttaja-asiat -neuvosto, sosiaalipolitiikka, valtiontuki, kilpailu, julkiset hankinnat
Hoitaa	STM, TEM, VNEUS
Tiedoksi	ALR, EUE, LVM, MMM, OM, OPM, PLM, SM, VM, VNK, YM, UM



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 20.11.2007
KOM(2007) 725 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Tiedonannon ”2000-luvun Euroopan yhtenäismarkkinat” saateasiakirja

**Yleishyödyllisiä palveluita ja yleishyödyllisiä sosiaalipalveluita koskeva
uusi eurooppalainen sitoumus**

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

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto	3
2.	EU vastaa yhteisten sääntöjen laadinnasta monimuotoisuuden sallimissa rajoissa	3
2.1.	EU:n toimien laajuus	4
2.2.	Lähestymistapa, joka perustuu yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseen yhtenäismarkkinoilla	6
2.3.	Tilanne sosiaalipalveluiden alalla	7
2.4.	Tilanne terveydenhuoltopalveluiden alalla	9
3.	Pöytäkirja: yhtenäinen kehys EU:n toiminnalle	9
4.	Jatkotoimet	11
4.1.	Oikeusavun antaminen laaja-alaisissa kysymyksissä	12
4.2.	Alakohtaisten toimintatapojen uudistaminen ja kehittäminen	13
4.3.	Seuranta ja arviointi	14
5.	Päätelmät	14

1. JOHDANTO

Valtion- ja hallitusten päämiesten sopimus Lissabonin sopimukseen liitettävästä yleishyödyllisiä palveluita koskevasta pöytäkirjasta on ratkaiseva askel kohti selkeiden ja luotettavien puitteiden luomista EU:n tasolla. Uusi sopimus Euroopan unionin toiminnasta sisältää myös uuden 14 artiklan¹, jossa korostetaan unionin ja jäsenvaltioiden jaettua vastuuta ja jolla luodaan oikeusperusta EU:n toimille.

Uudet määräykset perustuvat vuosikymmen sitten alkaneeseen vuoropuheluun EU:n vastuualueista ja siitä, olisiko EU:n hyväksyttävä kokonaispuitteet yleishyödyllisille palveluille. Vuoropuhelu on edistänyt yhteneväisten näkökantojen kehittymistä EU:n roolista ja lähestymistavasta suhteessa yleishyödyllisiin palveluihin. Tätä ovat vauhdittaneet erityisesti komission vuonna 2004 laatima valkoinen kirja² ja parlamentin vuonna 2006 antama lausunto³. Eri osapuolet ovat päässeet yleisesti ottaen yhteisymmärrykseen siitä, että EU:n politiikassa on noudatettava oikeusvarmuuden ja johdonmukaisuuden periaatteita ottaen samalla huomioon eri sektoreiden ja tilanteiden erilaisuus. Myös tarve parantaa yleistä tietämystä EU:n säännöistä ja niiden ymmärrettävyyttä tunnustetaan yleisesti. Pöytäkirjassa selkiytetään EU:n sääntöjä ja lisätään niiden oikeusvarmuutta määrittämällä unionin rooli suhteessa yleishyödyllisiin palveluihin.

Tässä tiedonannossa esitellään komission näkemyksiä kyseisestä vuoropuhelusta erityisesti parlamentin päätöslauselman ja Lissabonin sopimuksen kannalta. Lisäksi tiedonannossa viitataan vuonna 2006 käynnistetyn yleishyödyllisiä sosiaalipalveluita koskevan julkisen kuulemisen tuloksiin.

2. EU VASTAA YHTEISTEN SÄÄNTÖJEN LAADINNASTA MONIMUOTOISUUDEN SALLIMISSA RAJOISSA

Yleishyödylliset palvelut kattavat monia erilaisia toimintoja laajoista verkkotoimialoista (kuten energia-, tele-, liikenne- ja postipalvelut sekä audiovisuaaliset lähetykset) aina koulutukseen, vedenjakeluun, jätehuoltoon sekä terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluihin. Nämä palvelut ovat olennainen osa kansalaisten ja yritysten jokapäiväistä elämää ja perustuvat eurooppalaiseen yhteiskuntamalliin. Niillä on suuri merkitys sosiaalisen,

¹ EY:n perustamissopimuksen 16 artiklaa muuttava artikla.

² Vuonna 2004 annettu valkoinen kirja - KOM(2004) 374, 12.5.2004 - perustui aiempiin kuulemiskierroksiin ja tiedonantoihin sekä erityisesti komission vihreään kirjaan vuodelta 2003 - KOM(2003) 270, 21.5.2003 -, kahteen tiedonantoon vuodelta 2001 - KOM(2001) 598, 17.10.2001, ja komission tiedonanto ”Yleishyödylliset palvelut Euroopassa” (EYVL C 17, 19.1.2001) - ja aiheesta vuonna 1996 annettuun ensimmäiseen tiedonantoon - ”Yleishyödylliset palvelut Euroopassa” (EYVL C 281, 26.9.1996).

³ Euroopan parlamentin päätöslauselma (A6-0275/2006, annettu 26. syyskuuta 2006) päätti vuoden 2004 valkoisesta kirjasta käynnistyneen EU:n toimielinten ja sidosryhmien laajan kuulemiskierroksen. Päätöslauselmassa tuetaan valkoisessa kirjassa esitettyjä peruseriaatteita ja ensisijaisia toimia. Päätöslauselman mukaan yleishyödyllisiä palveluita on mahdotonta määritellä yhteneväisesti. Päätöslauselmassa ei pidetä toivottavana yhden horisontaalisen lainsäädäntökehyksen luomista. Siinä kehoitetaan sen sijaan EU:ta ja erityisesti komissiota jatkamaan toimia eri aloilla sovellettavien EU:n sääntöjen selkiyttämiseksi ja yhtenäistämiseksi tinkimättä kuitenkaan toissijaisuusperiaatteen noudattamisesta. Myös Euroopan talous- ja sosiaalikomitea ja alueiden komitea ovat antaneet asiasta lausuntonsa (CESE/2005/121, 9.2.2005, CESE/2006/223, 6.7.2006 ja CDR/2004/327, 23.2.2005).

taloudellisen ja alueellisen koheesion luomisessa eri puolille unionia. Niillä on ratkaiseva vaikutus myös EU:n kestäväan kehitykseen, sillä niillä voidaan parantaa työllisyyttä, sosiaalista osallisuutta, talouskasvua ja ympäristön laatua.

Vaikka yleishyödyllisten palveluiden laajuudessa ja organisoinnissa on merkittäviä eroja sen mukaan, missä laajuudessa ja muodossa valtio on perinteisesti osallistunut niihin, ne voidaan määritellä palveluiksi, jotka voivat olla sekä taloudellisia että muita kuin taloudellisia palveluita, jotka viranomaiset luokittelevat yleishyödyllisiksi ja jotka kuuluvat erityisten julkisen palvelun velvoitteiden piiriin. Tämä tarkoittaa sitä, että päätöksen tekeminen yleishyödyllisten palveluiden luonteesta ja laajuudesta kuuluu pääasiassa viranomaisille tarkoituksenmukaiseksi katsotulla tasolla. Viranomaiset voivat päättää tarjota kyseiset palvelut itse tai antaa niiden tarjoamisen muiden tahojen tehtäväksi. Nämä muut tahot voivat olla julkisia tai yksityisiä ja joko kaupallisia tai voittoa tavoittelemattomia.

Yleishyödyllisten palveluiden tarjoajien on samalla noudatettava kyseisiin palveluihin sovellettavia EY:n perustamissopimuksen ja EU:n johdetun oikeuden sääntöjä. Koska kyse on lisäksi EU:n laajuisista palveluista, monet yleishyödyllisiä taloudellisia palveluita tarjoavat verkkotoimialat kuuluvat alakohtaisten EU-direktiivien soveltamisalaan. EU:n onkin annettava panoksensa monien palveluiden tarjoamisessa noudatettavien periaatteiden ja edellytysten laadintaan yhteistyössä kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten kanssa. Tästä jaetusta vastuusta määrätään perustamissopimuksessa ja sitä korostetaan myös yleishyödyllisiä palveluita koskevassa pöytäkirjassa, joka liitetään Lissabonin sopimukseen.

2.1. EU:n toimien laajuus

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaan EU toimii perustamissopimuksella sille annettujen toimivaltuuksien puitteissa ja siinä laajuudessa kuin se on tarpeen. EU ottaa toiminnassaan huomioon eri jäsenvaltioissa vallitsevien tilanteiden väliset erot sekä kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten roolin kansalaisten hyvinvoinnin turvaamisessa ja sosiaalisen koheesion edistämisessä. Sen tehtävänä on samalla varmistaa, että muun muassa palvelun laadusta päätetään demokraattisesti.

Pöytäkirjassa esitellään ensimmäistä kertaa yleishyödyllisten palveluiden käsite siinä muodossa kuin sitä käytetään EU:n primaarilainsäädännössä, sillä EY:n perustamissopimuksessa viitataan vain yleishyödyllisiin *taloudellisiin* palveluihin. Nykytilanteessa voidaan erottaa kaksi yleishyödyllisten palveluiden muotoa sen mukaan, kuinka niitä säännellään EU:n säännöillä:

- *Yleishyödylliset taloudelliset palvelut*: Näiden palveluiden tarjoamiseen ja organisointiin sovelletaan EY:n perustamissopimuksen sisämarkkina- ja kilpailusääntöjä, sillä kyse on luonteeltaan taloudellisesta toiminnasta. Selkeästi Euroopan laajuisten laajojen verkkotoimialojen (kuten tele-, sähkö-, kaasu-, liikenne ja postipalvelut) tapauksessa palveluita säännellään erityisellä EU:n lainsäädäntökehyksellä. Myös yleisradiopalvelun tiettyihin osa-alueisiin sovelletaan erityistä EU-lainsäädäntöä, esimerkiksi nk. televisio ilman rajoja -direktiiviä. Muihin yleishyödyllisiin taloudellisen palveluihin, kuten jätehuoltoon, vedenjakeluun tai jäteveden käsittelyyn, ei sovelleta EU:n tasolla erillistä sääntelyjärjestelmää. Näihin palveluihin sovelletaan kuitenkin tietyiltä osin yhteisön erityissääntöjä, kuten julkisia hankintoja, ympäristöä ja kuluttajansuojaa koskevaa

lainsäädäntöä. Moniin yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovelletaan myös palveludirektiivillä⁴ käyttöön otettua sääntelykehystä.

- *Muut kuin taloudelliset palvelut:* Näihin palveluihin, esimerkiksi perinteisiin valtion vastuualueisiin, kuten poliisi- ja oikeuslaitokseen sekä lakisääteisiin sosiaaliturvajärjestelmiin, ei sovelleta EU:n erityislainsäädäntöä eikä perustamissopimuksen sisämarkkina- ja kilpailusääntöjä. Niiden organisointiin voidaan soveltaa tietyltä osin muita perustamissopimuksen sääntöjä, kuten syrjimättömyysperiaatetta.

Usein nousee esiin kysymys siitä, kuinka taloudelliset ja muut kuin taloudelliset palvelut voidaan erottaa toisistaan. Tähän kysymykseen ei voida vastata suoralta kädeltä, vaan tarvitaan tapauskohtaista analysointia. Nämä palvelut ovat usein käytännössä hyvin erityislaatuista ja niissä on suuria eroja eri jäsenvaltioiden ja myös eri paikallisviranomaisten välillä. Tavat, joilla niitä tarjotaan, kehittyvät koko ajan sitä mukaa, kun syntyy uusia taloudellisia, sosiaalisia ja institutionaalisia virtauksia, esimerkiksi kun kuluttajien vaatimukset muuttuvat, teknologia kehittyy, julkishallintoa nykyaikaistetaan ja tehtäviä hajautetaan paikallistasolle.

Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan palveluntarjoajan toimialalla ja asemalla (esim. sillä, onko palveluntarjoaja julkinen yritys, yksityinen yritys, yritysten yhteenliittymä vai valtionhallinnon osa) tai sen rahoitusasemalla ei ole kilpailulainsäädännön alalla ratkaisevaa vaikutusta siihen, katsotaanko palvelu taloudelliseksi vai muuksi kuin taloudelliseksi toiminnaksi. Määräävä tekijä on varsinaisen toiminnan luonne. Erottaakseen kyseiset palvelut toisistaan yhteisöjen tuomioistuin käyttää tarkasteltavana olevan palvelun toimintaedellytyksiin liittyviä kriteereitä, kuten sitä, onko palvelulle olemassa markkinoita, ja sitä, kuuluuko se valtion vastuualueeseen vai yhteisvastuullisuusvelvoitteiden piiriin. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että sama toimija voi harjoittaa samalla sekä taloudellista että muuta kuin taloudellista toimintaa. Osa sen toiminnasta kuuluu tuolloin kilpailusääntöjen soveltamisalaan ja osa ei. Yhteisöjen tuomioistuin on esimerkiksi todennut, että tietty toimija voi harjoittaa yhtäältä hallintotoimintaa, joka ei ole taloudellista (kuten poliisitehtävien hoito) ja toisaalta puhtaasti kaupallista toimintaa⁵. Sama taho voi harjoittaa myös muuta kuin taloudellista toimintaa, kun se toimii avustusrahoston tavoin ja kilpailee samaan aikaan muiden toimijoiden kanssa toisella toimialalla toteuttamalla rahoitus- tai kiinteistötoimintoja, vaikkakin tavoittelematta voittoa⁶. Tämän toiminnallisen lähestymistavan mukaan kutakin toimintaa on sen vuoksi tarkasteltava erikseen⁷.

Jotta tietty palvelu katsottaisiin sisämarkkinasääntöjen (palveluiden vapaa liikkuvuus ja sijoittautumisvapaus) mukaiseksi taloudelliseksi toiminnaksi, on ensisijaista, että kyse on palvelusta, jonka tarjotaan korvausta vastaan. Palvelun maksajien ei kuitenkaan välttämättä tarvitse olla samoja henkilöitä kuin ne, jotka käyttävät sitä. Palvelun taloudellinen luonne ei riipu palveluntarjoajan oikeudellisesta asemasta (esim. voittoa tavoittelematon laitos) eikä palvelun luonteesta vaan ennemminkin tavasta, jolla tiettyä toimintaa käytännössä

⁴ Lisätietoja on saatavilla yleishyödyllisistä palveluista vuonna 2004 annetun valkoisen kirjaan jälkeen tapahtunutta edistymistä koskevassa komission valmisteluasiakirjassa - SEK(2007) 1515 -, joka julkaistaan samanaikaisesti tämän tiedonannon kanssa.

⁵ Asia C-82/01, Aéroports de Paris, Kok. 2002.

⁶ Asia C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze, Kok. 2006.

⁷ Asia C-118/85 – komissio v. Italia, Kok. 1987. Vertaa myös asioita C-205/03 P, Fenin, Kok. 2006, ja T-155/04, Selex, Kok. 2006, joissa on kyse tilanteista, joissa eri toimintoja ei voitu tarkastella erikseen.

harjoitetaan, ja sen organisointi- ja rahoitustavasta. Tästä seuraa, että lukuun ottamatta julkisen vallan käyttöä, joka ei EY:n perustamissopimuksen 45 artiklan nojalla kuulu sisämarkkinasääntöjen soveltamisalaan, valtaosa palveluista voidaan käytännössä katsoa EY:n perustamissopimuksen sisämarkkinasäännöissä (43 ja 49 artikla) tarkoitetuksi taloudelliseksi toiminnaksi.

Tämä on ollut lähtökohtana sosiaalipalveluiden alalla vallitsevasta tilanteesta viime vuosina käydyille keskusteluille. Sosiaalipalvelut voivat olla luonteeltaan taloudellisia tai muita kuin taloudellisia palveluita riippuen siitä, minkälaista toimintaa tarkastellaan. Vaikka vuonna 2006 annetussa tiedonannossa ei määritellä sosiaalipalveluita, siinä yksilöidään kaksi sosiaalipalveluiden muotoa. Näistä ensimmäisen muodostavat lakisääteiset ja täydentävät sosiaaliturvajärjestelmät eri organisaatiomuodoissaan (keskinäiset tai ammatilliset). Ne kattavat elämän perusriskit, jotka liittyvät terveyteen, ikääntymiseen, työtapaturmiin, työttömyyteen, eläkkeeseen ja vammaisuuteen. Toisen muodostavat muut palvelut, jotka tarjotaan suoraan kullekin henkilölle, kuten sosiaaliapupalvelut, työvoima- ja koulutuspalvelut, sosiaalinen asuntotarjonta ja pitkäaikaishoito. Nämä palvelut on yleensä organisoitu paikallistasolla. Ne ovat erittäin riippuvaisia julkisesta rahoituksesta.

2.2. Lähestymistapa, joka perustuu yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseen yhtenäismarkkinoilla

Jos yleishyödyllinen palvelu katsotaan taloudelliseksi, siihen sovelletaan sisämarkkina- ja kilpailusääntöjä. Tämä saattaa nostaa esiin kysymyksen siitä, onko kyseisten sääntöjen kokonaisvaltainen soveltaminen sopusoinnussa palveluun liittyvien yleishyödyllisten erityistehtävien hoitamisen kanssa. Perustamissopimuksessa näitä tilanteita käsitellään 86 artiklan 2 kohdassa, jota tulkitaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä⁸. Oikeuskäytännön mukaan yleishyödylliset taloudelliset palvelut kuuluvat periaatteessa perustamissopimuksen sääntöjen soveltamisalaan. Jos kyseisten sääntöjen soveltaminen kuitenkin oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estäisi hoitamasta palveluille annettuja yleishyödyllisiä erityistehtäviä, niille voidaan tietyin edellytyksin myöntää poikkeus perustamissopimuksen määräysten soveltamisesta. Yksi näistä edellytyksistä on erityisesti se, että korvaus yrityksille, joille on annettu tehtäväksi kyseisten palveluiden tarjoaminen, on oikeassa suhteessa palveluille asetettuihin tavoitteisiin.

Kuten vuonna 2004 annetussa valkoisessa kirjassa korostetaan, komissio katsoo, että laadukkaiden, saatavilla olevien ja kohtuuhintaisten yleishyödyllisten taloudellisten palveluiden ja kilpailulle avointen sisämarkkinoiden kehittämistä koskevat tavoitteet ovat sopusoinnussa keskenään. Komission mukaan tavoitteiden olisi myös täydennettävä toisiaan. Esimerkiksi tele- ja liikennealoilla tai paikallistasolla (esim. julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekeminen) saadut kokemukset osoittavat, että kilpailulle avoimilla markkinoilla on omalta osaltaan myönteinen vaikutus tarjolla olevien palveluiden tehokkuuteen, kohtuuhintaisuuteen ja valikoimaan. Samaan aikaan voidaan pitää voimassa erityismääräyksiä sopivan tasapainon luomiseksi. Yhteisöjen tuomioistuin esimerkiksi hyväksyy yksin- tai erityisoikeuksien myöntämisen tietyille palveluille ja markkinoiden sääntelyyn tähtäävät toimenpiteet, kuten lupavaatimukset, jos ne ovat perusteltavissa yleisen

⁸ Asia C-320/91, Corbeau, Kok. 1993, s. I-2533, asia C-393/92, Almelo, Kok. 1994, s. I-1477, yhdistetyt asiat C-157/94–C-160/94, komissio v. Alankomaat, Kok. 1997, s. I-5699, komissio v. Italia, Kok. 1997, s. I-5789, komissio v. Ranska, Kok. 1997, s. I-5815, komissio v. Espanja, Kok. 1997, s. I-5851.

edun mukaisilla tavoitteilla ja oikeassa suhteessa niille asetettuihin tavoitteisiin⁹. Yleisen edun mukaisten tavoitteiden asettaminen yleishyödyllisille taloudellisille palveluille otetaan johdetussa oikeudessa huomioon myös palveludirektiivissä¹⁰.

Erityisen hyviä osoituksia kyvystä yhdistää yleishyödyllisten palveluiden tarjoaminen Euroopan yhtenäismarkkinoiden kehittämiseen ovat alakohtaiset politiikat, joita on kehitetty 1990-luvun alusta verkkotoimialoille (kuten tele-, energia-, liikenne- ja postipalvelut) ja joiden osuus BKT:sta on EU:ssa nykyään yli 7 prosenttia ja kokonaistyöllisyydestä 5 prosenttia. Kyseiset alat on avattu asteittain kilpailulle samalla kun kullekin alalle on määritetty julkisen palvelun velvoitteet. Nämä velvoitteet kattavat sellaisia näkökohtia kuin yleispalvelu, kuluttajien ja käyttäjien oikeudet sekä terveys- ja turvallisuuskysymykset. Alakohtaisissa puitteissa määritetään myös, missä määrin verkkotoimialoja säännellään julkisin toimenpitein. Erityishuomion kohteena on kansallisten sääntelyviranomaisten tehtäväkenttä. Alakohtaisia puitteita uudistetaan parhaillaan niiden mukauttamiseksi tekniseen kehitykseen ja globaaleihin haasteisiin, kuten ilmastonmuutokseen, ja useisiin perättäisiin laajentumiskierroksiin, jotka ovat aiheuttaneet sen, että jäsenvaltioiden tavoissa lähestyä yleishyödyllisiä palveluita on yhä suurempia eroja.

2.3. Tilanne sosiaalipalveluiden alalla

Komissio käynnisti huhtikuussa 2006 laajan kuulemisen jäsenvaltioiden, palveluntarjoajien ja palveluiden käyttäjien keskuudessa saadakseen kattavamman käsityksen EU:n sosiaalipalveluista ja arvioidakseen sidosryhmien kokemuksia yhteisön sääntöjen soveltamisesta¹¹.

Vaikka sosiaalipalveluiden tehtävissä ja organisoinnissa on suurta vaihtelua, kuulemisessa korostettiin, kuinka tärkeitä ne ovat EU:n perustavoitteiden saavuttamisen, kuten sosiaalisen, taloudellisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden, korkean työllisyysasteen, sosiaalisen osallisuuden ja talouskasvun edistämisen, kannalta sekä niiden läheistä vuorovaikutussuhdetta paikallisiin realiteetteihin.

Sosiaalipalveluiden organisoinnille asetetut tavoitteet ja siinä noudatettavat periaatteet

Sosiaalipalveluilla on usein monia eri päämääriä.

- *Kyse on yksilöllisistä palveluista, joiden tarkoituksena on vastata elintärkeisiin inhimillisiin tarpeisiin ja varsinkin heikommassa asemassa olevien ryhmien tarpeisiin. Ne tarjoavat suojaa elämän yleisiltä ja erityisiltä riskeiltä ja apua henkilökohtaisissa haasteissa tai kriiseissä. Niitä tarjotaan myös perheille perhemallien muuttuessa, niillä tuetaan perheiden roolia sekä nuorten että vanhojen perheenjäsenten ja myös vammaisten huoltajina ja niillä kompensoidaan mahdollisia puutteita perheiden sisällä. Sosiaalipalvelut ovat keskeisiä välineitä perustavaa laatua olevien ihmisoikeuksien ja ihmisarvon turvaamisessa.*
- *Niillä on ehkäisevä ja sosiaalista koheesiota edistävä vaikutus, ja niitä tarjotaan koko väestölle tuloista tai varallisuudesta riippumatta.*

⁹ Esim. asia C-70/95, Sodemare, Kok. 1997, s. I-3395, ja yhdistetyt asiat C-282/04 ja C-283/04, komissio v. Alankomaat, Kok. 2006.

¹⁰ Lisätietoja on saatavilla asiakirjassa SEK(2007) 1515.

¹¹ KOM(2006) 177, 26.4.2006. Kuulemisprosessin yhteydessä julkaistiin sosiaalisen suojelun komitean laatima kyselylomake sekä valmisteltiin yleishyödyllisiä sosiaalipalveluita koskevaa konsulttitutkimusta ja oikeudellisten asiantuntijoiden raporttia.

- Niillä edistetään syrjimätöntä kohtelua, sukupuolten tasa-arvoa, ihmisten terveyden suojelemista, elinolojen ja elämänlaadun parantamista sekä yhtäläisten mahdollisuuksien luomista kaikille, mikä edistää yksilön valmiuksia osallistua täysipainoisesti yhteiskunnan toimintaan.

Nämä päämäärät otetaan huomioon sosiaalipalveluiden organistoinnitavoissa ja tavoissa, joilla niitä tarjotaan ja rahoitetaan.

- Jotta sosiaalipalveluilla voitaisiin vastata ihmisten monenlaisiin henkilökohtaisiin tarpeisiin, niiden on oltava kokonaisvaltaisia ja yksilöllisiä ja ne on suunniteltava ja tarjottava yhtenäisesti. Niihin liittyy usein henkilökohtainen suhde vastaanottajan ja palveluntarjoajan välillä.
- Palvelun määrittelyssä ja tarjoamisessa on otettava huomioon sen käyttäjien väliset erot.
- Kun sosiaalipalveluilla vastataan heikommassa asemassa olevien käyttäjien tarpeisiin, niille on usein ominaista se, että palveluiden tarjoajien ja niistä hyötyvien välinen suhde on epäsymmetrinen ja eroaa siten tavarantoimittajien ja kuluttajien välisestä kaupallisesta suhteesta.
- Koska sosiaalipalvelut ovat usein sidoksissa (paikallisiin) kulttuuriperinteisiin, päädytään räätälöityihin ratkaisuihin, joissa otetaan huomioon paikalliset erityisolosuhteet ja joilla voidaan taata, että palveluntarjoaja ja käyttäjä sijaitsevat lähellä toisiaan, sekä varmistaa samalla palveluiden yhtäläinen saatavuus koko alueella.
- Palveluntarjoajien on usein voitava toimia erittäin riippumattomasti voidakseen vastata monenlaisiin ja alati muuttuviin sosiaalisiin tarpeisiin.
- Sosiaalipalvelut perustuvat yleensä solidaarisuusperiaatteeseen ja ovat paljolti riippuvaisia julkisesta rahoituksesta. Näin voidaan taata kaikille yhtäläinen mahdollisuus käyttää palveluita varallisuudesta ja tuloista riippumatta.
- Voittoa tavoittelemattomilla palveluntarjoajilla ja vapaaehtoistyöntekijöillä on usein tärkeä asema sosiaalipalveluiden tarjoamisessa. Tämä on osoitus kansalaisaktiivisuudesta ja sillä voidaan edistää sosiaalista osallisuutta, paikallisyhteisöjen sosiaalista koheesiota ja sukupolvien välistä solidaarisuutta.

Kuulemiskierroksella korostettiin myös sitä, että kaikki sosiaalipalvelut ovat laajojen uudistusten kohteina. Tarkoituksena on mukauttaa ne uusiin haasteisiin, kuten Euroopan kansalaisten muuttuviin tarpeisiin ja väestön ikääntymisen vaikutuksiin, saatavilla olevien taloudellisten resurssien puitteissa. Tällainen uudistusprosessi johtaa usein perusteellisiin muutoksiin tavassa, jolla sosiaalipalveluita organisoidaan, tarjotaan ja rahoitetaan. Prosessin kuluessa palveluita ulotetaan usein uusille toimialoille, viranomaisten suoraan tarjoamia palveluita ulkoistetaan ja toimivaltaa siirretään yhä kasvavassa määrin paikallistasolle.

Näiden muutosten yhteisvaikutuksesta yhä suurempi osa sosiaalipalveluiden tarjoajien päivittäisestä toiminnasta kuuluu nykyään EY:n lainsäädännön soveltamisalaan siltä osin kuin se katsotaan luonteeltaan taloudelliseksi toiminnaksi. Uuden tilanteen myötä on noussut esiin monia käytännön kysymyksiä. Kuulemisen perusteella näyttää siltä, että monilla alan sidosryhmistä on vaikeuksia sääntöjen sekä erityisesti valtioneuvoston ja julkisia hankintoja koskevien sääntöjen ymmärtämisessä ja soveltamisessa. Varsinkin paikallisviranomaiset ja pienet palveluntarjoajat eivät välttämättä saa riittävästi tietoja EU:n säännöistä. Tämä voi johtaa väärinkäsityksiin ja virheisiin sääntöjen käytännön soveltamisessa. Erityisesti sosiaaliviranomaisten ja sosiaalipalveluiden tarjoajien tietoisuus edellä esitellyistä 86 artiklan 2 kohdan erityismääräyksistä on toisinaan muiden alojen toimijoita heikompi. Kyseisen 86 artiklan 2 kohdan soveltaminen edellyttää, että jäsenvaltiot noudattavat tiettyjä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuvia perusedellytyksiä, joita komissio kuvailee muun muassa asiassa *Altmark* annetun tuomion jälkeen julkaistuissa valtioneuvoston päätöksissä. *Altmark*-tuomio merkitsi käytännössä paikallistasolla tarjottavien palveluiden vapauttamista valtaosin ilmoitusvelvollisuudesta. Yksi 86 artiklan 2 kohdan soveltamisedellytyksistä on, että toimivaltainen viranomainen antaa palveluntarjoajalle selkeän toimeksiannon kyseisen

palvelun tarjoamista varten. Jäsenvaltioiden onkin tärkeää huolehtia siitä, että toimeksiantoasiakirjat annetaan käytännössä kaikkien yleishyödyllisten taloudellisten palveluiden ja myös sosiaalipalveluiden tarjoamiseen, jotta kansalaiset saavat riittävän oikeusvarmuuden ja toiminta on riittävän avointa.

Komissio on sitoutunut antamaan lisäselvityksiä sovellettavista säännöistä ja toimimaan apuna sosiaalipalveluiden uudistusprosessissa. Se noudattaa toiminnassaan poikkeuksetta toissijaisuusperiaatetta sekä ottaa huomioon kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten vastuualueet.

2.4. Tilanne terveydenhuoltopalveluiden alalla

Myös terveydenhuoltopalvelut ovat osa yleishyödyllisten palveluiden muodostamaa laajempaa kokonaisuutta. Yhteisön toiminnassa terveydenhuoltopalveluiden alalla on perustamissopimuksen 152 artiklan mukaisesti otettava huomioon jäsenvaltioiden vastuualueet terveyden- ja sairaanhoitopalveluiden organisoinnissa, rahoituksessa ja tarjoamisessa. Sosiaalipalveluita koskevan kuulemisen ohella komissio järjesti äskettäin julkisen kuulemisen, jonka aiheina olivat yhteisön toimet ja EY:n lainsäädännön soveltamisessa mahdollisesti ilmenevät vaikeudet¹². Komissio aikoo ehdottaa puiteiden laatimista rajojen yli tarjottaville turvallisille, laadukkaille ja tehokkaille terveydenhuoltopalveluille. Ehdotuksessa otetaan mahdollisuuksien mukaan huomioon myös neuvoston kesäkuussa 2006 tekemät päätelmät Euroopan unionin terveysjärjestelmien yhteisistä arvoista ja periaatteista.

3. PÖYTÄKIRJA: YHTENÄINEN KEHYS EU:N TOIMINNALLE

Lissabonin sopimukseen liitettävä pöytäkirja tarjoaa yhtenäisen kehyksen EU:n toiminnalle ja toimii viitekehyksenä kaikille hallintotasoille. Pöytäkirjassa selkiytetään EU:n politiikan perusperiaatteita ja määritetään sen taustalla vaikuttavat yhteiset arvot. EU:n tapaa lähestyä yleishyödyllisiä palveluita voidaan tällä tavoin muuttaa näkyvämmäksi, avoimemmaksi ja selkeämmäksi.

Yleishyödyllisiä palveluita koskeva pöytäkirja

Lissabonissa lokakuussa 2007 pidetyssä hallitustenvälisessä konferenssissa sovittiin seuraavan pöytäkirjan liittämisestä Lissabonin sopimukseen¹³:

”Korkeat sopimuspuolet,

Haluvat korostaa yleistä etua koskevien palveluiden merkitystä,

Ovat sopineet seuraavista tulkintaa koskevista määräyksistä, jotka liitetään Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen:

1 artikla

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 14 artiklan mukaiset, yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin liittyvät unionin yhteiset arvot sisältävät erityisesti:

¹² SEK(2006) 1195, 26.9.2006.

¹³ Kyseinen lainaus ei vaikuta myöhemmin allekirjoitettavan sopimuksen lopulliseen versioon ja siitä tehtäviin käännöksiin EU:n virallisille kielille.

- kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten keskeisen aseman ja laajan harkintavallan niiden tarjotessa, tilatessa ja järjestäessä yleistä taloudellista etua koskevia palveluja mahdollisimman hyvin käyttäjien tarpeita vastaten;

- yleistä taloudellista etua koskevien eri palvelujen erilaisuuden ja erot käyttäjien tarpeissa ja mieltymyksissä, jotka voivat johtua erilaisista maantieteellisistä, yhteiskunnallisista tai kulttuurisista tilanteista;

- laadun, turvallisuuden ja kohtuuhintaisuuden korkean tason, yhdenvertaisen kohtelun sekä yleisen saatavuuden ja käyttäjien oikeuksien edistämisen.

2 artikla

Perussopimusten määräykset eivät millään tavoin rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa tarjota, tilata ja järjestää yleistä etua koskevia, muita kuin taloudellisia palveluja”.

Pöytäkirjassa käytetään lähtökohtana ja vahvistetaan tiettyjä EU:n toimielinten ja erityisesti komission toiminnallisempia työskentelyperiaatteita. Näitä ovat esimerkiksi seuraavat:

- *Kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten asema ja laaja harkintavalta niiden tarjotessa yleishyödyllisiä palveluja mahdollisimman hyvin käyttäjien tarpeita vastaten:* Yleishyödyllisten palveluiden olisi oltava joustavia ja ne olisi tarjottava mahdollisimman lähellä kansalaisia ja yrityksiä. EU:n toiminnassa olisi noudatettava toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita. Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat määritellä yleishyödyllisiksi katsomansa taloudelliset palvelut vapaasti, ja niillä on runsaasti harkintavaltaa päättää niiden organisointi-, sääntely- ja rahoitustavoista EU:n lainsäädännön sallimissa rajoissa ja pyrkien välttämään ilmeiset virheet. On erityisesti huomattava, että kilpailu- ja sisämarkkinasääntöjä ei sovelleta muuhun kuin taloudelliseen toimintaan.
- *Otetaan huomioon eri palvelujen ja tilanteiden erilaisuus ja erot käyttäjien tarpeissa ja mieltymyksissä:* Olisi otettava huomioon, että yleishyödyllisissä taloudellisissa palveluissa sekä kansalaisten, käyttäjien ja kuluttajien tarpeissa ja mieltymyksissä on eroja, jotka johtuvat erilaisista taloudellisista, yhteiskunnallisista, maantieteellisistä, kulttuurisista ja fyysisistä tilanteista. Myös kyseisille palveluille ominaiset erot, tilanteet, joissa niitä tarjotaan, palveluntarjoajien ominaisuudet ja joustavuus, jota tarvitaan palveluiden mukauttamiseksi erilaisiin tarpeisiin, olisi otettava riittävän laajasti huomioon. Tämä koskee erityisesti sosiaalipalveluita. Alan säännöstöä olisi päivitettävä säännöllisin väliajoin sen mukauttamiseksi ajan mittaan kehitettäviin uutuuksiin, kuten teknisiin innovaatioihin.
- *Laadun, turvallisuuden ja kohtuuhintaisuuden maksimointi:* Laadukkaiden, turvallisten ja kohtuuhintaisten yleishyödyllisten taloudellisten palveluiden kehittämisen tukeminen on yksi EU:n toiminnan päätavoitteista. Tämä kattaa palveluiden ja myös rajojen yli tarjottavien palveluiden saatavuuden, hyvän hinta-laatu-suhteen ja kohtuuhintaisuuden sekä erityisjärjestelyt, jotka on suunnattu pienituloisille ja henkilöille, joilla on erityistarpeita. Erityisjärjestelyt ovat erityisen tärkeitä sosiaalipalveluiden kannalta. Lisäksi kyseiset tavoitteet kattavat fyysisen turvallisuuden, luotettavuuden ja jatkuvuuden, korkean laadun ja laajan valikoiman, avoimuuden sekä mahdollisuuden saada tietoja palveluntarjoajilta ja sääntelyviranomaisilta. Kun toiminta on perusteltua EU:n tasolla, EU:n alakohtaisissa välineissä olisi vahvistettava säännöt, joilla voidaan varmistaa, että tuotteet ja palvelut ovat yleisesti ottaen kuluttajien ja käyttäjien sekä myös niiden tuottajien kannalta laadukkaita ja turvallisia.

- *Yhdenvertaisen kohtelun ja yleisen saatavuuden varmistaminen:* Yleishyödyllisten palveluiden saatavuus on yksi EU:n perusoikeuskirjassa tunnustetuista oikeuksista. Se kattaa myös naisten ja miesten yhdenvertaisen kohtelun ja kaikenlaisen syrjinnän estämisen yleishyödyllisten taloudellisten palveluiden tarjoamisessa. Kun jokin EU:n alakohtainen sääntö perustuu yleispalvelun käsitteeseen, siinä olisi määrättävä jokaisen henkilön oikeudesta saada tiettyjä olennaisiksi luokiteltuja palveluita ja palveluntarjoajien velvollisuuksista tarjota määritelmien mukaisia palveluita tietyin edellytyksin, jotka liittyvät muun muassa koko alueen kattamiseen ja kohtuuhintaisuuteen. Yleispalveluun liittyy vähimmäisoikeuksia ja -velvollisuuksia, joita voidaan yleensä kehittää edelleen kansallisella tasolla. Kyse on dynaamisesta käsitteestä, jota on päivitettävä jatkuvasti alalta. Palveluiden parempi saatavuus koko unionin alueella on olennainen tekijä EU:n alueellisen koheesion lisäämisessä, kuten sosiaalipalveluita käsiteltäessä jo todettiin. Yleishyödyllisten palveluiden saatavuus asettaa usein haasteita erityisesti maantieteellisestä tai luonnonhaitasta kärsiville alueille, kuten syrjäisimmille alueille, saarille, vuoristoalueille, harvaan asutuille alueille ja ulkorajaseuduille, sillä ne sijaitsevat etäällä päämarkkinoista tai kuljetuskustannukset ovat korkeammat. Nämä erityistarpeet on otettava huomioon.
- *Käyttäjien oikeuksien turvaaminen:* Kansalaisten, kuluttajien ja käyttäjien oikeudet olisi määritettävä, turvattava ja asetettava erityisasemaan. Kuluttajien ja käyttäjien ja myös heikommassa asemassa olevien tai vammaisten kyky pitää kiinni oikeuksistaan ja erityisesti oikeudestaan saada palveluita edellyttää usein riippumattomia sääntelyviranomaisia, joilla on riittävästi henkilöstöä ja täsmällisesti määritellyt valtuudet ja tehtävät. Näihin kuuluvat myös valtuudet määrätä seuraamuksia ja erityisesti mahdollisuus valvoa yleispalveluita koskevien säännösten soveltamista ja saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tämä edellyttää myös säännöksiä kuluttajien ja käyttäjien edustajien aktiivisesta osallistumisesta palveluiden määrittelyyn ja arviointiin, tarkoituksenmukaisten oikeussuoja- ja korvausjärjestelmien saatavillaoloa sekä tarkistuslauseketta, joka mahdollistaa vaatimusten mukauttamisen ajan mittaan sosiaaliseen, tekniseen ja taloudelliseen kehitykseen. Sääntelyviranomaisten olisi tarkkailtava myös markkinoiden kehitysnäkymiä ja toimitettava tietoja arviointitarkoituksiin.
- *Muut kuin taloudelliset palvelut:* Kuten edellä mainittiin, näihin palveluihin ei sovelleta erityistä EU-lainsäädäntöä eivätkä ne kuulu myöskään perustamissopimuksen sisämarkkina- ja kilpailusääntöjen soveltamisalaan.

Komissio aikoo käyttää pöytäkirjaa ja sen periaatteita vertailukohtana EU:n politiikan ja aloitteiden johdonmukaisuuden ja oikeasuhteisuuden tarkistamisessa, kunnes uusi sopimus, jolla uusille säännöksille annetaan oikeudellinen vaikutus, tulee voimaan.

4. JATKOTOIMET

Pöytäkirja ja parlamentin lausunto tarjoavat lähtökohdan komission toimille, joiden tarkoituksena on jatkaa yleishyödyllisiin palveluihin ja myös sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluihin sovellettavien EU:n puitteiden koontamista sekä tarjota tarvittaessa konkreettisia ratkaisuja konkreettisiin ongelmiin. Tähän mennessä saavutettujen tulosten perusteella näyttää siltä, että EU:n sääntöjen soveltamiseen ja saattamiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä olisi kiinnitettävä yhä enemmän huomiota. Myös käyttäjiin ja kuluttajiin kohdistuvien vaikutusten seurannalle, tiedotukselle, kokemustenvaihdolle,

soveltamisen valvonnalle ja tulosten arvioinnille olisi annettava nykyistä enemmän painoarvoa. Komissio aikoo ottaa käyttöön ala- ja aihekohtaisen toimenpidepaketin, jonka painopistealueet ovat seuraavat:

4.1. Oikeusavun antaminen laaja-alaisissa kysymyksissä

Komissio on tietoinen siitä, että yhteisön lainsäädännön soveltaminen yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin voi nostaa esiin kysymyksiä ja että monilla eri aloilla sovellettavista EU:n säännöistä pyydetään jatkuvasti oikeudellisia selvennyksiä tai perusteluita. Komissio on sitoutunut antamaan käyttäjille ja toimijoille pikaisesti vastaukset käytännön kysymyksiin sekä lisäksi selvityksiä ja tulkintoja. Kysymyksiin annetut vastaukset julkaistaan ja komission näkemystä esittelevää verkkosivua päivitetään tarvittaessa säännöllisesti. Ensimmäiset vastaukset julkaistaan tämän tiedonannon ohella. Kyse on vastauksista kysymyksiin, jotka koskevat julkisia hankintoja ja valtiontukea koskevien sääntöjen soveltamista erityisesti yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin¹⁴.

Interaktiivinen tietopalvelu

Lähiaikoina otetaan käyttöön nimenomaan yleishyödyllisille palveluille varattu interaktiivinen verkkopalvelu, jota kansalaiset, palveluntarjoajat, viranomaiset ja kaikki sidosryhmät voivat käyttää tiedotustarkoituksiin ja esittääkseen kysymyksiä EU-lainsäädännön soveltamisesta. Komission verkkosivustolla julkaistaan vastauksia usein esitettyihin kysymyksiin, kuten sosiaalipalveluita koskevalla kuulemiskierroksella esitettyihin kysymyksiin. Komission mukaan tietopalvelu voi auttaa erityisesti paikallisten ja alueellisten sosiaalipalveluiden alalla työskenteleviä toimijoita saamaan selkeän käsityksen komission kannasta asioita koskeviin EU-säännöksiin. Komission tavoitteena on asettaa kaikki aiheeseen liittyvät käytännön kysymykset vähitellen saataville käyttäjäturvallisessa muodossa.

Julkisen palvelun velvoitteesta maksettavana korvauksena myönnettävästä valtiontuesta vuonna 2005 tehty päätös ja samana vuonna annetut puitteet (päätöksestä ja puitteista käytetään usein yhteisnimitystä ”Altmark-paketti”¹⁵) merkitsivät huomattavaa edistysaskelta valtiontukeen sovellettavien sääntöjen yksinkertaistamisessa parempaa sääntelyä koskevien periaatteiden mukaisesti. Päätöksessä ja puitteissa otetaan kattavasti huomioon se, että jäsenvaltioiden voivat vapaasti määritellä yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin liittyvät tehtävät. Tämä mahdollistaa sen, että jäsenvaltiot voivat turvata näiden tehtävien hoidon toimeksiantoasiakirjoilla ja korvata kyseisiä palveluita tarjoaville yrityksille aiheutuneet kokonaisnettokustannukset. Avoimuusperiaatteen noudattaminen ja liian suurten korvausten välttäminen varmistetaan siten, että yrityksiltä edellytetään erillistä kirjanpitoa. Lisäksi edellytykset täyttävistä palveluista maksettavat korvaukset on vapautettu kokonaan ilmoitusvelvollisuudesta 30 miljoonan euron vuotuisen enimmäismäärään saakka. Sosiaalisesta asuntotarjonnasta ja sairaalatoiminnasta maksettaville korvauksille ei ole asetettu rajoituksia. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että valtaosa paikallistasolla tarjottavista palveluista on vapautettu ilmoitusvelvollisuudesta. Komissio antaa vuoden 2009 loppuun mennessä arviointikertomuksen valtiontukipaketin soveltamisesta ja pohtii samassa yhteydessä, olisiko pakettia aiheellista päivittää.

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien ja toimilupien alalla on ratkaisematta ja/tai nousemassa esiin monia kysymyksiä. Komissio aikoo antaa piakkoin tulkitsevan tiedonannon

¹⁴ Ks. julkisten hankintojen osalta SEK(2007) 1514 ja valtiontuen osalta SEK(2007) 1516.

¹⁵ Altmark-pakettia käsitellään yksityiskohtaisemmin asiakirjassa SEK(2007) 1515.

rakenteellisista julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksista selventääkseen niihin sovellettavia sääntöjä. Komissio harkitsee lisäksi vaikutustenarvioinnin tulosten perusteella, edellyttääkö toimilupiin sovellettavien sääntöjen selkiyttäminen jatkotoimia. Tammikuussa 2006 voimaan tulleiden uusien direktiivien jälkeen on pyydetty lisäselvityksiä myös julkisia hankintoja koskevista säännöistä. Edellä esitellyllä toimenpidepaketilla pyritään selkiyttämään tilannetta.

Näillä toimenpiteillä täydennetään meneillään olevia laaja-alaisempia aloitteita, joiden tarkoituksena on parantaa tiedonsaantia ja kehittää yhtenäismarkkinoiden tarkasteluun perustuvia viestintävälineitä, esimerkiksi perustamalla EU:hun yhtenäismarkkinoiden tukipalvelu.

4.2. Alakohtaisten toimintatapojen uudistaminen ja kehittäminen

Komissio on sitoutunut noudattamaan ja kehittämään alakohtaista lähestymistapaansa ehdottamalla tarvittaessa alakohtaisia aloitteita, joissa otetaan huomioon kunkin alan erityisvaatimukset ja -tilanteet sekä tarkastellaan suunnitellussa pöytäkirjassa määritettäviä periaatteita. EU:n tasolla on jo käytössä verkkotoimialoihin sovellettavia alakohtaisia puitteita. Yhtenäismarkkinoiden dynaamisuus ja jatkuva kehittyminen aiheuttavat kuitenkin sen, että puitteita on todennäköisesti päivitettävä vuosien mittaan.

Komissio aikoo toteuttaa erityisesti seuraavat toimet:

- *Energia-alalla* komissio aikoo toteuttaa syyskuussa 2007 esitettyyn ehdotukseen perustuvien energian sisämarkkinoiden toteuttamiseen ja energian kuluttajien oikeuksia koskevaan eurooppalaiseen peruskirjaan liittyviä jatkotoimia.
- *Liikennealalla* komissio aikoo toteuttaa heinäkuussa 2006 esittämänsä yhtenäismarkkinoita koskevan lainsäädännön uudistamisehdotukseen liittyviä jatkotoimia sekä valvoa nk. kolmannen rautatiepaketin ja äskettäin hyväksytyn julkisia henkilöliikennepalveluita koskevan tarkistetun asetuksen täytäntöönpanoa.
- *Sähköisen viestinnän alalla* komissio aikoo toteuttaa sähköistä viestintää (ml. lankapuhelin-, matkapuhelin- ja laajakaistayhteydet sekä ohjelmasisällön lähettäminen) koskevan sääntelykehityksen tarkistamisehdotuksiin liittyviä jatkotoimia ja julkaista tiedonannon pitkän aikavälin kysymyksistä sähköiseen viestintään liittyvän yleispalvelun alalla.
- *Postipalveluiden alalla* komissio aikoo avustaa jäsenvaltioita EU:n postipalveluiden sisämarkkinoiden toteuttamista koskevan direktiivin saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä.
- *Terveystietopalveluiden alalla* komissio suunnittelee ehdottavansa turvallisia, laadukkaita ja tehokkaita terveydenhuoltopalveluita koskevien puitteiden laadintaa.
- *Sosiaalipalveluiden alalla* komissio pyrkii kehittämään jäljempänä olevassa laatikossa kuvailtuja toimia.

EU:n sosiaalipalveluiden laadun parantamista koskeva strategia

Sosiaalipalveluita koskevassa kuulemisessa korostettiin tarvetta panostaa järjestelmällisemmin sosiaalipalveluiden laadun parantamiseen. Euroopan sosiaalirahasto ja Euroopan aluekehitysrahasto myöntävät jo nyt suoraa rahoitusta moniin palveluihin. Sosiaalisen suojelun ja sosiaalisen osallisuuden alalla noudatettava avoimen koordinaation menetelmä tarjoaa puitteet uudistusten jatkamiselle ja hyvien käytäntöjen vaihdolle. Komissio tukee avoimesta koordinaatiosta saamansa kokemuksen perusteella EU:n vapaaehtoisen laatukehyksen kehittämistä sosiaalisen suojelun komiteassa. Laatukehyksessä annetaan ohjeita laatuvaatimusten asettamisesta, seurannasta ja arvioinnista. Lisäksi komissio tukee Progress-ohjelmasta Euroopan laajuisia kentältä tulevia aloitteita, joiden tarkoituksena on kehittää vapaaehtoisia laatuvaatimuksia ja kokemustenvaihtoa, ja pyrkii edistämään viranomaisille suunnattua julkisia hankintoja koskevaa koulutusta.

4.3. Seuranta ja arviointi

Komissio pitää päätöksentekoprosessin laadun ja avoimuuden kannalta erittäin tärkeänä, että siitä laaditaan säännöllisin väliajoin perusteellisia arviointeja, joissa käytettävät menetelmät ja joista saatavat tulokset julkistetaan, jotta niihin olisi helppo tutustua. Arvioinnit laaditaan yleensä alakohtaisesti.

Yhtenäismarkkinointa koskevassa loppukertomuksessa esiteltyt uudet markkinoiden seurantavälineet, kuten kuluttajille tarkoitettu tulostaulu, merkitsevät edistysaskelta tulosten arvioinnissa. Vuonna 2004 julkaistun valkoisen kirjan jälkeen on jatkettu EU:n verkkotoimialoja koskevan laaja-alaisen arvioinnin kehittämistä. Näitä menetelmiä tarkistetaan parhaillaan. Komissio esittää vuoden 2008 kuluessa niitä koskevia parannusehdotuksia.

Komissiota on pyydetty nimenomaisesti antamaan parlamentille kattava analyysi markkinoiden vapauttamisen tähänastisista vaikutuksista. Komissio ottaa huomioon kyseisen pyynnön tarkistaessaan menetelmiään ja aikoo laatia pyydetyn analyysin osana verkkopalveluista säännöllisesti laatimaansa arviointikertomusta.

Komissio tarkastelee uuden sopimuksen voimaantulon jälkeen myös pöytäkirjan soveltamisessa tapahtuvaa edistymistä. Lisäksi komissio antaa kahden vuoden välein sosiaalipalveluita koskevan erilliskertomuksen, jota voidaan käyttää alustuksena sidosryhmien kanssa käytävässä mielipiteidenvaihdossa.

5. PÄÄTELMÄT

Lissabonin sopimuksen voimaantulo on erittäin tärkeä vaihe EU:n kehityksessä. Onkin olennaista varmistaa, että aloitteista, jotka ovat edellytyksenä Euroopan kansalaisia hyödyttävien konkreettisten tulosten saavuttamiselle, vallitsee yksimielisyys. Tämä on lähtökohtana myös komission esittämässä Euroopan kansalaisten toimintasuunnitelmassa¹⁶.

EU:n tapa lähestyä yleishyödyllisiä palveluita ja myös sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluita, on suurelta osin pragmaattinen. Se perustuu EU:n eri hallintotasojen väliseen toimivaltajakoon. Siinä otetaan huomioon yleishyödyllisten palveluiden monimuotoisuus ja erityispiirteet. Alakohtaisia puitteita laaditaan silloin, kun siitä saadaan selkeästi Euroopan

¹⁶ KOM(2006) 211, 10.5.2006.

laajuista lisäarvoa. Puitteita tarkistetaan säännöllisin väliajoin uusien taloudellisten, sosiaalisten ja teknisten kehitysnäkymien mukaan. EU:n lainsäädännön soveltamista seurataan EY:n perustamissopimuksen mukaisesti ja sitä tarkistetaan säännöllisesti tilanteen mukaan. Mahdollisiksi ongelma-aloiksi luokitelluilla aloilla on käyty tai käydään parhaillaan aktiivista mielipiteidenvaihtoa ratkaisematta olevien tai esiin nousevien ongelmien ratkaisemiseksi.

Vuonna 2004 annetun valkoisen kirjan perusteella käynnistetyt keskustelut ovat olleet erityisen hyödyllisiä selkeämmän käsityksen saamisessa EU:n asemasta ja lähestymistavasta suhteessa yleishyödyllisiin palveluihin. Valkoista kirjaa seurannut vuoropuhelu ja muiden EU:n toimielinten esittämät näkemykset ovat osoittaneet, että vaikka osapuolten välillä on edelleen joitakin mielipide-eroja, EU:n toiminnan peruseriaatteista ollaan suurelta osin yksimielisiä. Alakohtaisten puitteiden soveltamisesta saatu kokemus tarjoaa käytännön määrittelyperustan pääperiaatteille, joita voidaan soveltaa yleishyödyllisiin palveluihin koko Euroopassa.

Pöytäkirja ja uuteen sopimukseen sisältyvät tarkistettut määräykset perustuvat kyseiseen vuoropuheluun ja kokemuksiin ja ovat osoituksena uudesta eurooppalaisesta sitoumuksesta. Kun ensimmäisestä EU:n tasolla annetusta tiedonannosta on nyt kulunut kymmenen vuotta ja valkoisen kirjan antamisesta kolme vuotta, EU:n tehtäväkentästä ja vastuualueista on päästy paljon yhteisymmärrykseen. EU:n puitteet on saatu koottua yhteen pöytäkirjaksi, joten nyt on aika keskittyä puitteiden täytäntöönpanoon. Kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla toteutettavan toiminnan lisäksi komissio pyrkii tämän vuoksi määrätietoisesti tukemaan EU:n sääntöjen muuttamista selkeämmiksi, johdonmukaisemmiksi ja tekemään niitä yleisemmin tunnetuksi, jotta yleishyödylliset palvelut voivat täyttää tehtävänsä ja antaa panoksensa Euroopan kansalaisten elämänlaadun parantamiseen.



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 konsumenter, 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.