



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 21.5.2003
KOM (2003) 270 endelig

GRØNBOG

OM FORSYNINGSPLIGTYDELSER

(Forelagt af Kommissionen)

INDHOLDSFORTEGNELSE

Indledning.....	3
1. Baggrund.....	6
1.1. Definitioner og terminologi	6
1.2. De offentlige myndigheder har en central rolle, som er i stadig udvikling.....	8
2. Rækkevidden af Fællesskabets indsats	9
2.1. Hvilken form for subsidiaritet?	9
2.2. Sektorspecifik lovgivning og overordnede juridiske rammer.....	13
2.3. Økonomiske og ikke-økonomiske tjenester.....	14
3. Imod en fællesskabsdefinition af forsyningspligtydelser?.....	16
3.1. Et fælles sæt forpligtelser.....	16
3.1.1 Forsyningspligt.....	16
3.1.2 Kontinuitet	17
3.1.3 Tjenestekvalitet	17
3.1.4. Prisoverkommelighed	18
3.1.5. Beskyttelse af brugere og forbrugere	18
3.2. Yderligere specifikke forpligtelser.....	19
4. Forsvarlig forvaltning: organisation, finansiering og evaluering.....	23
4.1. Definition af forpligtelser og valg af organisation.....	23
4.2. Finansiering af forsyningspligtydelser.....	26
4.3. Evaluering af forsyningspligtydelser	28
5. Forsyningspligtydelser og globaliseringens udfordringer.....	30
5.1. Handelspolitik	30
5.2. Udviklings- og samarbejds politik	31
6. Operationel konklusion	31
Oversigt over alle spørgsmål, der fremlægges til diskussion.....	33

BILAG

Offentlige tjenesteforpligtelser og Fællesskabets politikinstrumenter på området for tjenesteydelser af almen økonomisk interesse	36
---	----

INDLEDNING

1. Den Europæiske Union står ved et vendepunkt i sin historie. Den er i færd med at forberede sig på en udvidelsesbølge uden fortilfælde, og samtidig arbejder man inden for konventet med en ny definition af Unionens opgaver og med, hvordan institutionerne skal fungere under en ny forfatningstraktat. Den har også iværksat en udviklingsstrategi, der er baseret på synergien mellem økonomiske og sociale reformer med bæredygtighed og miljø som yderligere dimensioner.
2. I den sammenhæng spiller *forsyningspligtydelser* en stadig større rolle. De er en del af de værdier, som er fælles for alle europæiske samfund, og udgør et væsentligt element i den europæiske samfundsmodel. Deres rolle er vigtig for at øge livskvaliteten for alle borgerne og for at overvinde social udstødelse og isolation. Som følge af deres betydning for økonomien og for produktionen af andre varer og tjenester er effektiviteten og kvaliteten af disse tjenesteydelser en faktor med indflydelse på konkurrenceevnen og større samhørighed, navnlig med henblik på at tiltrække investeringer til ugunstigt stillede regioner. En effektiv og ikke-diskriminerende levering af forsyningspligtydelser er også en forudsætning for, at det indre marked kan fungere uden problemer, samt for den yderligere økonomiske integration i Den Europæiske Union. Desuden er disse tjenesteydelser en grundpille for EU-borgerskabet, de udgør nogle af de rettigheder, som de europæiske borgere nyder godt af, og skaber mulighed for dialog med de offentlige myndigheder inden for rammerne af en forsvarlig forvaltning.
3. Med udsigten til de nye medlemsstaters tiltrædelse er det væsentligt med en garanti for effektive forsyningspligtydelser af høj kvalitet og navnlig udvikling af netværksindustrier og sammenkobling af disse med henblik på at lette integration, øge befolkningens velvære og hjælpe den enkelte til at udnytte sine grundlæggende rettigheder effektivt. Adskillige nye medlemsstater har gennem det seneste årti gennemgået forandringen i retning af markedsøkonomi, og deres borgere skal forsikres om, at Unionen tillægger alle borgeres adgang til forsyningspligtydelser stor betydning.
4. Forsyningspligtydelser står i centrum af den politiske debat. De vedrører det centrale spørgsmål om, hvilken rolle de offentlige myndigheder skal spille i en markedsøkonomi med henblik på på den ene side at sikre, at markedet fungerer uden problemer, og at alle aktører overholder spillereglerne, og på den anden side at sikre den almene interesse, navnlig imødekommelsen af befolkningens væsentlige interesser samt bevarelse af offentlige goder, når markeds kræfterne må melde pas.
5. I Fællesskabernes første år betød målsætningen om økonomisk integration, at man koncentrerede indsatsen om at fjerne handelshindringer mellem medlemsstaterne. Siden anden halvdel af 1980'erne er navnlig en række sektorer, der hovedsagelig eller i det mindste som led i deres aktiviteter leverer forsyningspligtydelser, gradvist blevet åbnet for konkurrence. Det har været tilfældet for telekommunikation, postvæsen, transport og energi. Liberaliseringen stimulerede moderniseringen, sammenkoblingen og integrationen af disse sektorer. Det øgede antallet af markedsaktører og førte til prisned sættelser, navnlig i sektorer og lande, der har gennemført liberaliseringer på et tidligere tidspunkt. Selv om der endnu ikke er tilstrækkelige oplysninger til at vurdere de langsigtede virkninger af at åbne forsyningspligtydelser for konkurrence, viser de foreliggende oplysninger ikke nogen

tegn på, at liberaliseringen har haft negative virkninger på de overordnede resultater, i det mindste hvad angår prisoverkommelighed og levering af forsyningspligtgydelser. Fællesskabet har altid været fortalere for en "kontrolleret" liberalisering, dvs. en gradvis åbning af markedet ledsaget af foranstaltninger til beskyttelse af de almene interesser, navnlig for gennem forsyningspligtbegrebet at sikre enhver, uanset deres økonomiske, sociale eller geografiske situation, adgang til en tjeneste af en bestemt kvalitet til en overkommelig pris. I denne forbindelse har man især lagt vægt på at sikre en tilstrækkelig standard for grænseoverskridende tjenester, der ikke kan reguleres tilstrækkeligt udelukkende på nationalt plan.

6. Den første frygt for, at åbningen af markedet ville have negative konsekvenser for beskæftigelsesniveauet eller for leveringen af tjenester af almen økonomisk interesse, har vist sig at være ubegrundet. Åbningen af markedet har generelt gjort tjenesterne mere overkommelige. For forbrugerne på de nederste indkomstniveauer er den procentdel af deres personlige indkomst, som de skal bruge for at købe en standardkurv af telefonopkald eller en standardmængde elektricitetsforbrug, f.eks. faldet i de fleste medlemsstater mellem 1996 og 2002. Markedsåbningens indvirkning på nettobeskæftigelsen har ligeledes generelt været positiv. Tab af arbejdspladser, navnlig hos de tidligere monopoler, er blevet mere end opvejet gennem oprettelse af nye arbejdspladser takket være væksten på markedet. Generelt skønnes liberaliseringen af netværksindustriene at have skabt næsten en million nye arbejdspladser i Den Europæiske Union¹.
7. Trods disse resultater er visse misforståelser kommet til udtryk efter de første skridt i retning af liberalisering. Kommissionen har gentagne gange forsøgt at præcisere de relevante fællesskabspolitikker. I en første horisontal meddelelse fra 1996² forklarede den samspillet mellem fællesskabsforanstaltningerne inden for områderne konkurrence og fri bevægelighed og offentlige serviceopgaver, som skal være til gavn for borgerne. I den meddelelse foreslås det også at medtage fremme af forsyningspligtgydelser under traktatens målsætninger. Den blev ajourført i 2000³ med henblik på at styrke operatørernes retssikkerhed i forbindelse med anvendelsen af bestemmelserne for konkurrence og det indre marked på deres aktiviteter. I 2001 blev disse to meddelelser suppleret med en rapport til Det Europæiske Råd i Laeken⁴. Rapporten er en reaktion på bekymringer over den økonomiske levedygtighed for operatører, der får overdraget forsyningspligtgydelser. I rapporten fremhæver man de garantier, der tilbydes gennem artikel 86, stk. 2 i traktaten⁵, Fællesskabets foranstaltninger og medlemsstaternes ansvar, navnlig med hensyn til definitionen af forsyningspligt. Kommissionen har desuden bestræbt sig på at foretage en bedre vurdering af resultaterne for virksomheder, der leverer forsyningspligtgydelser, ved at foretage sektoropdelte og horisontale evalueringer.

¹ Ti år i et indre marked uden grænser, SEK(2002) 1417 af 7.1.2003

² "Forsyningspligtgydelser i Europa", EFT C 281 af 26.9.1996, s. 3

³ "Forsyningspligtgydelser i Europa", EFT C 17 af 19.1.2001, s. 4

⁴ KOM(2001) 598, endelig udg. af 17.10.2001

⁵ I artikel 86, stk. 2, hedder det: "*Virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, eller som har karakter af fiskale monopoler, er underkastet denne traktats bestemmelser, navnlig konkurrencereglerne, i det omfang anvendelsen af disse bestemmelser ikke retligt eller faktisk hindrer opfyldelsen af de særlige opgaver, som er betroet dem. Udviklingen af samhandelen må ikke påvirkes i et sådant omfang, at det strider mod Fællesskabets interesse*"

8. I mellemtiden har diskussionen udviklet sig og fået nyt fokus. I Amsterdam-traktaten erkendes det, at tjenester af almen økonomisk interesse har deres plads blandt Unionens fælles værdier⁶. Desuden får Fællesskabet og medlemsstaterne "inden for deres respektive område" ansvaret for, at disse tjenester fungerer uden problemer. I protokollen om offentlig radio- og tv-virksomhed i medlemsstaterne understreges det, at offentlig radio- og tv-virksomhed i medlemsstaterne har direkte sammenhæng med de enkelte samfunds demokratiske, sociale og kulturelle behov samt behovet for at bevare mediepluralismen. Unionen anerkender og garanterer i øvrigt borgernes adgangsret til tjenesteydelser af almen økonomisk interesse i chartret om grundlæggende rettigheder⁷. Disse nye bestemmelser er væsentlige elementer i udviklingen af den europæiske integrationsproces: fra det økonomiske område til de mere overordnede spørgsmål vedrørende den europæiske samfundsmodel, til begrebet unionsborgerskab samt relationerne mellem de enkelte unionsborgere og de offentlige myndigheder. De rejser også spørgsmålet om midlerne til deres faktiske gennemførelse. Efter Kommissionens mening fortjener disse spørgsmål en bredere og mere struktureret debat. I debatten vil der naturligvis blive taget hensyn til det igangværende arbejde - f.eks. vedrørende Unionens værdinormer og målsætninger, spørgsmålet om kompetencer eller subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet - inden for Konventet om Europas fremtid og den kommende regeringskonference, og debatten vil blive inspireret af dette arbejde.
9. Borgernes usikkerhed og ønsker er kommet frem og kræver et svar. Europa-Parlamentet foreslog, at Kommissionen skulle fremsætte et forslag til et rammedirektiv om forsyningspligtigheder, og Rådet bad ligeledes Kommissionen undersøge spørgsmålet⁸.
10. Den reelle situation vedrørende forsyningspligtigheder, som både omfatter ydelser af almen økonomisk og ikke-økonomisk interesse, er kompleks og i konstant udvikling. Den dækker en lang række forskellige aktiviteter lige fra bestemte aktiviteter i de store netværksindustrier (energi, postvæsen, transport og telekommunikation) til sundhed, uddannelse og sociale ydelser, med forskellige dimensioner fra den europæiske eller endda globale til den rent lokale og af forskellig karakter, både markedsmæssige eller ikke-markedsmæssige. Organisation af disse tjenesteydelser varierer i henhold til de enkelte medlemsstaters kulturelle traditioner, historie og geografiske forhold samt kendetegnene ved den pågældende aktivitet, navnlig den teknologiske udvikling.
11. Den Europæiske Union respekterer denne mangfoldighed og de nationale, regionale og lokale myndigheders respektive roller med hensyn til at sikre borgernes velvære

⁶ I artikel 16 i traktaten hedder det: "*Med forbehold af artikel 73, 86 og 87 og i betragtning af den plads, som tjenesteydelser af almen økonomisk interesse indtager i Unionens fælles værdinormer, og den rolle, som de spiller med henblik på at fremme social og territorial samhørighed, sørger Fællesskabet og medlemsstaterne inden for deres respektive kompetenceområde og inden for rammerne af denne traktats anvendelsesområde for, at sådanne tjenester ydes på grundlag af principper og vilkår, der gør det muligt for dem at opfylde deres opgaver*"

⁷ I chartrets artikel 36 hedder det: "*Unionen anerkender og respekterer adgangen til tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, som fastsat i medlemsstaternes lovgivning og praksis, i overensstemmelse med traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab med det formål at fremme social og territorial samhørighed i Unionen*"

⁸ Se også formandsskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Barcelona den 15. og 16. marts 2002, pkt. 42, og fra Det Europæiske Råds møde i Bruxelles den 20. og 21. marts 2003, pkt. 26

og garantere demokratiske valg, bl.a. vedrørende niveauet af tjenestekvalitet. Denne mangfoldighed forklarer de forskellige grader af Fællesskabets indsats og brugen af forskellige instrumenter. Unionen har sin egen rolle som led i sine eksklusive kompetencer. Desuden giver forsyningspligtydelser over hele Den Europæiske Union anledning til en række spørgsmål og problemer, der er fælles for forskellige tjenester og forskellige kompetente myndigheder.

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

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

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

14. I grøn bogen rejses en række spørgsmål, som Kommissionen beder de interesserede parter kommentere. En oversigt over alle disse spørgsmål findes som bilag til dette dokument.

1. BAGGRUND

1.1. Definitioner og terminologi

15. Terminologiske forskelle, semantisk forvirring og forskellige traditioner i medlemsstaterne har ført til mange misforståelser i diskussionerne på europæisk plan. I medlemsstaterne benyttes forskellige udtryk og definitioner i forbindelse med forsyningspligtydelser, hvilket afspejler deres forskellige historiske, økonomiske,

kulturelle og politiske udvikling. I Fællesskabets terminologi søger man at tage hensyn til disse forskelle.

16. Udtrykket "*forsyningspligtydelser*" findes ikke i selve traktaten. I Fællesskabets praksis afledes det af udtrykket "tjenesteydelser af almen økonomisk interesse", som benyttes i traktaten. Det er bredere end udtrykket "tjenesteydelser af almen økonomisk interesse" og dækker både markedsmæssige og ikke-markedsmæssige tjenesteydelser, som de offentlige myndigheder klassificerer som værende af almen interesse og underlagt bestemte offentlige tjenesteforpligtelser.
17. Udtrykket "*tjenesteydelser af almen økonomisk interesse*" anvendes i artikel 16 og artikel 86, stk. 2, i traktaten. Det defineres hverken i traktaten eller i den sekundære lovgivning. Men i forbindelse med Fællesskabets praksis hersker der bred enighed om, at udtrykket betegner tjenesteydelser af økonomisk art, som medlemsstaterne eller Fællesskabet underlægger specifikke offentlige tjenesteforpligtelser ud fra et kriterium om almen interesse. Begrebet tjenesteydelser af almen økonomisk interesse dækker således navnlig visse ydelser, der leveres af de store netværksindustrier som transport, postvæsen, energi og kommunikation. Men udtrykket dækker ligeledes alle andre økonomiske aktiviteter, der er underlagt offentlige tjenesteforpligtelser.
18. I grønbogen fokuseres der hovedsagelig, men ikke udelukkende, på spørgsmål vedrørende "tjenesteydelser af almen økonomisk interesse", idet der i selve traktaten især fokuseres på økonomiske aktiviteter. Udtrykket "*forsyningspligtydelser*" anvendes i grønbogen kun, hvor der i teksten ligeledes henvises til ikke-økonomiske tjenesteydelser, eller hvor det ikke er nødvendigt at specificere, hvorvidt de pågældende tjenesteydelser er økonomiske eller ikke-økonomiske.
19. Begreberne "*forsyningspligtydelser*" og "tjenesteydelser af almen økonomisk interesse" må ikke forveksles med begrebet "*offentlig tjeneste*". Dette udtryk er mindre præcist. Det kan have forskellige betydninger og kan derfor skabe forvirring. Udtrykket henviser undertiden til det forhold, at en tjenesteydelse tilbydes til den brede offentlighed, undertiden fokuseres der på, at en tjenesteydelse er blevet tildelt en specifik rolle i almenhedens interesse, og undertiden henvises der til ejerskabet eller statussen for det foretagende, der leverer den pågældende tjeneste⁹. Derfor anvendes dette udtryk ikke i denne grønbog.
20. Udtrykket "*offentlige tjenesteforpligtelser*" anvendes i denne grønbog. Det henviser til specifikke krav, som de offentlige myndigheder pålægger tjenesteudbyderen for at sikre, at bestemte målsætninger af almen interesse opfyldes, f.eks. inden for luft-, bane- og vejtransport samt energi. Disse forpligtelser kan anvendes på fællesskabsplan samt på nationalt og regionalt plan.
21. Udtrykket "*offentligt foretagende*" bruges normalt også til at definere ejerforholdet for den pågældende tjenesteudbyder. I henhold til traktaten kræves der streng neutralitet. I henhold til fællesskabsretten er det irrelevant, hvorvidt leverandører af forsyningspligtydelser er offentlige eller private; de er underlagt de samme rettigheder og forpligtelser.

⁹ Der hersker ofte forvirring mellem udtrykket "offentlig tjeneste" og udtrykket "offentlig sektor". Udtrykket "offentlig sektor" dækker alle offentlige myndigheder samt alle virksomheder, der kontrolleres af offentlige myndigheder

1.2. De offentlige myndigheder har en central rolle, som er i stadig udvikling

22. Markedet sikrer normalt en optimal ressourcefordeling til gavn for samfundet som helhed. Men nogle forsyningspligtigheder dækkes ikke fuldt ud af markedet alene, fordi deres markedspris er for høj for forbrugere med lav købekraft, eller fordi omkostningerne ved levering af de pågældende tjenester ikke kan dækkes af markedsprisen. Derfor har det altid været et centralt ansvarsområde for de offentlige myndigheder at sikre, at sådanne grundlæggende kollektive og kvalitative behov opfyldes, og at forsyningspligtighederne bevares, når dette ikke kan klares af markeds kræfterne. Hidtil er der ikke ændret ved, at dette ansvar er af central betydning.
23. Det, der har ændret sig, er imidlertid den måde, hvorpå de offentlige myndigheder opfylder deres forpligtelser over for borgerne. De offentlige myndigheders rolle i forbindelse med forsyningspligtigheder tilpasser sig løbende den økonomiske, teknologiske og sociale udvikling. I Europa er et antal forsyningspligtigheder traditionelt blevet leveret af de offentlige myndigheder selv. I dag overdrager de offentlige myndigheder i stigende grad leveringen af sådanne tjenesteydelser til offentlige eller private foretagender eller offentlige/private partnerskaber¹⁰ og nøjes selv med at definere offentlige målsætninger, overvågning, regulering og eventuelt finansiering af disse tjenester.
24. Denne udvikling bør ikke betyde, at de offentlige myndigheder frasiger sig deres ansvar for at sikre, at målsætningerne om almen interesse føres ud i livet. Ved hjælp af hensigtsmæssige reguleringsinstrumenter bør de offentlige myndigheder have mulighed for at forme de nationale, regionale eller lokale politikker inden for området forsyningspligtigheder og sikre deres gennemførelse. Men denne udvikling fra egenproduktion til levering gennem separate enheder har gjort tilrettelæggelsen og finansieringen af disse tjenester mere gennemsigtig. Dette afspejles i en bredere debat og en styrket demokratisk kontrol med leveringen og finansieringen af forsyningspligtighederne. Denne øgede åbenhed mindsker også muligheden for, at finansieringsmekanismerne kan bruges til at begrænse konkurrence på disse markeder.
25. I Den Europæiske Union har indførelsen af det indre marked fremskyndet denne proces. Samtidig har de offentlige myndigheders ændrede rolle med hensyn til levering af forsyningspligtigheder ligeledes påvirket udviklingen af Fællesskabets politikker.
26. Den europæiske integrationsproces har på intet tidspunkt ændret ved det forhold, at de offentlige myndigheder har hovedansvaret for eller evnen til at træffe de nødvendige politiske valg vedrørende reguleringen af markedsaktiviteterne. Kommissionen har til hensigt at bekræfte dette ansvar på ny ved at iværksætte en europæisk debat om de politiske valg, der skal træffes vedrørende forsyningspligtigheder på europæisk plan. Resultaterne af denne debat vil danne grundlag for Fællesskabets fremtidige politik på dette område.

¹⁰ Kommissionen har til hensigt at offentliggøre en grønbog om offentlige indkøb og offentlige/private partnerskaber i andet halvår af 2003. I sin meddelelse "Udvikling af det transeuropæiske transportnet: Nyskabende finansieringsformer - Kompatibilitet mellem automatiske bompengesystemer", KOM(2003) 132 endelig udg. af 23.4.2003, undersøgte Kommissionen offentlige/private partnerskaber i lyset af behovet for at finde løsninger til udvikling af transportnettet

2. RÆKKEVIDDEN AF FÆLLESSKABETS INDSATS

27. Med hensyn til rækkevidden af Fællesskabets foranstaltninger behandles tre hovedspørgsmål i dette afsnit:

- Hvordan skal ansvarsområderne inden for forsyningspligtydelser fordeles mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, herunder regionale og lokale myndigheder, i henhold til subsidiaritetsprincippet?
- Skal Fællesskabets indsats være baseret på en hovedsagelig sektorspecifik fremgangsmåde, eller bør der indføres en overordnet ramme?
- Hvordan påvirkes Fællesskabets indsats af sondringen mellem økonomiske og ikke-økonomiske ydelser?

2.1. Hvilken form for subsidiaritet?

28. Fordelingen af opgaver og beføjelser mellem Fællesskabet og medlemsstaterne på området forsyningspligtydelser er kompliceret og fører undertiden til misforståelser og frustrationer hos forbrugere, brugere og operatører.

29. I traktaten nævnes der ikke noget om, at forsyningspligtydelsernes funktion er en målsætning for Fællesskabet, og Fællesskabet tildeles ikke særlige positive beføjelser på området forsyningspligtydelser. Bortset fra en sektorspecifik henvisning i afsnittet om transport¹¹ nævnes disse ydelser indtil videre i to af traktatens artikler:

- I artikel 16 overdrages Fællesskabet og medlemsstaterne inden for deres respektive kompetenceområde ansvaret for, at sådanne tjenester ydes på grundlag af principper og vilkår, der gør det muligt for dem at opfylde deres opgaver. Dette er noget principielt i traktaten, selv om Fællesskabet ikke tildeles særlige virkemidler.
- I artikel 86, stk. 2, anerkender man indirekte medlemsstaternes ret til at pålægge økonomiske operatører specifikke offentlige tjenesteforpligtelser. Der fastlægges et grundprincip, der sikrer, at tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse fortsat kan leveres og udvikles på det fælles marked. Leverandører af forsyningspligtydelser er kun fritaget for anvendelsen af traktatens bestemmelser i det omfang, at det er strengt nødvendigt for udførelsen af deres opgaver af almindelig økonomisk interesse. I tilfælde af en konflikt kan udførelsen af en opgave af almindelig økonomisk interesse rent faktisk have forrang frem for anvendelsen af Fællesskabets bestemmelser, herunder bestemmelserne vedrørende det indre marked og konkurrence, i henhold til bestemmelserne i artikel 86, stk. 2¹². Dermed beskytter traktaten selve udførelsen af en forsyningspligt opgave, men ikke nødvendigvis leverandøren som sådan.

30. Desuden anerkender og respekterer Unionen gennem chartret om grundlæggende rettigheder i Den Europæiske Union adgangen til tjenesteydelser af almindelig

¹¹ Se traktatens artikel 73

¹² I sin meddelelse om forsyningspligtydelser i Europa fra 2000 forklarede Kommissionen de tre principper for anvendelsen af disse bestemmelser, dvs. principperne om neutralitet, frihed til at definere begrebet og proportionalitet

økonomisk interesse med henblik på at fremme social og territorial samhørighed i Unionen¹³.

31. Det er især op til de kompetente nationale, regionale og lokale myndigheder at definere, tilrettelægge, finansiere og overvåge forsyningspligtydelser. Fællesskabet for sin del har beføjelser på områder, som også er relevante for forsyningspligtydelser, såsom: det indre marked, konkurrence og statsstøtte, fri bevægelighed, social- og arbejdsmarkedspolitik, transport, miljø, sundhed, forbrugerpolitik, transeuropæiske net, industri, økonomisk og social samhørighed, forskning, handels- og udviklingssamarbejde samt beskatning. De kompetencer og ansvarsområder, som overdrages til Fællesskabet i traktaten, giver det en hel række aktionsmidler til at sikre, at alle borgere i Den Europæiske Union har adgang til forsyningspligtydelser af høj kvalitet.

Ansvar for forsyningspligtydelser vedrørende funktionen af velfærdssystemer og sociale sikringssystemer er helt klart hos de nationale, regionale og lokale myndigheder. Alligevel anerkendes det, at Fællesskabet har en rolle i forbindelse med udvikling af samarbejde og koordinering på disse områder. Kommissionen lægger særlig vægt på at fremme medlemsstaternes samarbejdsvilje i spørgsmål vedrørende modernisering af de sociale sikringssystemer.

32. Der kan sondres mellem tre kategorier af forsyningspligtydelser med hensyn til behovet for og intensiteten af Fællesskabets indsats og medlemsstaternes rolle:

(1) Tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse leveret af store netværksindustrier

Siden 1980'erne har Fællesskabet fortsat den gradvise åbning af markederne for de store netværksindustrier som telekommunikation, postvæsen, elektricitet, gas og transport, hvor der kan leveres tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Samtidig har Fællesskabet vedtaget en omfattende regulering af disse tjenester, hvor man specificerer de offentlige tjenesteforpligtelser på europæisk plan og medtager aspekter som forsyningspligt, forbruger- og brugerrettigheder samt sikkerhed og sundhed. Disse industrier har en tydelig fællesskabsdimension og er et vægtigt argument for udarbejdelsen af en definition på almen interesse på europæisk plan. Dette anerkendes også i afsnit XV i traktaten, hvor Fællesskabet tildeles et særligt ansvar for transeuropæiske net inden for transport-, telekommunikations- og energiinfrastruktur med det dobbelte formål, at det indre marked kan fungere problemfrit, og den sociale og økonomiske samhørighed styrkes.

(2) Andre tjenester af almen økonomisk interesse

Andre tjenester af almen økonomisk interesse såsom affaldshåndtering, vandforsyning eller offentlig radio- og tv-virksomhed er ikke omfattet af en generel reguleringsordning på fællesskabsplan. Generelt er leveringen og tilrettelæggelsen af disse tjenester omfattet af bestemmelserne for det indre marked, konkurrence og statsstøtte, forudsat at disse tjenester kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. Desuden kan specifikke fællesskabsbestemmelser som

¹³ Se artikel 36 i chartret om grundlæggende rettigheder

miljølovgivningen finde anvendelse på visse aspekter af leveringen af disse tjenesteydelser.

Hvad angår bortskaffelse af affald (f.eks. lossepladser), etableres "nærhedsprincippet"¹⁴ således i Fællesskabets affaldslovgivning. I henhold til dette princip skal affald bortskaffes så tæt som muligt på det sted, hvor det er produceret.

Hvad angår tv-virksomhed koordineres reguleringsordningen på fællesskabsplan gennem direktivet om fjernsyn uden grænser¹⁵, navnlig i forbindelse med begivenheder af stor betydning for fremtiden, fremme af europæiske produktioner og uafhængige produktioner, reklame og beskyttelse af mindreårige. Som følge af den offentlige radio- og tv-virksomheds betydning for de enkelte samfunds demokratiske, sociale og kulturelle behov er der knyttet en særlig protokol om offentlig radio- og tv-virksomhed som bilag til Amsterdam-traktaten. I sin meddelelse om "Principper og retningslinjer for Fællesskabets audiovisuelle politik i den digitale tidsalder"¹⁶ opstiller Kommissionen reguleringsprincipper vedrørende offentlig radio- og tv-virksomhed. I en meddelelse af 17. oktober 2001 om anvendelse af statsstøttere reglerne på public service-radio og tv-virksomhed¹⁷ forklarer Kommissionen fremgangsmåde nærmere. Der tages navnlig hensyn til, at det audiovisuelle landskab i Det Europæiske Fællesskab er kendetegnet af et tosidet system med både offentlige og private radio- og tv-selskaber.

(3) Ikke-økonomiske tjenesteydelser og tjenesteydelser uden indvirkning på samhandelen

Ikke-økonomiske forsyningspligtigheder og tjenesteydelser uden indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne reguleres ikke specifikt på fællesskabsplan og er heller ikke omfattet af traktatens bestemmelser vedrørende det indre marked, konkurrence og statsstøtte. De er imidlertid omfattet af de fællesskabsbestemmelser, der ligeledes er gældende for ikke-økonomiske aktiviteter og aktiviteter, der ikke påvirker samhandelen inden for Fællesskabet, som f.eks. det grundlæggende princip om ikke-diskriminering.

33. Fællesskabet har således udviklet en politik for forsyningspligtigheder baseret på forskellige aktionsniveauer og på brugen af forskellige instrumenter. Men på den ene side sikrer oprettelsen af en sektorspecifik ramme på fællesskabsplan ikke i sig selv, at alle borgere har adgang til effektive tjenester af høj kvalitet i hele Den Europæiske Union. Det er op til de kompetente myndigheder i medlemsstaterne at specificere og

¹⁴ Se navnlig Rådets direktiv 75/442/EØF om affald, EFT L 194 af 25.7.1975, s. 47, og Rådets forordning (EØF) 259/93 om overførsel af affald, EFT L 30 af 6.2.1993, s. 1

¹⁵ Rådets direktiv 89/552/EØF af 9. oktober 1989 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-radiospredningsvirksomhed, EFT L 298 af 17.10.1989, s. 23

¹⁶ KOM(1999) 657 af 14.12.1999

¹⁷ EFT C 320 af 15.11.2001, s. 5. I denne meddelelse anerkender Kommissionen, at public service-radio og tv-virksomhed har en særlig rolle i forbindelse med fremme af de enkelte samfunds demokratiske, sociale og kulturelle behov, hvilket anerkendes i protokollen til Amsterdam-traktaten. Medlemsstaterne har kompetencen til definition og valg af finansieringen af public service og kan frit definere et bredt programspektrum som hørende under public service, der f.eks. kan omfatte underholdnings- og sportsbegivenheder. Kommissionen har fortsat pligt til at kontrollere, at der ikke forekommer misbrug og overkompensation i henhold til de specifikke kriterier i meddelelsen

supplere Fællesskabets bestemmelser om public service-forpligtelser og overvåge deres gennemførelse. På den anden side kan Kommissionen træffe specifikke, direkte foranstaltninger for at håndhæve Fællesskabets bestemmelser inden for områderne konkurrence og statsstøtte. Dette kan give indtryk af, at Fællesskabets indsats har en skævhed, der i sidste ende kan påvirke troværdigheden.

34. I Fællesskabets lovgivning om netværksindustrier har man taget hensyn til betydningen af medlemsstaternes offentlige myndigheder i forbindelse med gennemførelsen af lovgivningen for forsyningspligtigheder ved at stille krav om oprettelse af uafhængige reguleringsmyndigheder. I henhold til fællesskabslovgivningen er det op til medlemsstaterne at fastlægge de nærmere institutionelle ordninger vedrørende reguleringsmyndigheden. Der kan derfor være tale om et eksisterende organ eller ministerium med ansvar for sektoren, en løsning, som et begrænset antal medlemsstater har valgt. Denne løsning har vist sig at være problematisk for så vidt angår uafhængighed, som den nationale reguleringsmyndighed skal have i visse tilfælde, hvor medlemsstaterne ligeledes bevarer ejerskabet til eller kontrollen over virksomheder, der opererer inden for den pågældende sektor. Omfanget og kompleksiteten af de pågældende reguleringsopgaver kræver ofte en ekspertise og uafhængighed, der findes hos et sektorspecifikt reguleringsorgan¹⁸. Et sådant reguleringsorgan skal supplere de kompetente myndigheds indsats for så vidt angår målsætninger, sektorekspertise samt tidsplanen for og kontinuiteten i foranstaltningen. De specifikke reguleringsorganer har især en vigtig rolle at spille for at sikre leveringen af forsyningspligtigheder, at skabe betingelser for loyal konkurrence, at forebygge afbrydelser af tjenester og forsyninger og at sikre et passende niveau for forbrugerbeskyttelsen. Næsten alle medlemsstaterne har oprettet en sådan instans for de berørte sektorer. Men selv hvor der findes et sektorspecifikt reguleringsorgan, ligger ansvaret for visse reguleringsbeslutninger ofte hos staten - dvs. hos det kompetente ministerium.
35. Desuden tilskyndes der i Fællesskabets lovgivning og praksis til samarbejde og udveksling af bedste praksis blandt medlemsstaternes myndighedsorganer samt mellem disse og Kommissionen. Mens oprettelsen af nationale myndighedsorganer i vid udstrækning er afsluttet, har der endnu ikke været nogen bred debat om oprettelsen af europæiske reguleringsorganer for forsyningspligtigheder eller om en uddybning af samarbejdet mellem de enkelte medlemsstaters reguleringsorganer (f.eks. strukturerede netværk), og dette kan give anledning til spørgsmål. Blandt målsætningerne er behovet for at opnå en grad af konsekvens i de nationale reguleringsmetoder for at undgå forvridninger, der skyldes forskellige metoder, som kan påvirke det indre markeds funktion, samt behovet for at forbedre funktionen af disse tjenesteydelser.

36. Nedenstående spørgsmål fremlægges til drøftelse:

(1) Skal udviklingen af forsyningspligtigheder af høj kvalitet medtages under

¹⁸ En definition af en sektorspecifikt reguleringsmyndighed findes i Kommissionens afgørelse 2002/627/EF af 29. juli 2002 om nedsættelse af de europæiske tilsynsmyndigheders gruppe vedrørende elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, EFT L 200, s.38 af 30.7.2002: "I denne afgørelse forstås ved *"relevant national tilsynsmyndighed"* den offentlige myndighed, der er nedsat i hver medlemsstat til at føre tilsyn med den løbende fortolkning og gennemførelse af bestemmelserne i direktiverne om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester som defineret i rammedirektivet"

Fællesskabets målsætninger? Skal Fællesskabet have supplerende retlige beføjelser inden for området tjenesteydelser af økonomisk og ikke-økonomisk interesse?

- (2) Er der behov for at præcisere ansvarsfordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaternes myndigheder? Er der behov for at præcisere begrebet tjenesteydelser uden indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne? Hvis dette er tilfældet, hvordan bør det da ske?
- (3) Findes der tjenester (andre end de store netværksindustrier, der nævnes i pkt. 32), for hvilke der bør oprettes en lovgivningsmæssig ramme på fællesskabsplan?
- (4) Skal de institutionelle rammer forbedres? Hvordan kan det ske? Hvilke roller skal henholdsvis konkurrence- og reguleringsmyndighederne have? Er der grundlag for at indføre en europæisk reguleringsmyndighed for de enkelte regulerede brancher eller strukturerede, europæiske netværk bestående af nationale reguleringsorganer?

2.2. Sektorspecifik lovgivning og overordnede juridiske rammer

37. Hidtil har Fællesskabet vedtaget lovgivning vedrørende forsyningspligtigheder på sektorplan. Derfor er der udarbejdet et omfattende korpus af sektorspecifik lovgivning for forskellige netværksindustrier som elektronisk kommunikation, postvæsen, gas og elektricitet samt transport, inden for hvilke der kan leveres tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. I lyset af de indhøstede erfaringer rejste man spørgsmålet om, hvorvidt der bør udvikles en fælles europæisk ramme med henblik på at sikre en konsekvent gennemførelse af principperne bag traktatens artikel 16 på fællesskabsplan. I den sammenhæng forpligtede Kommissionen sig over for Det Europæiske Råd i Laeken til at finde det bedst egnede instrument til at sikre udviklingen af forsyningspligtigheder af høj kvalitet i Den Europæiske Union under nøje overholdelse af alle fællesskabspolitikker.
38. I et overordnet instrument kan man beskrive, forklare og konsolidere fælles målsætninger og principper for alle eller adskillige typer af forsyningspligtigheder inden for Fællesskabets kompetenceområde. Et sådant instrument kan danne grundlaget for yderligere sektorlovgivning, som kan anvendes til gennemførelse af målsætningerne i rammeinstrumentet, hvorved man forenkler og konsoliderer det indre marked på dette område.
39. Konsolideringen af Fællesskabets regelværk kan baseres på fælles elementer inden for den eksisterende sektorspecifikke lovgivning og vil bidrage til at sikre den overordnede konsekvens i fremgangsmåden på tværs af forskellige sektorer inden for forsyningspligtigheder. Det vil også have en symbolværdi, eftersom det klart vil vise Fællesskabets metode samt eksistensen af et fælles princip for forsyningspligtigheder. Konsolideringen kan endvidere hjælpe de nye medlemsstater med at udvikle deres reguleringsstrategier på dette område.
40. Men en sådan metode vil også have sine begrænsninger, idet et rammeinstrument med fælles målsætninger og principper nødvendigvis vil være generelt, idet det vil skulle baseres på en fællesnævner bestående af forskellige tjenesteydelser med yderst forskellige kendetegn. Hvis det nuværende beskyttelsesniveau skal opretholdes, vil det stadig skulle suppleres med sektorspecifik lovgivning med nærmere

bestemmelser, hvori der tages hensyn til de særlige kendetegn ved forskellige forsyningspligtigheder. Desuden indeholder artikel 16 ikke noget retsgrundlag for vedtagelsen af et specifikt instrument. Andre af traktatens bestemmelser kan fungere som retsgrundlag afhængigt af instrumentets indhold. F.eks. kan artikel 95 anvendes, men et rammeinstrument baseret på denne bestemmelse vil skulle begrænses til tjenester af almindelig *økonomisk* interesse, der påvirker samhandelen inden for Fællesskabet. Dette vil betyde, at mange vigtige sektorer vil falde uden for instrumentets dækningsområde, fordi de er ikke-markedsmæssige, eller på grund af deres begrænsede indvirkning på samhandelen. Hvis det betragtes som ønskeligt med fællesskabslovgivning for sådanne sektorer, kan en ændring af traktaten være den bedste måde at sikre et hensigtsmæssigt retsgrundlag på.

41. Hvad angår den juridiske form kan konsolideringen af de fælles målsætninger og principper ske i form af en retsakt (dvs. et direktiv eller en forordning) eller et ikke-bindende juridisk instrument (henstilling, meddelelse, retningslinjer, interinstitutionel aftale). Ud over de forskellige juridiske virkninger adskiller de forskellige instrumenter sig også med hensyn til graden af de forskellige fællesskabsinstitutioners deltagelse i vedtagelsesproceduren¹⁹.
42. Nedenstående spørgsmål fremlægges til drøftelse:

- (5) Er det ønskeligt med fællesskabsrammer for forsyningspligtigheder? Hvori ligger fordelene ved sådanne sammenlignet med den eksisterende sektorlovgivning? Hvilke sektorer og hvilke spørgsmål og rettigheder skal være omfattet? Hvilket instrument bør anvendes (f.eks. direktiv, forordning, henstilling, meddelelse, retningslinjer, interinstitutionel aftale)?
- (6) Hvilke virkninger har den sektorspecifikke regulering haft hidtil? Har den ført til inkonsekvens?

2.3. ØKONOMISKE OG IKKE-ØKONOMISKE TJENESTER

43. Sondringen mellem tjenesteydelser af økonomisk art og tjenesteydelser af ikke-økonomisk art er vigtig, fordi de ikke er underlagt de samme bestemmelser i traktaten. Bestemmelser som princippet om ikke-diskriminering og princippet om personers fri bevægelighed gælder f.eks. for adgangen til alle ydelser. Reglerne for offentlige indkøb gælder for varer, tjenester eller arbejder, som offentlige enheder indkøber med henblik på at levere tjenester af både økonomisk og ikke-økonomisk art. Men traktatens bestemmelser om fri levering af tjenesteydelser, etableringsfrihed, konkurrence og statsstøtte gælder kun for økonomiske aktiviteter. I traktatens artikel 16 og artikel 36 i chartret om grundlæggende rettigheder henvises der kun til tjenester af almen *økonomisk* interesse.
44. Hvad angår sondringen mellem tjenesteydelser af økonomisk art og tjenesteydelser af ikke-økonomisk art betragtes enhver aktivitet, der består i at udbyde varer og

¹⁹ I den forbindelse skal det bemærkes, at Unionens retsakter er genstand for diskussioner inden for Konventet om EU's fremtid. I artikel 24 til 28 i det foreløbige udkast til en forfatningstraktat opstilles de foreslåede typer af juridiske instrumenter

tjenester på et givet marked, som en økonomisk aktivitet²⁰. Økonomiske og ikke-økonomiske tjenester kan således eksistere side om side inden for samme sektor og undertiden leveres af samme organisation. Mens der måske ikke findes et marked for levering af bestemte tjenester til offentligheden, kan der ikke desto mindre findes et marked på tidligere tren, hvor foretagender indgår aftaler med offentlige myndigheder om levering af disse tjenester. Reglerne for det indre marked, konkurrence og statsstøtte gælder for sådanne markeder på tidligere tren.

45. Rækken af tjenester, der kan leveres på et givet marked, er genstand for teknologiske, økonomiske og samfundsmæssige ændringer og har udviklet sig i tidens løb. Konsekvensen er, at sondringen mellem økonomiske og ikke-økonomiske aktiviteter har været dynamisk og i stadig udvikling, og i de seneste årtier har stadig flere aktiviteter fået økonomisk relevans. For et stigende antal tjenesteydelser er denne sondring blevet uklar. I sin meddelelse fra 2000 nævnte Kommissionen en række eksempler på ikke-økonomiske aktiviteter²¹. Disse eksempler vedrører navnlig spørgsmål, der betragtes som hørende under statens enekompetence, tjenesteydelser som uddannelsesvæsenet og obligatoriske, grundlæggende sociale sikringsordninger samt en række aktiviteter, der udføres af organisationer, der hovedsagelig varetager sociale funktioner, og som ikke forventes at beskæftige sig med industrielle eller kommercielle aktiviteter. Eftersom sondringen ikke er statisk over tid, understregede Kommissionen i sin rapport til Det Europæiske Råd i Laeken, at det hverken vil være muligt eller ønskeligt at udarbejde en definitiv liste over alle de forsyningspligtigheder, der skal betragtes som "ikke-a priori"²².
46. Selv om denne sondring er i stadig udvikling og er dynamisk og hidtil ikke har skabt problemer for Kommissionens praksis, har den givet anledning til bekymring, navnlig blandt udbydere af ikke-økonomiske tjenester, der ønsker større retssikkerhed i forbindelse med de lovgivningsmæssige rammer.
47. Desuden giver de ikke-økonomiske forsyningspligtigheder, uanset om de hænger sammen med statens eksklusive kompetence eller med følsomme sektorer som kultur, uddannelse, sundhed eller sociale tjenester, anledning til bekymring på europæisk plan, såsom indholdet af den europæiske samfundsmodel. Den aktive rolle, som velgørende, frivillige og humanitære organisationer spiller, forklarer til dels den betydning, som de europæiske borgere tillægger disse spørgsmål.
48. Nedenstående spørgsmål fremlægges til drøftelse:

(7) Er det nødvendigt med en yderligere specificering af kriterierne, der anvendes til at afgøre, hvorvidt en tjeneste er af økonomisk eller ikke-økonomisk art? Bør situationen for ikke-udbyttegivende organisationer og organisationer, der navnlig udfører sociale funktioner, præciseres yderligere?

(8) Hvilken rolle skal Fællesskabet spille i forbindelse med ikke-økonomiske forsyningspligtigheder?

²⁰ Domstolens dom i de forenede sager C-180-184/98 *Pavel Pavlov m.fl. mod Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten Sml.* 2000 I-6451

²¹ EFT C 17 af 19.1.2001, s. 4 (nr. 28-30)

²² KOM(2001) 598 af 17.10.2001 (nr. 30)

3. IMOD EN FÆLLESSKABSDEFINITION AF FORSYNINGSPLIGTYDELSER?

49. Det er formentlig hverken ønskeligt eller muligt at udvikle én fælles, generel europæisk definition af indholdet af forsyningspligtydelser. Men den eksisterende fællesskabslovgivning om tjenesteydelser af almen økonomisk interesse indeholder en række fælles elementer, der kan anvendes til at fastlægge en nyttig fællesskabsdefinition af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse. Af disse skal særlig nævnes: forsyningspligt, kontinuitet, tjenestekvalitet, prisoverkommelighed samt bruger- og forbrugerbeskyttelse. Med disse fælles elementer identificeres Fællesskabets værdier og målsætninger. De er omsat til forpligtelser i de respektive lovgivninger og har til formål at sikre gennemførelsen af målsætninger som økonomisk effektivitet, social eller territorial samhørighed samt sikkerhed for alle borgere. De kan også suppleres med mere specifikke forpligtelser afhængigt af kendetegnene ved den pågældende sektor. Selv om de er udviklet specifikt med henblik på bestemte netværksindustrier, kan de også være relevante for sociale tjenester.

3.1. Et fælles sæt forpligtelser

3.1.1 *Forsyningspligt*

50. Begrebet forsyningspligt henviser til en række krav af almen interesse, der skal sikre, at visse tjenester stilles til rådighed i en givet kvalitet for alle forbrugere og brugere på hele en medlemsstats område, uanset geografisk placering, og, i lyset af særlige naturlige forhold, til en overkommelig pris²³. Det er udarbejdet specifikt med henblik på nogle af netværksindustriene (f.eks. telekommunikation, elektricitet og postvæsen). Med dette begreb fastslås den enkeltes borgers ret til at få adgang til bestemte tjenester, der betragtes som væsentlige, og virksomhederne pålægges pligt til at levere en bestemt tjeneste på bestemte betingelser, herunder fuldstændig geografisk dækning. I en liberaliseret markedssituation sikrer forsyningspligten, at alle har adgang til ydelsen til en overkommelig pris, samt at ydelsens kvalitet fastholdes og om nødvendigt forbedres.
51. Forsyningspligt er et dynamisk begreb. Det sikrer, at man i kravene vedrørende almen interesse kan tage hensyn til den politiske, sociale, økonomiske og teknologiske udvikling, og giver mulighed for en regelmæssig tilpasning af disse krav i henhold til udviklingen i borgernes behov.
52. Det er også et fleksibelt begreb, der er fuldt foreneligt med subsidiaritetsprincippet. Mens grundprincipperne for forsyningspligt defineres på fællesskabsplan, kan gennemførelsen af disse principper overlades til medlemsstaterne, således at det bliver muligt at tage hensyn til forskellige traditioner og særlige nationale eller regionale forhold. Desuden kan begrebet forsyningspligt finde anvendelse for forskellige markedsstrukturer og kan derfor anvendes til at regulere tjenester i forskellige stadier af liberalisering og markedsåbning.
53. I løbet af de seneste to årtier har forsyningspligtbegrebet udviklet sig til en vigtig og uundværlig søjle i Fællesskabets politik for tjenester af almen økonomisk interesse.

²³ Jf. artikel 3, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/22/EF af 7. marts 2002 om forsyningspligt og brugerrettigheder i forbindelse med elektroniske kommunikationsnetværk og -tjenester (forsyningspligtdirektivet), EFT L 108 af 24.4.2002, s. 51

Det har givet mulighed for at tage hensyn til kravene vedrørende almen interesse på forskellige områder som økonomisk effektivitet, teknologiske fremskridt, miljøbeskyttelse, åbenhed og ansvarlighed, forbrugerrettigheder og særlige foranstaltninger vedrørende handicap, alder eller uddannelse. Begrebet har også bidraget til at mindske forskellene i levebetingelser og muligheder i medlemsstaterne.

54. Anvendelsen af princippet om forsyningspligt er en kompleks og krævende opgave for de nationale reguleringsorganer, som i mange tilfælde først er blevet oprettet for nylig, og som derfor i sagens natur kun har begrænset erfaring. På fællesskabsplan defineres adgangsrettigheder til tjenester i forskellige direktiver, men Fællesskabets institutioner kan ikke alene sikre, at disse rettigheder garanteres fuldt ud i praksis. Der er risiko for, at rettighederne i henhold til fællesskabslovgivningen forbliver teoretiske, selv om de formelt er omsat til national lovgivning.

3.1.2 *Kontinuitet*

55. En række forsyningspligttydelser er kendetegnet ved et krav om kontinuitet, dvs. at tjenesteleverandøren er forpligtet til at sikre, at tjenesteydelsen leveres uden afbrydelser. For nogle tjenesteydelsers vedkommende kan en forsyning uden afbrydelser være i leverandørens kommercielle interesse, og derfor er det muligvis unødvendigt at indføre et juridisk kontinuitetskrav for operatøren. På nationalt plan skal kravet om kontinuitet forenes med arbejdstagernes strejkeret og med kravet om overholdelse af retsstatsprincipperne.
56. Kravet om at sikre en kontinuerlig tjeneste behandles ikke konsekvent i den sektorspecifikke fællesskabslovgivning. I nogle tilfælde indføres der en kontinuitetsforpligtelse i den sektorspecifikke fællesskabslovgivning²⁴. I andre tilfælde indeholder den sektorspecifikke regulering ikke noget kontinuitetskrav, men giver eksplicit medlemsstaterne tilladelse til at indføre en sådan forpligtelse for tjenesteudbydere²⁵.

3.1.3 *Tjenestekvalitet*

57. De offentlige myndigheders definition, overvågning og håndhævelse af kvalitetskravene er blevet centrale aspekter af reguleringen af forsyningspligttydelser.
58. Inden for de sektorer, der er blevet liberaliseret, har Fællesskabet ikke ladet markedskræfterne alene udvikle tjenestekvaliteten. Selv om det generelt er op til medlemsstaterne at definere kvalitetsniveauer for forsyningspligttydelser, defineres der undertiden kvalitetsstandarder i fællesskabslovgivningen. De omfatter f.eks.

²⁴ I artikel 3, stk. 1, i postdirektivet (97/67/EF) forpligtes medlemsstaterne til at sikre, at "*brugerne til enhver tid har adgang til et udbud af posttjenester*". Jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/67/EF af 15. december 1997 om fælles regler for udvikling af Fællesskabets indre marked for posttjenester og forbedring af disse tjenesters kvalitet, EFT L 15 af 21.1.1998, s. 14

²⁵ I artikel 3, stk. 2, i elektricitetsdirektivet hedder det: "*Medlemsstaterne kan [...] under hensyn til den almindelige økonomiske interesse pålægge selskaber i elektricitetssektoren forpligtelser til offentlig tjeneste, som kan vedrøre leveringernes sikkerhed, herunder ... deres regelmæssighed...* Sådanne forpligtelser skal være klart definerede, og de skal være gennemsigtige, ikke-diskriminerende og kontrollerbare; de skal, ligesom eventuelle senere ændringer heraf, offentliggøres af medlemsstaterne og omgående meddeles Kommissionen". Jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/92/EF af 19. december 1996 om fælles regler for det indre marked for elektricitet, EFT L 27 af 30.1.1997, s. 20

sikkerhedsbestemmelser, faktureringens rigtighed og gennemskuelighed, geografisk dækning og beskyttelse mod forsyningsafbrydelser. I andre tilfælde har medlemsstaterne bemyndigelse eller pligt til at fastsætte kvalitetsstandarder. Desuden kræves det i visse tilfælde, at medlemsstaterne overvåger og håndhæver overensstemmelsen med kvalitetsstandarderne og sikrer offentliggørelse af oplysninger om operatørernes kvalitetsstandarder og faktiske resultater. Den mest omfattende kvalitetsregulering på fællesskabsplan findes i lovgivningen om posttjenester og elektroniske kommunikationstjenester.

59. Desuden har Kommissionen udarbejdet ikke-reguleringsmæssige foranstaltninger med henblik på at fremme kvaliteten inden for tjenesteydelser af almen økonomisk interesse - herunder økonomiske instrumenter, frivillige europæiske standarder samt udveksling af god praksis. Inden for el- og gassektoren fremmer Fællesskabet f.eks. et frivilligt samarbejde mellem reguleringsmyndighederne.

3.1.4. *Prisoverkommelighed*

60. Begrebet prisoverkommelighed blev udviklet i forbindelse med reguleringen af telekommunikationstjenester. Det blev efterfølgende også indført i reguleringen af posttjenester²⁶. Det indebærer krav om, at en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse tilbydes til en overkommelig pris, således at den er tilgængelig for alle. Anvendelsen af princippet om prisoverkommelighed bidrager til at opnå økonomisk og social samhørighed inden for medlemsstaterne.

61. Den gældende sektorspecifikke lovgivning indeholder ingen kriterier for fastsættelsen af overkommelige priser. Disse kriterier skal defineres af medlemsstaterne. De relevante kriterier kan f.eks. kædes sammen med penetrationsgraden eller prisen på en kurv af grundlæggende ydelser set i forhold til den disponible indkomst hos bestemte kategorier af forbrugere. Man bør være særligt opmærksom på sårbare og marginaliserede gruppers behov og evner. Endelig bør medlemsstaterne, når der er fastsat en overkommelig pris, sikre, at dette prisniveau rent faktisk tilbydes. Dette kan ske gennem oprettelse af en priskontrolmekanisme (prisloft, geografiske gennemsnit) og/eller ved at yde tilskud til de berørte personer.

3.1.5. *Beskyttelse af brugere og forbrugere*

62. De horisontale bestemmelser for forbrugerbeskyttelse gælder for forsyningspligtigheder som for alle andre sektorer inden for økonomien. Som følge af disse ydelsers særlige økonomiske og samfundsmæssige betydning er der desuden vedtaget specifikke foranstaltninger inden for Fællesskabets sektorlovgivning for at tage højde for forbrugernes og virksomhedernes specifikke ønsker og behov, herunder deres ret til adgang til internationale tjenester af høj kvalitet²⁷. Forbruger- og brugerrettigheder fastsættes inden for den sektorspecifikke lovgivning om elektronisk kommunikation, posttjenester, energi (el og gas), transport samt radio- og tv-spredning. I Kommissionens forbrugerpolitiske strategi 2002-2006²⁸ identificeres

²⁶ I forbindelse med den foreslåede ændring af elektricitets- og gasdirektivet drøfter man det bredere begreb "rimelig prissætning"

²⁷ Inden for lufttransport omfatter dette f.eks. foranstaltninger rettet mod overbookning og en erstatningsordning, hvis man nægtes adgang til flyet

²⁸ KOM(2002) 208; EFT C 137 af 8.6.2002, s. 2

forsyningspligtigheder som et af de politikområder, hvor der er behov for en indsats for at sikre et højt niveau for forbrugerbeskyttelse.

63. I Kommissionens meddelelse om forsyningspligtigheder fra september 2000²⁹ opstilles der en række principper, der bidrager til at definere forbrugernes og brugernes krav til disse ydelser. Disse principper omfatter god tjenestekvalitet, høje niveauer for sundhedsbeskyttelse og fysisk sikkerhed ved ydelserne, åbenhed (f.eks. vedrørende takster, kontrakter, valgmuligheder og leverandørernes finansiering), valg af ydelser, valg af leverandør, reel konkurrence mellem leverandører, eksistensen af reguleringsorganer, adgang til klageinstanser, repræsentation af forbrugere og brugere og disses aktive deltagelse i definitionen og evalueringen af ydelser samt valg af betalingsform. I meddelelsen fremhæves det, at en garanti for forsyningspligt, kontinuitet, høj kvalitet og prisoverkommelighed er nøgleelementer i en forbrugerpolitik inden for området tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Man fremhæver ligeledes behovet for at tage stilling til borgernes mere generelle ønsker, såsom et højt niveau af miljøbeskyttelse, specifikke behov hos bestemte befolkningsgrupper som handicappede og lavindkomstgrupper samt en fuldstændig territorial dækning for tjenester af afgørende betydning i fjerntliggende eller utilgængelige områder.
64. Nedenstående spørgsmål fremlægges til drøftelse:

- | |
|--|
| <p>(9) Findes der andre krav, der bør medtages i en fælles definition af forsyningspligtigheder? Hvor effektiv er de eksisterende krav med hensyn til gennemførelse af målsætningerne om social og territorial samhørighed?</p> <p>(10) Skal alle eller nogle af disse krav udvides til at omfatte ydelser, som de ikke omfatter i øjeblikket?</p> <p>(11) Hvilke aspekter af reguleringen af disse krav skal behandles på fællesskabsplan, og hvilke aspekter skal overlades til medlemsstaterne?</p> <p>(12) Er disse krav blevet gennemført i praksis på de områder, hvor de finder anvendelse?</p> <p>(13) Skal nogle af eller alle disse krav også anvendes til forsyningspligtigheder af ikke-økonomisk art?</p> |
|--|

3.2. Yderligere specifikke forpligtelser

65. En række sektorspecifikke forpligtelser, der er af almen interesse, kan føjes til et fælles sæt offentlige tjenesteforpligtelser. Disse forpligtelser omfatter sikkerhed, forsyningsikkerhed og netværksadgang og sammenkobling samt mediepluralisme.

66. Sikkerhed

I en verden, der ændrer sig hurtigt og dramatisk, har Den Europæiske Unions borgere behov for at føle sig og være sikre. Dette får stadig større betydning efter en række begivenheder. Navnlige efter den 11. september 2001 har sikkerhed fået høj prioritet i Europa som helhed. Forskellige andre begivenheder har for nylig understreget denne

²⁹ EFT C 17 af 19.1.2001, s. 4

prioritering³⁰. En af forudsætningerne for den europæiske samfundsmodel er derfor sikkerhed.

Sikkerheden tager udgangspunkt i en række målsætninger, som er gældende i næsten alle medlemsstater. Navnlig tanken om at forebygge skader eller angreb på samfundet. De kan antage forskellige former. Europa har typisk forfulgt disse mål ved hjælp af forsyningspligttydelser. De er traditionelt blevet gennemført af staten og uden, at man altid har forfulgt økonomiske mål.

På det seneste har Kommissionen lagt vægt på at øge sikkerhedsniveauet og indføre en mere europæisk metode på visse områder, f.eks. transport og energi. Det er værd at nævne Kommissionens meddelelse om "*følgerne af terrorangrebene i USA på lufttransporten*"³¹, dens forslag efter de forskellige skibulykker langs Europas kyster³² eller den seneste pakke vedrørende en fælles indfaldsvinkel til nuklear sikkerhed³³. I disse tekster fremhæves de forskellige målsætninger, som Europa som helhed forfølger. Der er skabt en kraftig dynamik, og sikkerhedsniveauet bør derfor øges. Årsagerne til den nye fremgangsmåde er mangeartede. F.eks. overskrider problemerne normalt landegrænserne, internationale konventioner og regler er normalt ikke bindende, og medlemsstaterne står nogle gange over for begrænsninger i kraft af Fællesskabets bestemmelser.

67. *Forsyningsikkerhed*

Et højt niveau af tjenestekvalitet indebærer, at der sikres en bæredygtig levering af tjenesteydelser på langt sigt. Generelt har udviklingen af det indre marked medført en betydelig stigning i graden af forsyningsikkerhed for produkter og tjenester i en sådan grad, at de pågældende markeder fungerer på konkurrencemæssige vilkår. Men i nogle tilfælde med forsyningspligttydelser kan der være behov for indgriben fra myndighedernes side for at forbedre forsyningsikkerheden, navnlig for at afhjælpe risikoen for langvarige underinvesteringer i infrastruktur og for at garantere adgangen til tilstrækkelig kapacitet.

68. Inden for energisektoren har spørgsmålet om forsyningsikkerhed været genstand for en bred offentlig debat på fællesskabsplan med udgangspunkt i Kommissionens grønne bog fra 2001³⁴. Sigtet med grønbogen er at starte en debat med henblik på at definere en langsigtet strategi for energiforsyningsikkerhed, der er egnet til at sikre en uafbrudt, fysisk adgang til energiprodukter på markedet til en pris, der er overkommelig for forbrugere og brugere, idet der tages hensyn til såvel miljøaspekter og en bæredygtig udvikling. Kommissionen rapporterede om resultaterne af den offentlige debat i form af en meddelelse i juni 2002³⁵. På grundlag af denne høring konkluderede Kommissionen i sin rapport, at der var behov for en

³⁰ Tankskibet "Prestige"s forlis og for nylig SARS

³¹ Dateret 10.10.2001

³² Ud over de seneste forslag efter Prestige-ulykken henvises til Europa-Kommissionens forslag efter Erikas forlis i 1999: KOM (2000) 142 og KOM (2000) 802

³³ Vedtaget den 6. november 2002. Se navnlig meddelelsen om nuklear sikkerhed KOM (2002) 605 endelig

³⁴ På vej mod en europæisk strategi for energiforsyningsikkerhed, grønne bog, KOM(2000)769 af 29.11.2000

³⁵ Endelig rapport om grønbogen "På vej mod en europæisk strategi for energiforsyningsikkerhed", KOM(2002)321 af 29.6.2002

bedre koordinering af foranstaltninger vedrørende forsyningssikkerhed på energiområdet. Som opfølgning fremsatte Kommissionen i september 2002 to forslag til direktiver, der vil bidrage til at forbedre forsyningssikkerheden for olieprodukter og naturgas i Den Europæiske Union³⁶.

69. Nogle forsyningspligtigheder uden for energisektoren kan også give anledning til bekymring med hensyn til forsyningssikkerheden. Alligevel tages dette problem normalt ikke op i Fællesskabets sekundære lovgivning. Derfor kan der være anledning til at overveje, hvorvidt der findes andre sektorer, hvor spørgsmålet om forsyningssikkerhed specifikt bør tages op. Men ved enhver vurdering skal der tages hensyn til, at specifikke supplerende foranstaltninger med sigte på at øge forsyningssikkerheden normalt medfører supplerende udgifter og kan føre til mindsket konkurrence. Ved enhver foranstaltning, der har til formål at øge forsyningssikkerheden, må man derfor sikre, at den omkostning, der opstår, ikke er større end de forventede fordele³⁷.

70. *Netværksadgang og sammenkobling*

Når der er tale om reel konkurrence, kan markedsmekanismerne sikre levering af prisoverkommelige ydelser af passende kvalitet, hvorved man i høj grad mindsker behovet for lovgivningsindgreb. Når tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse leveres på grundlag af net med universel dækning, har det eksisterende foretagende en betydelig konkurrencefordel, især på grund af de betydelige omkostninger til etablering og vedligeholdelse af alternative net. I tilfælde, hvor konkurrenterne kun kan operere som tjenesteudbydere, er adgangen til det eksisterende net nødvendig for at kunne komme ind på markedet. Men selv i sektorer, hvor konkurrenter har ret til at etablere deres egen netinfrastruktur, kan de have behov for adgang til det eksisterende net for at kunne konkurrere med den eksisterende udbyder om de senere omsætningsled. Hvis det ikke er muligt for tredjemand at få adgang til eksisterende net på rimelige og ikke-diskriminerende vilkår, vil der blive opretholdt reelle monopoler, eller i det mindste får den eksisterende udbyder et incitament til at diskriminere med hensyn til adgangsbetingelser, hvorved konkurrencen om de senere omsætningsled forvrides. Med henblik på at kunne overholde målsætningerne for konkurrencepolitikken og det indre marked, og derved give forbrugerne flere valgmuligheder, harmoniserer og regulerer Fællesskabet adgangen til netværksinfrastrukturen gennem sektorspecifik lovgivning for de sektorer, der er liberaliseret på fællesskabsplan.

71. Fællesskabet har vedtaget forskellige reguleringsstrategier for forskellige netværksindustrier og forsyningspligtigheder. Dette skyldes, at disse brancher er forskellige og befinder sig i forskellige faser af liberaliseringsprocessen. Brancherne er temmelig forskellige med hensyn til rentabilitet, produktionsstruktur, kapitalintensitet, leveringsmetoder for tjenesteydelserne samt efterspørgselsstruktur. I nogle sektorer kan den eksisterende operatør vedblive med at være vertikalt integreret, men skal give konkurrenter adgang til nettet, således at disse kan

³⁶ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af forsyningssikkerhedsforanstaltningerne for olieprodukter, EFT C 331 E af 31.12.2002, s. 249; og forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om foranstaltninger til opretholdelse af naturgasforsyningssikkerheden, EFT C 331 E af 31.12.2002, s. 262

³⁷ Jf. Kommissionens interne arbejdsdokument: The current situation at European Union level, SEK(2002)243 af 28.2.2002

konkurrere. Inden for telekommunikation har offentlige operatører pligt til at sammenkoble deres net. Desuden har konkurrerende virksomheder ret til at bruge den eksisterende operatørs infrastruktur. Det er også det gængse system inden for elektricitet og gas. Inden for postsektoren har nye markedsaktører etableret net til distribution af pakker uden at anmode om adgang til den eksisterende operatørs infrastruktur. Når der findes en forpligtelse til at give adgang, har prisen på adgangen vist sig at være det centrale spørgsmål for reguleringen.

72. Erfaringen viser, at der efter al sandsynlighed ikke findes nogen ideel metode til regulering af netværksadgang. Valget skal afhænge af kendetegnene ved de enkelte brancher. Derfor har Fællesskabet hidtil anlagt en sektorspecifik fremgangsmåde for adgangsregulering inden for netværksindustrier. Det bør imidlertid overvejes, om man ikke kan uddrage en nyttig lære ved sammenligning af reguleringsstrategier og -teknikker på tværs af sektorerne.

73. *Mediepluralisme*

Foranstaltninger til sikring af mediepluralisme begrænser typisk det maksimale antal selskaber inden for mediekoncerner og forhindrer kumulativ kontrol over eller samtidig deltagelse i flere mediekoncerner. Målet er at beskytte ytringsfriheden og sikre, at mediet afspejler en vifte af holdninger og synspunkter, hvilket er kendetegnende for et demokratisk samfund.

74. For det første skal det bemærkes, at beskyttelsen af mediepluralismen i første række er en opgave for medlemsstaterne. I øjeblikket indeholder den sekundære fællesskabslovgivning ingen bestemmelser, der sigter direkte mod at sikre pluralisme inden for medierne. Men fællesskabslovgivningen giver mulighed for at anvende nationale sikkerhedsforanstaltninger med hensyn til mediepluralisme. Formålet med de eksisterende instrumenter i fællesskabsretten er at sikre en vis balance mellem markedsaktørerne: Disse instrumenter påvirker derfor mediesektoren som et økonomisk aktivitetsområde og ikke - eller i det mindste meget indirekte - som et middel til levering af oplysninger til borgerne. Tilbage i december 1992 offentliggjorde Kommissionen en grønbog³⁸ med henblik på at iværksætte en offentlig debat om behovet for en fællesskabsindsats på dette område. Diskussionen gav ikke mulighed for entydige operationelle konklusioner, og Kommissionen tog ingen formelle initiativer. Ti år senere er beskyttelsen af mediepluralismen fortsat et vigtigt spørgsmål i lyset af den fortsatte integration inden for mediesektoren og udbredelsen af elektroniske medier³⁹. Man ønsker at høre synspunkter om, hvorvidt Kommissionen på ny bør foretage en nærmere undersøgelse af behovet for en EF-indsats på dette område.

75. Nedenstående spørgsmål fremlægges til drøftelse:

³⁸ Pluralisme og koncentration i medierne i det indre marked - Vurdering af behovet for et EF-initiativ, grønbog fra Kommissionen, KOM(92)480 af 23.12.1992

³⁹ Se også protokollen om offentlig radio- og tv-virksomhed i medlemsstaterne, der blev knyttet til EF-traktaten som bilag ved Amsterdam-traktaten

- (14) Hvilke typer af forsyningspligtigheder kan give anledning til problemer med hensyn til forsyningsikkerheden? Bør Fællesskabet træffe supplerende foranstaltninger?
- (15) Bør der træffes supplerende foranstaltninger på fællesskabsplan for at forbedre netværksadgang og sammenkobling? På hvilke områder? Hvilke foranstaltninger bør overvejes, navnlig med hensyn til grænseoverskridende tjenester?
- (16) Hvilke sektorspecifikke offentlige tjenesteforpligtelser bør man overveje?
- (17) Bør muligheden for at træffe konkrete foranstaltninger til beskyttelse af pluralismen tages op til fornyet overvejelse på fællesskabsniveau? Hvilke foranstaltninger bør man overveje?

4. FORSVARLIG FORVALTNING: ORGANISATION, FINANSIERING OG EVALUERING

76. Med hensyn til medlemsstaternes offentlige myndigheders indgriben i leveringen af forsyningspligtigheder kan tre aspekter fremhæves med henblik på at skabe større klarhed:
- definition og håndhævelse af forpligtelser og valg af organisation,
 - finansiering af forsyningspligtigheder,
 - evaluering af forsyningspligtigheder.

4.1. Definition af forpligtelser og valg af organisation

77. Som anført ovenfor står det i princippet de enkelte medlemsstaters nationale, regionale og lokale myndigheder frit for at definere, hvad de betragter som en forsyningspligtighed. Denne frihed til at definere begrebet omfatter også friheden til at pålægge leverandører af sådanne tjenester forpligtelser på den betingelse, at disse forpligtelser er i overensstemmelse med fællesskabsretten. I mangel af specifik EF-lovgivning er det derfor i princippet op til medlemsstaterne at definere krav som forsyningspligt, krav til geografisk dækning, kvalitets- og sikkerhedsstandarder, bruger- og forbrugerrettigheder samt miljøkrav.
78. Kun i forbindelse med de store netværksindustrier har Fællesskabet harmoniseret bestemmelserne vedrørende tjenesteforpligtelser og defineret fælles krav inden for den specifikke fællesskabslovgivning. Dette er f.eks. tilfældet inden for elektronisk kommunikation og postsektoren. Men når der findes sådanne harmoniserede forpligtelser, har medlemsstaterne også ansvaret for at specificere og gennemføre disse i overensstemmelse med de særlige kendetegn inden for sektoren. Generelt forhindrer sektorspecifik harmonisering af forsyningspligten ikke medlemsstaterne i at indføre mere vidtgående eller yderligere forpligtelser, der er forenelige med fællesskabsretten, medmindre andet er anført i harmoniseringsforanstaltningerne⁴⁰. Inden for elektronisk kommunikation kan sådanne yderligere forpligtelser ikke finansieres af sektoren selv.

⁴⁰ I postdirektivet forpligtes medlemsstaterne f.eks. til at sikre mindst fem daglige udbringninger pr. uge til slutbrugerne. Medlemsstaterne kan indføre et højere antal udbringninger eller specificere udbringningskravet nærmere

79. Med hensyn til tilrettelæggelsen af leveringen af en forsyningspligtgydelse kan medlemsstaterne frit beslutte, hvordan tjenesten drives, når blot fællesskabslovgivningen overholdes. Under alle omstændigheder vil graden af markedsåbning og konkurrence inden for en givet tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse blive afgjort af de relevante fællesskabsbestemmelser om det indre marked og om konkurrence. Hvad angår statens deltagelse i leveringen af forsyningspligtgydelser, er det op til de offentlige myndigheder at afgøre, hvorvidt de vil tilbyde deres forsyningspligtgydelser direkte gennem deres egen administration, eller om de vil overdrage tjenesten til tredjemand (en offentlig eller en privat virksomhed)⁴¹.
80. Men leverandører af forsyningspligtgydelser, herunder interne tjenesteleverandører, er foretagender og derfor underlagt traktatens konkurrencebestemmelser. Beslutninger om at tildele interne tjenesteudbydere særlige eller eksklusive rettigheder eller begunstige dem på anden vis kan være et brud på traktaten trods den delvise beskyttelse, der findes i artikel 86. Retspraksis viser, at dette navnlig er tilfældet, når kravet om forsyningspligt, som tjenesteudbyderen skal overholde, ikke er specificeret korrekt⁴², når tjenesteudbyderen tydeligvis er ude af stand til at opfylde kravet⁴³ eller når kravene kan opfyldes på en anden måde, der ville have været mindre skadelig for konkurrencen⁴⁴.
81. Når en offentlig myndighed i en medlemsstat vælger at overdrage leveringen af en forsyningspligtgydelse til tredjemand, skal den ved udvælgelsen af udbyderen overholde bestemte regler og principper for at sikre lige muligheder for alle udbydere, offentlige som private, der potentielt er i stand til at levere den pågældende tjenesteydelse. Dette vil sikre, at alle disse tjenesteydelser leveres på de økonomisk mest fordelagtige betingelser, der findes på markedet. Inden for rammerne af disse regler og principper kan de offentlige myndigheder frit definere kendetegnene ved de tjenesteydelser, der skal leveres, herunder eventuelle betingelser vedrørende tjenestekvalitet, med henblik på at forfølge målsætningerne i den officielle politik. Man kan skelne mellem to situationer:
- Hvis akten, hvorved de offentlige myndigheder overdrager leveringen af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse til tredjemand, er en offentlig tjenesteydelsesaftale som defineret i direktiverne om offentlige indkøb eller en offentlig bygge- og anlægskontrakt som defineret i direktiv 93/37/EØF45, skal den opfylde de proceduremæssige krav, som defineres i det relevante direktiv om offentlige indkøb, hvis den når op på eller overstiger en tærskel, som defineres i det relevante direktiv, og den ikke falder uden for direktivets anvendelsesområde.
 - Hvis akten, hvorved de offentlige myndigheder overdrager leveringen af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse til tredjemand, ikke er omfattet

⁴¹ Med hensyn til lokal, indenlandsk transport har Kommissionen fremlagt forslag til lovgivning, hvori det kræves, at medlemsstaterne anvender koncessioner for offentlig service. Jf. ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om medlemsstaternes håndtering af krav om offentlig service og indgåelse af kontrakter om offentlig service inden for personbefordring med jernbane og ad vej og indre vandveje, EFT C 151 E af 25.6.2002, s. 146

⁴² Se Domstolens dom i *Silver Line Reisebüro* (C-66/86, dom af 11.4.1989)

⁴³ Se Domstolens dom i *Höfner* (C-41/90, dom af 23.4.1991)

⁴⁴ Se Domstolens dom i *Vlaamse Televisie Maatschappij* (T-266/97, dom af 8.7.1999)

⁴⁵ Uafhængigt af definitionen i den nationale lovgivning

af direktiverne om offentlige indkøb, skal den alligevel overholde principperne, der er direkte afledt af EF-traktaten, og navnlig bestemmelserne vedrørende friheden til levering af tjenesteydelser og etableringsfriheden. Dette er f.eks. tilfældet for offentlige tjenesteydelsesaftaler eller offentlige bygge- og anlægskontrakter, der ligger under tærsklerne, for tjenesteydelseskoncessioner (dvs. aftaler, hvori det bestemmes, at vederlaget til tjenesteudbyderen i det mindste delvis består i retten til at udnytte den pågældende tjenesteydelse) eller for ensidige akter om tildeling af retten til at levere en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Disse regler og principper omfatter ligebehandling, gennemskuelse, proportionalitet, gensidig anerkendelse og beskyttelse af den enkeltes rettigheder⁴⁶.

82. På området miljøtjenesteydelser, navnlig vedrørende affaldshåndtering, kan de offentlige myndigheder give eksklusive rettigheder til organisationer, som producenterne har oprettet med henblik på genanvendelse af bestemte former for affald. Sådanne organisationer er underlagt konkurrencereglerne. De oprettes ofte som led i innovative metoder for at sikre forebyggelse og genanvendelse af affald, f.eks. anvendelse af "producentens ansvar". Dette betyder, at producenterne af de produkter, som ligger til grund for affaldet, tildeles et økonomisk ansvar for affaldshåndteringen.
83. Dermed har de offentlige myndigheder i de enkelte medlemsstater betydelig frihed til at definere og håndhæve offentlige tjenesteforpligtelser og til at tilrettelægge leveringen af forsyningspligtigheder. Dette giver på den ene side medlemsstaterne mulighed for at definere politikker, der tager hensyn til særlige nationale, regionale eller lokale omstændigheder. F.eks. skal fjerntliggende eller tyndt befolkede områder måske behandles anderledes end centralt beliggende eller tæt befolkede områder. På den anden side kan manglen på specifik lovgivning føre til juridisk usikkerhed og skævvridning af markederne⁴⁷. På europæisk plan har de forskellige former for samarbejde mellem de nationale reguleringsorganer udviklet sig til et forsøg på at forbedre sammenhængen i de forskellige medlemsstaters politikker, men der findes ikke noget europæisk reguleringsorgan for nogen af disse ydelser⁴⁸. En bredere anlagt procedure for udveksling af bedste praksis og erfaringer, der ikke kun omfatter reguleringsorganerne, men også andre interesserede parter, kan også være nyttig. Efter Kommissionens mening er der behov for en bred debat om disse punkter.
84. Nedenstående spørgsmål fremlægges til drøftelse:

⁴⁶ Jf. Kommissionens fortolkningsmeddelelse om koncessioner i EU-lovgivningen, EFT C 121 af 29.4.2000, s. 2

⁴⁷ Inden for vandsektoren har manglen på specifik, relevant lovgivning f.eks. medført meget forskellige branchestrukturer i de forskellige medlemsstater. Jf. WRC/Ecologic, Study on the Application of the Competition Rules to the Water Sector in the European Community, december 2002. Findes på: http://europa.eu.int/comm/competition/publications/studies/water_sector_report.pdf.

Men selv om visse kommercielle aspekter berøres, indføres der gennem rammedirektivet for vand 2000/60/EF, EFT L 327 af 22.12.2000, s. 1, visse åbenhedsregler for forsyningspligtigheder inden for vandforsyning. Direktivets artikel 9 drejer sig om prispolitikker, og det kræves, at medlemsstaterne navnlig tager hensyn til princippet om omkostningsdækning, herunder miljø- og ressourceomkostninger, samt princippet om, at forurenere betaler

⁴⁸ Nærmere oplysninger findes i bilaget

- (18) Har De kendskab til sager, hvor EF-bestemmelserne har medført en uforholdsmæssig begrænsning af den måde, hvorpå forsyningspligtydelser tilrettelægges, eller forsyningspligten defineres på nationalt, regionalt eller lokalt plan? Har De kendskab til sager, hvor tilrettelæggelsen af forsyningspligtydelser eller definitionen af forsyningspligten på nationalt, regionalt eller lokalt plan udgør en uforholdsmæssig begrænsning for gennemførelsen af det indre marked?
- (19) Bør de ydelsesspecifikke offentlige tjenesteforpligtelser harmoniseres mere detaljeret på fællesskabsplan? Hvilke ydelser skal det vedrøre?
- (20) Bør der etableres en bedre procedure for udveksling af bedste praksis og benchmarking vedrørende spørgsmål om tilrettelæggelsen af forsyningspligtydelser i hele Unionen? Hvem skal inddrages, og hvilke sektorer skal det omfatte?

4.2. FINANSIERING AF FORSYNINGSPLIGTYDELSER

85. Mange forsyningspligtydelser kan ikke leveres bæredygtigt på grundlag af markedsmekanismer alene, og der er behov for særlige ordninger for at sikre udbyderens økonomiske ligevægt. F.eks. tilbyder markedet måske ikke universel adgang eller fuld geografisk dækning. I øjeblikket er det op til medlemsstaterne at sikre finansieringen af forsyningspligtydelserne og beregne de ekstra omkostninger ved leveringen af sådanne tjenester. I nogle tilfælde kan Fællesskabet bidrage ved at medfinansiere bestemte projekter, f.eks. gennem strukturfondene eller TEN-programmerne.
86. Afhængigt af de historiske traditioner og de særlige kendetegn ved de pågældende tjenester anvender medlemsstaterne forskellige mekanismer for at sikre den økonomiske ligevægt for udbyderne af forsyningspligtydelser. Finansieringsmekanismerne, som medlemsstaterne anvender, omfatter:
- Direkte økonomisk støtte via statsbudgettet (f.eks. subsidier eller andre økonomiske fordele såsom skattelettelser).
 - Særlige eller eksklusive rettigheder (f.eks. et retligt monopol).
 - Bidrag fra markedsdeltagerne (f.eks. en forsyningspligtfond).
 - Gennemsnitsberegning af takster (f.eks. en ensartet, landsdækkende takst trods betydelige forskelle i udgifterne til levering af ydelsen).
 - Solidaritetsbaseret finansiering (f.eks. socialsikringsbidrag).
87. Selv om forskellige finansieringsformer fortsat eksisterer sideløbende, har der i de senere årtier tegnet sig en tydelig tendens: Medlemsstaterne har i stigende grad ophævet de eksklusive rettigheder for levering af forsyningspligtydelser og åbnet markederne for nye aktører. Dette har gjort det nødvendigt at anvende andre former for økonomisk støtte såsom oprettelse af særlige fonde, der finansieres af markedsdeltagerne, eller direkte offentlig finansiering over statsbudgettet, den

finansieringsform, der medfører færrest skævheder⁴⁹. Disse finansieringsformer har gjort omkostningerne ved levering af forsyningspligtgydelser og de underliggende politiske valg mere gennemskuelige og givet anledning til politisk debat om disse tjenester.

88. Generelt kan medlemsstaterne vælge, hvilket system de anvender til finansiering af deres forsyningspligtgydelser. De skal blot sikre, at den valgte mekanisme ikke forstyrrer det indre markeds funktion unødigt. Medlemsstaterne kan navnlig tildele kompensationer vedrørende forsyningspligtgydelser, som er nødvendige for, at den pågældende tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse kan fungere. Gennem statsstøttereglerne forbyder man kun overkompensering. Med henblik på at øge retssikkerheden og åbenheden i forbindelse med anvendelsen af statsstøttereglerne for forsyningspligtgydelser meddelte Kommissionen i sin rapport til Det Europæiske Råd i Laeken, at den har til hensigt at etablere en fællesskabsramme for statsstøtte til tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse og dernæst, hvis det er begrundet ud fra de erfaringer, som opnås gennem anvendelsen af denne ramme, at indføre en forordning med gruppefritagelser for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Arbejdet med retningslinjer for anvendelse af statsstøttereglerne på tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse er gået i gang⁵⁰.
89. I nogle tilfælde indeholder den sektorspecifikke lovgivning særlige bestemmelser for finansiering af de ekstra udgifter ved forsyningspligtgydelser. For *elektronisk kommunikation* kræves det i den sektorspecifikke lovgivning, at medlemsstaterne ophæver alle særlige eller eksklusive rettigheder, men der gives mulighed for at oprette en fond til dækning af de supplerende udgifter til levering af en forsyningspligtgydelse på grundlag af bidrag fra markedsdeltagerne⁵¹. Hvad angår *posttjenester*, gives der i postdirektivet mulighed for at opretholde et klart defineret postmonopol og for at oprette en forsyningspligtsfond med henblik på at finansiere postvæsenet⁵². Inden for *lufttransport* kan medlemsstaterne udstede en midlertidig eksklusiv licens på grundlag af et åbent udbud for at sikre en regelmæssig tjeneste på visse ruter, hvor markedet ikke sikrer en tilstrækkelig tjeneste⁵³. Inden for *offentlig transport* har Fællesskabet indført regler for beregning af kompensation⁵⁴.
90. Reglerne for det indre marked, konkurrence og statsstøtte skal sikre, at enhver økonomisk støtte til leverandører af tjenesteydelser af almindelig økonomisk

⁴⁹ Se Liberalisation of Network Industries, Economic implications and main policy issues, European Economy No. 4, 1999

⁵⁰ Situationsrapport for arbejdet med retningslinjer for statsstøtte og tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, 13.12.2002

⁵¹ Artikel 13 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/22/EF af 7. marts 2002 om forsyningspligt og brugerrettigheder i forbindelse med elektroniske kommunikationsnetværk og -tjenester (forsyningspligtdirektivet), EFT L 108 af 24.4.2002, s. 51

⁵² Artikel 7 og artikel 9, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/67/EF af 15. december 1997 om fælles regler for udvikling af Fællesskabets indre marked for posttjenester og forbedring af disse tjenesters kvalitet, EFT L 15 af 21.1.1998, s. 14, ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/39/EF, EFT L 176, 5.7.2002, s. 21

⁵³ Artikel 4 i Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92 af 23. juli 1992 om EF-luftfartsselskabers adgang til luftruter inden for Fællesskabet, EFT L 240 af 24.8.1992, s. 8

⁵⁴ Rådets forordning (EØF) nr. 1169/69 af 26. juni 1969 om medlemsstaternes fremgangsmåde med hensyn til de med begrebet offentlig tjeneste forbundne forpligtelser inden for sektoren for transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje, EFT L 156 af 28.6.1969, s. 1, senest ændret ved Rådets forordning (EØF) 1893/91, EFT L 169 af 29.6.1991, s. 1

interesse ikke virker konkurrenceforvridende og hæmmer det indre markeds funktion. Med den eksisterende sektorspecifikke lovgivning søger man kun at sikre, at de finansieringsmekanismer, som medlemsstaterne har indført, virker så lidt konkurrenceforvridende som muligt og letter markedsadgangen. Konsekvensen er, at Fællesskabets lovgivning navnlig giver mulighed for selektiv markedsadgang.

91. Andre relevante kriterier for valg af finansieringsmekanisme som f.eks. effektivitet eller fordelingsvirkninger anvendes ikke i øjeblikket i fællesskabslovgivningen. Man har heller ikke specifikt overvejet de valgte mekanismers indvirkning på tjeneste- og infrastrukturudbyderes langsigtede investeringer eller på forsynings sikkerheden.
92. På nuværende tidspunkt finder Kommissionen det på sin plads at iværksætte en debat om, hvorvidt disse kriterier kan føre til den konklusion, at man bør foretrække specifikke finansieringsmekanismer, samt hvorvidt Fællesskabet bør indføre foranstaltninger til fordel for specifikke finansieringsmekanismer.
93. Nedenstående spørgsmål fremlægges til drøftelse:

- (21) Har De kendskab til tilfælde, hvor fællesskabslovgivningen og navnlig anvendelsen af bestemmelserne for statsstøtte har hindret finansieringen af forsyningspligtigheder eller ført til valg af ineffektive løsninger?
- (22) Bør man foretrække en bestemt finansieringsmetode af hensyn til åbenhed, ansvarlighed, effektivitet, fordelingsvirkninger eller konkurrence? Bør Fællesskabet i givet fald træffe hensigtsmæssige foranstaltninger?
- (23) Findes der andre sektorer og/eller situationer, hvor markedsadgang i form af, at virksomhederne udvælger "godbidder", kan være ineffektiv og i strid med offentlighedens interesse?
- (24) Skal konsekvenserne af og kriterierne for en solidaritetsbaseret finansiering afklares på fællesskabsplan?

4.3. Evaluering af forsyningspligtigheder

94. Den ændrede lovgivningsmæssige og teknologiske situation samt fællesskabspolitikernes stigende indvirkning på forsyningspligtigheder har sat fokus på behovet for en grundig evaluering af disse tjenesters effektivitet på fællesskabsplan og på nationalt plan. Evalueringen af disse forsyningspligtigheder er vigtig på grund af deres betydning for økonomien som helhed og for den enkeltes livskvalitet. Den er nødvendig for at kunne overvåge, hvorvidt de opgaver af almen interesse, som de offentlige myndigheder uddelegerer til udbyderne af sådanne tjenester, rent faktisk udføres. En omfattende evaluering øger gennemsækeligheden og skaber grundlag for bedre politiske valg og en demokratisk debat på et velinformeret grundlag. Den giver mulighed for både at vurdere den økonomiske effektivitet af en tjeneste og den faktiske gennemførelse af andre målsætninger for den offentlige politik, som de offentlige myndigheder forfølger. På fællesskabsplan er det vigtigt med en evaluering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse for at sikre, at målsætningerne for social og territorial samhørighed samt miljøbeskyttelse kan nås. Resultatevalueringen kan også være et bidrag til

udvekslingen af bedste praksis på tværs af grænserne og mellem økonomiske sektorer. Den er en central bestanddel af en forsvarlig forvaltning på europæisk plan⁵⁵.

95. I de senere år har Kommissionen intensiveret sin evalueringsindsats vedrørende forsyningspligtigheder og udviklet en evalueringsstrategi, som er baseret på tre vurderingsområder⁵⁶:
- Kommissionen foretager regelmæssige evalueringer af netværksindustrier, der er blevet liberaliseret på fællesskabsplan (sektormæssig evaluering).
 - Desuden begyndte Kommissionen i 2001 at udføre en årlig tværsektoral evaluering af netværksindustriene (horisontal evaluering).
 - For det tredje foretager Kommissionen regelmæssige undersøgelser af forbrugernes tilfredshed inden for området forsyningspligtigheder (f.eks. meningsmålinger og kvalitative undersøgelser inden for Eurobarometer).
96. Evalueringen af forsyningspligtigheder er en kompliceret opgave. En omfattende evaluering skal være tværfaglig og flerdimensional og omfatte politiske, økonomiske, sociale og miljømæssige aspekter, herunder eksterne omkostninger. Der skal også tages hensyn til alle interesserede parter interesser og synspunkter. Det er vigtigt at have kendskab til, hvad brugere og forbrugere (herunder sårbare og marginaliserede grupper), arbejdsmarkedets partnere og andre parter anser for gode resultater med hensyn til disse tjenester samt deres forventninger til fremtiden. Derfor er sigtet med grønbogen at skabe en debat om de kriterier, der ifølge de interesserede parter bør anvendes til evalueringsformål. I forbindelse med den horisontale evaluering har Kommissionen forelagt en metodik for evalueringen af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse⁵⁷. Den har understreget behovet for en gradvis udvikling og forbedring af sine regelmæssige horisontale evalueringer i løbet af de kommende år. Den store spredning med hensyn til dataadgang og datakvalitet er en alvorlig hindring for en omfattende evaluering, og man bør undersøge, hvordan datakvaliteten og dataadgangen kan forbedres⁵⁸.
97. På fællesskabsplan udarbejder Kommissionen evalueringsrapporter om resultaterne for netværksindustrier, der leverer tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Den forelægger sine resultater for Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget samt alle interesserede parter med henblik på at få informationer ud til det bredest mulige publikum. Men Kommissionen har kun begrænsede ressourcer til rådighed for evalueringen og kan ikke fremlægge en konsolideret oversigt, hvor de forskellige interessenters ofte forskellige synspunkter er repræsenteret. Derfor må man diskutere, hvordan evalueringen skal foregå på fællesskabsplan, og hvordan ansvaret skal fordeles.

⁵⁵ Kommissionens hvidbog om nye styreformer i EU, KOM(2001) 428 af 25.7.2001; rapport til Det Europæiske Råd i Laeken, KOM(2001) 598 af 17.10.2001

⁵⁶ Rapport til Det Europæiske Råd i Laeken, KOM(2001) 598 af 17.10.2001; meddelelse fra Kommissionen: Metodik til horisontal evaluering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, KOM(2002) 331, endelig udg. af 18.6.2002

⁵⁷ Meddelelse fra Kommissionen: Metodik til horisontal evaluering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, KOM(2002) 331, endelig udg., 18.6.2002

⁵⁸ Nærmere oplysninger findes i bilaget

98. Desuden er resultatevalueringen på fællesskabsplan i øjeblikket stort set begrænset til netværksindustrier, der er omfattet af sektorspecifik fællesskabslovgivning. Andre sektorer er ikke omfattet af Kommissionens evalueringsstrategi. Man kan overveje, hvorvidt der er behov for at udvide rækkevidden af den nuværende fællesskabsevaluering uden at overtræde subsidiaritetsprincippet.
99. Nedenstående spørgsmål fremlægges til drøftelse:

- (25) Hvordan skal resultatevalueringen for forsyningspligtydelser tilrettelægges på fællesskabsplan? Hvilke institutionelle ordninger bør man vælge?
- (26) Hvilke aspekter bør være dækket af Fællesskabets evalueringsprocedurer? Hvilke kriterier skal anvendes til Fællesskabets evalueringer? Hvilke forsyningspligtydelser bør medtages i en evaluering på fællesskabsplan?
- (27) Hvordan kan borgerne inddrages i evalueringen? Findes der eksempler på god praksis?
- (28) Hvordan kan vi forbedre datakvaliteten med henblik på evalueringerne? Og navnlig, i hvilket omfang bør det være obligatorisk for operatørerne at fremlægge data?

5. FORSYNINGSPLIGTYDELSER OG GLOBALISERINGENS UDFORDRINGER

5.1. Handelspolitik

100. Internationale handelsaftaler, inden for rammerne af Verdenshandelsorganisationen (WTO) og ofte på bilateralt plan, indeholder bestemmelser vedrørende ydelser, der ikke leveres i forbindelse med udøvelsen af statslig myndighed (dvs. som leveres på et kommercielt grundlag eller i konkurrence med en eller flere tjenesteudbydere). Sådanne bestemmelser vedrører samhandel med tjenester og betingelserne for tjenesteudbydernes aktiviteter på udenlandske markeder. I henhold til den almindelige overenskomst om handel med tjenesteydelser (GATS) kan de enkelte medlemmer frit fastsætte de tjenesteydelsessektorer, som de er villige til at åbne for udenlandske tjenesteudbydere (den såkaldte "bottom-up"-metode), og på hvilke vilkår. I GATS anerkendes endvidere WTO-medlemmernes suveræne ret til at regulere økonomiske og ikke-økonomiske aktiviteter på deres område i henhold til målsætningerne for den offentlige politik. Med hensyn til de tjenester, der er omfattet af disse aftaler, har de enkelte kontraherende parter ret til at fastlægge de særlige forpligtelser, som operatørerne kan pålægges. Medlemmerne har mulighed for at holde sektorer, hvor de mener, at en åbning for konkurrencen vil kunne true f.eks. adgangen til, kvaliteten af og prisoverkommeligheden for sådanne tjenester, uden for sine GATS-forpligtelser. Dermed kan medlemmerne bevare tjenesten som et (offentligt eller privat) monopol. Forhandlingerne inden for rammerne af WTO har ingen direkte eller indirekte indflydelse på medlemsstaternes beslutning om at privatisere visse foretagender.
101. I den forbindelse har Det Europæiske Fællesskab af egen drift besluttet at underlægge sig bindende forpligtelser med hensyn til bestemte forsyningspligtydelser, der allerede er åbne for konkurrence på det indre marked. Gennem disse forpligtelser tildeles udenlandske tjenesteudbydere markedsadgang til Det Europæiske Fællesskab på samme, eller undertiden mere restriktive, vilkår som en hvilken som helst europæisk tjenesteudbyder. Forpligtelser, der er indgået inden

for den multilaterale sammenhæng i WTO (GATS-forpligtelser) eller i en bilateral sammenhæng, har ikke haft betydning for reguleringen af forsyningspligtigheder i fællesskabsretten. De har heller ingen virkning haft på finansieringen af disse ydelser. De mest vidtrækkende forpligtelser i denne sammenhæng er indgået på bilateralt plan og er begrænset til en geografisk udvidelse af Fællesskabets ordning for statsstøtte.

102. Yderligere forhandlinger om liberalisering af handel med tjenesteydelser samt om disciplin vedrørende statsstøtte ved handel med tjenesteydelser er på vej inden for rammerne af Doha-udviklingsdagsordenen. Det Europæiske Fællesskab forhandler også bilaterale handelsaftaler inden for tjenesteydelsessektoren. I denne sammenhæng behandler Det Europæiske Fællesskab i lighed med tidligere forsyningspligtigheder med henblik på at sikre fuld overensstemmelse med liberaliseringsniveauet og med reglerne, der er gældende inden for det indre marked.
103. Nedenstående spørgsmål fremlægges til drøftelse:

(29) Er der specifikke tendenser inden for Det Europæiske Fællesskab, der fortjener særlig opmærksomhed i forbindelse med behandlingen af forsyningspligtigheder i de internationale handelsforhandlinger? Angiv hvilke.

5.2. Udviklings- og samarbejdspolitik

104. Hovedmålsætningen for Det Europæiske Fællesskabs udviklingspolitik er at mindske fattigdommen i udviklingslandene. At sikre adgangen til et minimumsniveau af forsyningspligtigheder er en væsentlig forudsætning for at nå dette mål, eftersom forsyningspligtigheder ikke kun opfylder nogle af de grundlæggende menneskelige behov, de udgør også et uundværligt grundlag for at udvikle økonomien i de fattigste lande.
105. Private investeringer i forsyningspligtigheder kan bidrage til at forbedre leveringen af væsentlige tjenesteydelser i disse lande. Men åbning af markederne og privatisering i udviklingslandene kan også give anledning til en legitim bekymring om forvaltning og regulering. Derfor bør man i forbindelse med en reform tage hensyn til behovet for passende lovgivningsmæssige og institutionelle rammer, og reformen bør være baseret på en omfattende vurdering af konsekvenserne for økonomisk vækst, beskæftigelse, levering af tjenesteydelser, ligelig adgang, miljøforhold samt statsbudgettet.
106. Nedenstående spørgsmål fremlægges til drøftelse:

(30) Hvordan kan Fællesskabet bedst støtte og fremme de investeringer i væsentlige tjenesteydelser, der er nødvendige i udviklingslandene, inden for rammerne af dets politik for udviklingssamarbejde?

6. OPERATIONEL KONKLUSION

107. Kommissionen opfordrer alle interesserede parter til at kommentere de spørgsmål, der tages op i denne grønbog. Besvarelser og yderligere kommentarer kan sendes til følgende adresse:

**European Commission
Green Paper on Services of General Interest Consultation
BREY 7/342
B-1049 Bruxelles**

eller til følgende e-mail-adresse:

SJI-Consultation@cec.int.eu

Eventuelle bemærkninger skal indsendes til Kommissionen senest den **15. september 2003**. Besvarelser af og kommentarer til spørgsmål skal indeholde en henvisning til nummeret på det pågældende spørgsmål. Med henblik på at formidle oplysninger til de interesserede parter vil Kommissionens Generalsekretariat lægge bidrag, som modtages elektronisk, ud på webstedet for grønbogen sammen med afsenderens kontaktoplysninger

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/services_general_interest/

når de pågældende afsendere udtrykkeligt har accepteret, at oplysningerne må offentliggøres.

108. Bl.a. på grundlag af de indkomne bidrag vil Kommissionen i løbet af efteråret uddrage konklusioner og i givet fald fremsætte forslag til konkrete initiativer som opfølgning.

OVERSIGT OVER ALLE SPØRGSMÅL, DER FREMLÆGGES TIL DISKUSSION

Hvilken form for subsidiaritet?

- (1) Skal udviklingen af forsyningspligtydelser af høj kvalitet medtages under Fællesskabets målsætninger? Skal Fællesskabet have supplerende retlige beføjelser inden for området tjenesteydelser af økonomisk og ikke-økonomisk interesse?
- (2) Er det behov for at præcisere ansvarsfordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaternes myndigheder? Er der behov for at præcisere begrebet tjenesteydelser uden indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne? Hvis dette er tilfældet, hvordan bør det da ske?
- (3) Findes der tjenester (andre end de store netværksindustrier, der nævnes i pkt. 32), for hvilke der bør oprettes en lovgivningsmæssig ramme på fællesskabsplan?
- (4) Skal de institutionelle rammer forbedres? Hvordan kan det ske? Hvilke roller skal henholdsvis konkurrence- og reguleringsmyndighederne have? Er der grundlag for at indføre en europæisk reguleringsmyndighed for de enkelte regulerede brancher eller strukturerede, europæiske netværk bestående af nationale reguleringsorganer?

Sektorspecifik lovgivning og overordnede juridiske rammer

- (5) Er det ønskeligt med fællesskabsrammer for forsyningspligtydelser? Hvori ligger fordelene ved sådanne sammenlignet med den eksisterende sektorlovgivning? Hvilke sektorer og hvilke spørgsmål og rettigheder skal være omfattet? Hvilket instrument bør anvendes (f.eks. direktiv, forordning, henstilling, meddelelse, retningslinjer, interinstitutionel aftale)?
- (6) Hvilke virkninger har den sektorspecifikke regulering haft hidtil? Har den ført til inkonsekvens?

Økonomiske og ikke-økonomiske tjenester

- (7) Er det nødvendigt med en yderligere specificering af kriterierne, der anvendes til at afgøre, hvorvidt en tjeneste er af økonomisk eller ikke-økonomisk art? Bør situationen for ikke-udbyttegivende organisationer og organisationer, der navnlig udfører sociale funktioner, præciseres yderligere?
- (8) Hvilken rolle skal Fællesskabet spille i forbindelse med ikke-økonomiske forsyningspligtydelser?

Et fælles sæt forpligtelser

- (9) Findes der andre krav, der bør medtages i en fælles definition af forsyningspligtydelser? Hvor effektiv er de eksisterende krav med hensyn til gennemførelse af målsætningerne om social og territorial samhørighed?
- (10) Skal alle eller nogle af disse krav udvides til at omfatte ydelser, som de ikke omfatter i øjeblikket?
- (11) Hvilke aspekter af reguleringen af disse krav skal behandles på fællesskabsplan, og hvilke aspekter skal overlades til medlemsstaterne?
- (12) Er disse krav blevet gennemført i praksis på de områder, hvor de finder anvendelse?
- (13) Skal nogle af eller alle disse krav også anvendes til forsyningspligtydelser af ikke-økonomisk art?

Yderligere specifikke forpligtelser

- (14) Hvilke typer af forsyningspligtydelser kan give anledning til problemer med hensyn til forsyningssikkerheden? Bør Fællesskabet træffe supplerende foranstaltninger?
- (15) Bør der træffes supplerende foranstaltninger på fællesskabsplan for at forbedre netværksadgang og sammenkobling? På hvilke områder? Hvilke foranstaltninger bør overvejes, navnlig med hensyn til grænseoverskridende tjenester?
- (16) Hvilke sektorspecifikke offentlige tjenesteforpligtelser bør man overveje?
- (17) Bør muligheden for at træffe konkrete foranstaltninger til beskyttelse af pluralismen tages op til fornyet overvejelse på fællesskabsniveau? Hvilke foranstaltninger bør man overveje?

Definition af forpligtelser og valg af organisation

- (18) Har De kendskab til sager, hvor EF-bestemmelserne har medført en uforholdsmæssig begrænsning af den måde, hvorpå forsyningspligtydelser tilrettelægges, eller forsyningspligten defineres på nationalt, regionalt eller lokalt plan? Har De kendskab til sager, hvor tilrettelæggelsen af forsyningspligtydelser eller definitionen af forsyningspligten på nationalt, regionalt eller lokalt plan udgør en uforholdsmæssig begrænsning for gennemførelsen af det indre marked?
- (19) Bør de tjenestespecifikke offentlige tjenesteforpligtelser harmoniseres mere detaljeret på fællesskabsplan? Hvilke ydelser skal det vedrøre?
- (20) Bør der etableres en bedre procedure for udveksling af bedste praksis og benchmarking vedrørende spørgsmål om tilrettelæggelsen af forsyningspligtydelser i hele Unionen? Hvem skal inddrages, og hvilke sektorer skal det omfatte?

Finansiering

- (21) Har De kendskab til tilfælde, hvor fællesskabslovgivningen og navnlig anvendelsen af bestemmelserne for statsstøtte har hindret finansieringen af forsyningspligtydelser eller ført til valg af ineffektive løsninger?

- (22) Bør man foretrække en bestemt finansieringsmetode af hensyn til åbenhed, ansvarlighed, effektivitet, fordelingsvirkninger eller konkurrence? Bør Fællesskabet i givet fald træffe hensigtsmæssige foranstaltninger?
- (23) Findes der andre sektorer og/eller situationer, hvor markedsadgang i form af, at virksomhederne udvælger "godbidder", kan være ineffektiv og i strid med offentlighedens interesse?
- (24) Skal konsekvenserne af og kriterierne for en solidaritetsbaseret finansiering afklares på fællesskabsplan?

Evaluering

- (25) Hvordan skal resultatevalueringen for forsyningspligtydelser tilrettelægges på fællesskabsplan? Hvilke institutionelle ordninger bør man vælge?
- (26) Hvilke aspekter bør være dækket af Fællesskabets evalueringsprocedurer? Hvilke kriterier skal anvendes til Fællesskabets evalueringer? Hvilke forsyningspligtydelser bør medtages i en evaluering på fællesskabsplan?
- (27) Hvordan kan borgerne inddrages i evalueringen? Findes der eksempler på god praksis?
- (28) Hvordan kan vi forbedre datakvaliteten med henblik på evalueringerne? Og navnlig, i hvilket omfang bør det være obligatorisk for operatørerne at fremlægge data?

Handelspolitik

- (29) Er der specifikke tendenser inden for Det Europæiske Fællesskab, der fortjener særlig opmærksomhed i forbindelse med behandlingen af forsyningspligtydelser i de internationale handelsforhandlinger? Angiv hvilke.

Udviklingssamarbejde

- (30) Hvordan kan Fællesskabet bedst støtte og fremme de investeringer i væsentlige tjenesteydelser, der er nødvendige i udviklingslandene, inden for rammerne af dets politik for udviklingssamarbejde?

BILAG

Offentlig2 tjenesteforpligtelser og Fællesskabets politikinstrumenter på området for tjenesteydelser af almen økonomisk interesse

I nærværende bilag foretages der en mere detaljeret undersøgelse af en række forpligtelser til offentlig tjeneste, der kan udledes af den gældende sektorspecifikke fællesskabslovgivning, og som kan kendetegne et fællesskabsbegreb for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (sektion I). Bilaget indeholder ligeledes en mere detaljeret gennemgang af de politiske instrumenter, der er tilgængelige for at sikre, at disse forpligtelser til offentlig tjeneste opfyldes, og at de samfundsmæssige mål med forpligtelserne faktisk opnås (sektion II).

I. OFFENTLIGE TJENESTEFORPLIGTELSE I HENHOLD TIL FÆLLESSKABSLOVGIVNINGEN

1. Den gældende fællesskabslovgivning om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse er sektorspecifik. Den indeholder imidlertid en række fællesnævner, der kan benyttes til at fastlægge et fællesskabsbegreb for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Disse fællesnævner omfatter navnlig: forsyningspligt, kontinuitet, tjenestekvalitet, prisoverkommelighed samt forbruger- og brugerbeskyttelse (se punkt 1 nedenfor). Disse fællesnævner kendetegner fællesskabsværdier og -målsætninger, der er blevet omsat til forpligtelser i de relevante lovgivninger. De kan ligeledes suppleres af mere konkrete forpligtelser afhængig af den pågældende sektors karakteristika (se punkt 2 nedenfor).

1. Et fælles sæt forpligtelser

1.1 Forsyningspligt

2. Begrebet ”forsyningspligt” omfatter en række krav af almen interesse, der sikrer, at alle forbrugere og brugere på hele en medlemsstats område, uanset hvor de geografisk befinder sig, har mulighed for at få adgang til visse tjenester i en krævet kvalitet og, under hensyn til de særlige nationale forhold, til en rimelig pris¹. Begrebet er specifikt blevet udviklet for nogle af netværksindustrierne (f.eks. inden for telekommunikation, elektricitet og postvæsenet). I overensstemmelse med forsyningspligten har enhver ret til adgang til visse tjenesteydelser, der anses for at være basale, og industrierne pålægges en forpligtelse til at levere en nærmere bestemt tjeneste på specifikke betingelser, herunder fuldstændig territorial dækning. På et fuldt liberaliseret marked sikrer forsyningspligten, at alle personer i Den Europæiske Union har adgang til tjenesteydelsen til en overkommelig pris, og at tjenesteydelsens kvalitet opretholdes og om nødvendigt forbedres.
3. Forsyningspligt er et dynamisk begreb. Det sikrer, at der i kravene af almen interesse kan tages højde for den politiske, sociale, økonomiske og teknologiske udvikling, og gør det muligt om nødvendigt at foretage regelmæssige tilpasninger af disse krav til brugernes og forbrugernes skiftende behov.

¹ Jf. artikel 3, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/22/EF af 7. marts 2002 om forsyningspligt og brugerrettigheder i forbindelse med elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (forsyningspligtdirektivet), EFT L 108 af 24.4.2002, s. 51

4. Begrebet er ligeledes fleksibelt og i fuld overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet. Selv om de grundlæggende principper for forsyningspligten er fastlagt på fællesskabsplan, kan gennemførelsen af principperne overlades til medlemsstaterne, hvilket således gør det muligt at tage højde for forskellige traditioner og særlige nationale og regionale forhold. Desuden kan forsyningspligten finde anvendelse på forskellige markedsstrukturer og kan derfor anvendes til fastlæggelse af regler for tjenesteydelser i forskellige faser af liberaliseringen.
5. Begrebet ”forsyningspligt” omfatter tjenesteydelsens indhold og leveringsmetoden for tjenesteydelsen. Tjenesteydelsens indhold defineres dynamisk. Definitionen omfatter tjenesteydelsens anvendelsesområde og krav til tjenesteydelsens pris (at prisen skal være rimelig) og kvalitet (at kvaliteten skal være tilfredsstillende). For så vidt angår leveringsmetoden, er en medlemsstat ikke forpligtet til at gribe ind eller træffe yderligere foranstaltninger, såfremt den konstaterer, at forsyningspligten sikres alene gennem markedsmekanismerne, dvs. at alle har adgang til rimelige kommercielle tilbud. Såfremt en medlemsstat imidlertid konstaterer, at markedet alene ikke sikrer forsyningspligten, er det i henhold til fællesskabslovgivningen muligt for medlemsstaten at udpege en eller flere leverandører af forsyningspligttydelser og eventuelt yde kompensation for nettoomkostningerne ved at levere forsyningspligttydelser for at minimere markedsforvridninger.
6. De gældende sektorspecifikke direktiver, hvori forsyningspligten defineres, har en række fællesnævner: en række krav til forsyningspligten, principper for udvælgelse af forsyningspligtudbyderen, regler om kompensation for omkostningerne ved at levere forsyningspligttydelser, medlemsstaternes ret til at tilføje krav samt bestemmelser om en uafhængig kontrolinstans².
7. Den gældende sekundære lovgivning bygger på følgende principper. Hvis en medlemsstat konstaterer, at markedsmekanismerne alene ikke er tilstrækkelige til at sikre forsyningspligten, skal den pågældende medlemsstat gribe ind for at sikre, at den bliver opfyldt. Ethvert indgreb skal være objektivt, gennemsigtigt, ikke-diskriminerende og proportionalt. Indgrebet må ikke medføre konkurrenceforvridninger i den forstand, at det ikke må resultere i forskelsbehandling af foretagender, der er aktive på samme relevante marked, og det skal minimere markedsforvridninger i den forstand, at tjenesteydelsen skal leveres på den mest omkostningseffektive måde, og alle omkostninger i forbindelse med kompensation skal indvindes ved bidrag, der fordeles så bredt som muligt. Disse principper vil sikre åbenhed og effektivitet i de offentlige indgreb, hvilket styrker retsstatens principper (den demokratiske dimension) og den generelle velfærd (den økonomiske dimension).
8. Desuden bør bestemmelserne om forsyningspligt suppleres af en række bruger- og forbrugerrettigheder for at sikre forsyningspligtens effektivitet. Disse rettigheder omfatter mulighed for fysisk adgang uanset handicap og alder, åbenhed og fuldstændige oplysninger om takster, kontraktbetingelser og -vilkår,

² Jf. direktiv 2002/22/EF, EFT L 108 af 24.4.2002, s. 51; Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/67/EF af 15. december 1997 om fælles regler for udvikling af Fællesskabets indre marked for posttjenester og forbedring af disse tjenesters kvalitet, EFT L 15 af 21.1.1998, s. 14; ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 96/92/EF og 98/30/EF om fælles regler for det indre marked for henholdsvis elektricitet og naturgas, EFT C 227 E af 24.9.2002, s. 393

resultatindikatorer for kvalitet og indekser for kundetilfredshed samt klagebehandling og tvistbilægelsesmekanismer.

9. Kravene til forsyningspligt kan indebære væsentlige omkostninger. I forbindelse med overvejelserne om, hvorvidt disse forpligtelser skal bevares eller udvides, er det derfor vigtigt at overveje alternative anvendelsesmuligheder for de pågældende ressourcer.
10. I løbet af de seneste tyve år har forsyningspligten udviklet sig til en stor og uundværlig søjle i Fællesskabets politik for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Den har gjort det muligt at tage højde for krav af almen interesse, navnlig vedrørende økonomisk effektivitet, teknologiske fremskridt, miljøbeskyttelse, åbenhed og ansvarlighed, forbruger- og brugerrettigheder og særlige foranstaltninger vedrørende handicap, alder og uddannelse. Begrebet har ligeledes vist sig at være i fuld overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet. Forsyningspligten kan desuden pålægges med udgangspunkt i omfattende deltagelse fra de interesserede parter (f.eks. branchen, små og mellemstore virksomheder, forbrugere og andre repræsentative samfundsgrupper). Denne proces kan omfatte periodiske evalueringer af den udvikling, der måtte være sket siden den forrige evaluering.

1.2 *Kontinuitet*

11. En række af tjenesterne af almindelig interesse er kendetegnet ved kravet om kontinuitet, dvs. at leverandøren af tjenesteydelsen er forpligtet til at sikre uophørlig levering af ydelsen. Nogle gange anses kontinuitet ikke for at være et uafhængigt krav, men defineres som en del af forsyningspligten. For så vidt angår nogle tjenesteydelser, kan uophørlig levering af ydelsen allerede være i leverandørens kommercielle interesse, og det kan således være overflødigt at pålægge operatøren et krav om retlig kontinuitet. På nationalt plan er det klart, at kravet om kontinuitet skal forenes med arbejdstagernes strejkeret og med kravet om at overholde retsstatsprincipperne.
12. Kravet om at sikre en kontinuerlig tjenesteydelse er ikke konsekvent i den sektorspecifikke fællesskabslovgivning. I nogle tilfælde stilles der i den sektorspecifikke fællesskabslovgivning udtrykkeligt krav om kontinuitet. Medlemsstaterne forpligtes f.eks. i artikel 3, stk. 1, i posttjenestedirektivet (97/67/EF) til at sikre, "*at brugerne til enhver tid har adgang til et udbud af posttjenester*"³. I andre tilfælde indeholder den sektorspecifikke lovgivning intet krav om kontinuitet, men bemyndiger udtrykkeligt medlemsstaterne til at pålægge tjenesteudbydere en sådan forpligtelse. I artikel 3, stk. 2, i direktivet om elektricitet⁴ bestemmes følgende: "*Medlemsstaterne kan under hensyn til den almindelige økonomiske interesse ... pålægge selskaber i elektricitetssektoren forpligtelser til offentlige tjeneste, som kan vedrøre leveringens sikkerhed, herunder [forsyningernes] regelmæssighed Sådanne forpligtelser skal være klart definerede, og de skal være gennemsigtige, ikke-diskriminerende og kontrollerbare;*

³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/67/EF af 15. december 1997 om fælles regler for udvikling af Fællesskabets indre marked for posttjenester og forbedring af disse tjenesters kvalitet, EFT L 15 af 21.1.1998, s. 14

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/92/EF af 19. december 1996 om fælles regler for det indre marked for elektricitet, EFT L 27 af 30.1.1997, s. 20

de skal, ligesom eventuelle senere ændringer heraf, offentliggøres af medlemsstaterne og omgående meddeles Kommissionen...”.

1.3. Tjenesteydelseernes kvalitet

13. Definition, kontrol og håndhævelse af de offentlige myndigheders kvalitetskrav er blevet et centralt element i reguleringen af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Når der nås et socialt acceptabelt serviceniveau, begrundes kvaliteten ofte forpligtelserne til offentlig tjeneste. I nogle tilfælde tillægges kvaliteten så stor betydning, at den udgør den logiske begrundelse for forpligtelsen til offentlig tjeneste, og at den nøje kontrolleres og reguleres. Inden for områder, hvor leverancen af en tjenesteydelse er overladt til tredjemand, er det ofte nødvendigt, at de offentlige myndigheder fastlægger kvalitetsstandarder for at sikre, at de samfundsmæssige mål opfyldes. Ligeledes i de tilfælde, hvor tjenesteydelserne leveres af de offentlige myndigheder, kan en fastlæggelse og kontrol af kvalitetskrav bidrage til øget åbenhed og ansvarlighed. Der er imidlertid ikke enighed om en overordnet definition af kvalitet, ud over at bruger- og forbrugerbeskyttelse samt sikkerhed skal indgå i definitionen. I forbindelse med fastlæggelsen af krav til tjenesteydelseernes kvalitet tages der ligeledes stadig mere højde for miljøbeskyttelse og bæredygtig udvikling. De kvalitative målsætninger i de forskellige sektorer vil variere afhængigt af sektorernes karakteristika.
14. I de sektorer, der blev åbnet for konkurrence på fællesskabsplan, overlod Fællesskabet det ikke til markedskræfterne alene at bevare og udvikle tjenesternes kvalitet. I nogle tilfælde defineres kvalitetskravene i fællesskabslovgivningen. Kravene omfatter f.eks. sikkerhedsforskrifter, korrekt og gennemskuelig fakturering, territorial dækning og beskyttelse mod afbrydelse. I andre tilfælde bliver medlemsstaterne bemyndiget til eller pålagt at fastlægge kvalitetskrav. I nogle tilfælde kræves det ligeledes, at medlemsstaterne kontrollerer og håndhæver overholdelsen af kvalitetskravene og sikrer, at der offentliggøres oplysninger om kvalitetskrav og operatørernes faktiske resultater. På fællesskabsplan findes de mest detaljerede bestemmelser om kvalitet i lovgivningen om posttjenester og om elektroniske kommunikationstjenester.
15. Desuden har Kommissionen truffet ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger for at fremme kvaliteten i tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse – herunder finansielle instrumenter, frivillige europæiske krav og udveksling af god praksis. I el- og gassektoren fremmer Fællesskabet for eksempel frivilligt samarbejde mellem tilsynsmyndighederne.
16. Når drøftelserne drejer sig om tjenesternes kvalitet, er det vigtigt at erindre, at der sker en afvejning af en tjenestes kvalitet og omkostning. Det ville f.eks. være uklogt af en offentlig myndighed at pålægge en dyr forpligtelse for at kunne levere en tjenesteydelse af høj kvalitet, hvis forbrugerne og brugerne foretrækker en ringere, men tilfredsstillende, kvalitet til en lavere pris. Desuden kan det være unødvendigt at påtvinge kvalitetskrav på markeder, hvor der er en effektiv konkurrence, forudsat at forbrugerne og brugerne er i stand til at foretage et informeret valg mellem de konkurrerende tjenesteudbydere. Dette fremhæver tilsynsmyndighedernes rolle med hensyn til at sikre, at de oplysninger, som brugerne og forbrugerne har adgang til, er tilstrækkelige og korrekte.

1.4 *Prisoverkommelighed*

17. Begrebet ”prisoverkommelighed” opstod i forbindelse med reguleringen af telekommunikationstjenesterne. Efterfølgende er det ligeledes blevet indføjet i reguleringen af posttjenesterne. I henhold til begrebet kræves det, at tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse skal tilbydes til priser, der er overkommelige, således at alle har adgang til dem. Anvendelsen af princippet om prisoverkommelighed bidrager til opnåelsen af økonomisk og social samhørighed i Den Europæiske Union.
18. Prisoverkommelighed bør ikke forveksles med og er ikke nødvendigvis ensbetydende med omkostningsægthed. I virkeligheden ville en omkostningsbaseret pris være det bedste, som markedet kunne tilbyde. Hvis denne pris imidlertid ikke anses for at være rimelig, kan medlemsstaten vælge at gribe ind og sikre, at alle får adgang til en overkommelig pris. I nogle tilfælde kan prisoverkommelighed indebære, at alle eller bestemte grupper af personer tilbydes ydelsen gratis. Medlemsstaterne kan under hensyn til de nationale forhold kræve, at udpegede virksomheder tilbyder forbrugerne takstvalgmuligheder eller -ordninger, der afviger fra dem, der tilbydes under almindelige forretningsmæssige vilkår, navnlig for at sikre, at personer med lave indkomster eller personer med særlige sociale behov ikke hindres i at få adgang til eller anvende en tjeneste⁵. Begrebet ”prisoverkommelighed” er tilsyneladende snævrere end begrebet ”rimelige priser”, der for øjeblikket drøftes i forbindelse med den foreslåede ændring af direktiverne for det indre marked for gas og elektricitet. Mens prisoverkommelighed er et krav, hvormed der hovedsagelig tages hensyn til køberen, henstilles det i forbindelse med princippet om en ”rimelig pris”, at der også tages højde for andre aspekter.
19. I den vedtagne sektorspecifikke lovgivning er der ikke angivet kriterier for, hvornår en pris kan anses for at være overkommelig, og det overlades til medlemsstaterne at kontrollere, hvorvidt priserne er overkommelige. Nogle af de kriterier, der skal anvendes til at fastslå, om en pris er overkommelig, skal fastlægges af medlemsstaterne. Kriterierne kunne f.eks. forbindes med dækningsgraden eller med prisen på en kurv med grundlæggende ydelser, der er sammensat med udgangspunkt i bestemte kundegruppers disponible indkomst. Når det rimelige prisniveau endelig er blevet fastlagt, skal medlemsstaterne sikre, at prisniveauet faktisk er det, der bliver tilbudt, ved at anvende en mekanisme til at kontrollere priserne (prisloft, geografisk gennemsnit) og/eller ved at give tilskud til de relevante forbrugere og brugere.
20. Derfor kunne det måske overvejes, om dette begreb burde videreudvikles på fællesskabsplan. Det kan desuden overvejes, om begrebet bør udvides til at omfatte andre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse.

1.5 *Bruger- og forbrugerbeskyttelse*

21. EU's forbrugerpolitik er en integreret del af den politiske strategi, der understøtter den europæiske samfundsmodel. Den overordnede målsætning for forbrugerpolitikken er at sikre, at det indre marked skaber stadig bedre resultater for forbrugerne, og at markedssvigt til skade for forbrugerne afhjælpes. Dette omfatter sikring af åbenhed på markedet og retfærdig handelspraksis. De horisontale bruger-

⁵ Se artikel 9, stk. 2, i direktiv 2002/22/EF

og forbrugerbeskyttelsesbestemmelser finder anvendelse i forbindelse med forsyningspligtigheder, ligesom de gør i andre erhvervssektorer. På grund af disse ydelsers særlige økonomiske og sociale betydning er der desuden blevet vedtaget særlige foranstaltninger i den sektorbestemte del af fællesskabslovgivningen, for at der kan tages højde for forbrugernes og virksomhedernes konkrete problemer og behov. Forbruger- og brugerrettighederne er beskrevet i den sektorspecifikke lovgivning om elektronisk kommunikation, posttjenesterne, energi (el og gas), transport og tv- og radiospredning.

22. I Kommissionens meddelelse fra september 2000⁶ er der beskrevet en række principper, der kan hjælpe med at definere borgernes krav til tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Disse principper omfatter kvalitetsydelse, et højt sundhedsbeskyttelsesniveau og et højt niveau af sikkerhedstjenester, gennemsækelighed (f.eks. med hensyn til takster, aftaler, valg og finansiering af tjenesteleverandører), valg af ydelse, valg af leverandør, reel konkurrence mellem leverandører, forvaltningsorganer, klageadgang, repræsentation af brugerne og disses aktive medvirken ved definitionen af ydelserne samt valg af betalingsformer.
23. I meddelelsen blev det fremhævet, at garanti af adgang for alle, kontinuitet, kvalitet og prisoverkommelighed udgør centrale elementer i forbrugerpolitikken på området for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Det blev ligeledes fremhævet, at det er nødvendigt at tage højde for de af borgernes mål, der er mere vidtrækkende, som f.eks. et højt miljøbeskyttelsesniveau, visse befolkningsgruppers særlige behov, bl.a. handicappede og lavindkomstgrupper, og fuldstændig territorial dækning af basale tjenesteydelser i fjerntliggende og sværttilgængelige områder.
24. Desuden skal forsyningspligtigheder leve op til nedenstående bruger-/forbrugerrettigheder og -principper:
 - Åbenhed og fuldstændige oplysninger: Dette princip skal omfatte tydelige og sammenlignelige oplysninger om takster, aftalevilkår, klageadgang og tvistbilæggelsesordninger.
 - Sundhed og sikkerhed: Dette princip omfatter nødvendigheden af at sikre det højst mulige sundhedsbeskyttelsesniveau og det højst mulige niveau for sikkerhedstjenester.
 - Uafhængigt tilsyn: Tilsynsorganerne skal være uafhængige af industrien og skal have tilstrækkelige ressourcer, sanktionsbeføjelser og klare forpligtelser med hensyn til beskyttelsen af brugernes og forbrugernes interesser.
 - Repræsentation og aktiv medvirken: Der skal udarbejdes bestemmelser, der gør det muligt at foretage en systematisk høring af forbrugerrepræsentanter, således forbrugerne får indflydelse på beslutningstagningen.
 - Klager: Hurtige og prisoverkommelige klagebehandlingssystemer og alternative tvistbilæggelsesordninger.

⁶ EFT C 17 af 19.1.2001, s. 4

25. På grundlag af de bruger- og forbrugerbeskyttelsesprincipper, der blev beskrevet i meddelelsen, kunne en række bruger- og forbrugerrettigheder, for så vidt angår forsyningspligtigheder, baseres på følgende principper:
- adgang (fuldstændig geografisk dækning, herunder grænseoverskridende adgang, adgang for bevægelseshæmmede og handicappede personer)
 - prisoverkommelighed (herunder særlige ordninger for lavindkomstgrupper)
 - sikkerhed (sikre og pålidelige ydelser, højt niveau af sundhedstjenester)
 - kvalitet (herunder pålidelighed og kontinuitet i ydelserne og kompensationsordninger i tilfælde af mangler)
 - valg (det bredest mulige valg mellem ydelser og, hvis relevant, valg af leverandør og reel konkurrence mellem leverandører, ret til at skifte leverandør)
 - fuld åbenhed og fuldstændige oplysninger fra leverandørerne (f.eks. med hensyn til takster, fakturaer, aftalevilkår)
 - ret til adgang til de oplysninger, som tilsynsmyndighederne har indhentet (oplysninger om ydelsernes kvalitet, valg og finansiering af leverandører, klagebehandling)
 - sikkerhed og pålidelighed (uafbrudte og pålidelige ydelser, herunder beskyttelse mod afbrydelser)
 - loyalitet (loyal og reel konkurrence)
 - uafhængigt tilsyn (med tilstrækkelige sanktionsbeføjelser, klare forpligtelser)
 - repræsentation af forbrugere og brugere og disses aktive medvirken (i forbindelse med definition af ydelserne, valg af betalingsformer)
 - klagemulighed (klageadgang og adgang til tvistbilæggelsesordninger, kompensationsordninger)
 - udviklingsklausul (bruger- og forbrugerrettigheder udvikler sig i takt med, at brugerne/forbrugerne ændrer fokus, og at der sker ændringer i omverdenen: økonomisk, juridisk, teknologisk)
 - lige adgang for og behandling af brugere og forbrugere, når disse gør brug af grænseoverskridende tjenester i medlemsstaterne.

2. Yderligere specifikke forpligtelser

2.1. Leveringssikkerhed

26. Nødvendigheden af at sikre en uafbrudt og bæredygtig forsyning af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse forudsætter garanti for leveringssikkerhed. Generelt har udviklingen på det indre marked medført en betydelig stigning i forsyningsikkerhedsniveauet for varer og tjenester, således at de relevante markeder i dag fungerer på konkurrencevilkår.

27. Navnlig i energisektoren har forsyningssikkerhed været genstand for en bred offentlig debat på fællesskabsplan, der har taget udgangspunkt i en grøn bog, som Kommissionen offentliggjorde i 2001⁷. Målet med grønbogen er at skabe en debat for at fastlægge en langsigtet strategi for forsyningssikkerheden på energiområdet, som skal sikre, at markedet til stadighed forsynes med de fornødne energiprodukter, og at produkterne udbydes til en pris, der gør det muligt for forbrugerne og brugerne at anskaffe dem, samtidig med at der både tages højde for kravene om at beskytte miljøet og fremme en bæredygtig udvikling. Kommissionen aflagde i en meddelelse fra juni 2002⁸ beretning om resultatet af den offentlige debat. På grundlag af høringen konkluderede Kommissionen i sin rapport, at det var nødvendigt at øge samordningen af de foranstaltninger, der gør det muligt at garantere forsyningssikkerheden på energiområdet. Som opfølgning på denne konklusion fremlagde Kommissionen i september 2002 to forslag til direktiver, der vil bidrage til at forbedre forsyningssikkerheden for olieprodukter og naturgas i Den Europæiske Union⁹.
28. Nogle forsyningspligtigheder uden for energisektoren kan ligeledes give anledning til problemer vedrørende forsyningssikkerheden, f.eks. på grund af risikoen for langsigtede underinvesteringer i infrastruktur eller kapacitet. I Fællesskabets sekundære lovgivning behandles dette spørgsmål dog generelt ikke. Inden for telekommunikationssektoren har Kommissionen foreslået en samlet sikkerhedsstrategi for elektroniske kommunikationsnetværk¹⁰. Det vil måske være nyttigt at se på, om der er andre sektorer, hvori der er behov for en konkret behandling af spørgsmålet om forsyningssikkerhed. I forbindelse med enhver vurdering skal der imidlertid tages højde for, at yderligere konkrete særforanstaltninger, der sigter mod at øge forsyningssikkerheden, sædvanligvis vil være forbundet med yderligere økonomiske omkostninger. Det skal derfor altid sikres, at omkostningerne ikke overstiger den fortjeneste, der forventes i forbindelse med det foreslåede tiltag til forøgelse af forsyningssikkerheden¹¹.

2.2. *Netværksadgang og sammenkobling*

29. I tilfælde af naturlige monopoler med betydelige irreversible omkostninger ("sunk costs"), stigende skalaafkast og faldende gennemsnitsomkostninger er markedsadgang særlig vanskelig. Tjenesteydelser på disse markeder leveres typisk ved hjælp af stabile teknologier med lang levetid. I disse tilfælde kan det vise sig ikke at være nok at anvende de fælles bestemmelser (f.eks. bestemmelser om konkurrence eller offentlige indkøb), og bestemmelserne skal således suppleres af en mere intens og løbende sektorspecifik kontrol (forskrifter), hvis mindstekrav i mange tilfælde er beskrevet i fællesskabslovgivningen.

⁷ Grøn bog: På vej mod en europæisk strategi for energiforsyningssikkerhed, KOM(2000) 769 af 29.11.2000

⁸ Slutrapport om grønbogen "På vej mod en europæisk strategi for energiforsyningssikkerhed", KOM(2002) 321 af 29.6.2002

⁹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af forsyningssikkerhedsforanstaltningerne for olieprodukter, EFT C 331 E af 31.12.2002, s. 249; forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om foranstaltninger til opretholdelse af naturgasforsyningssikkerheden, EFT C 331 E af 31.12.2002, s. 262

¹⁰ KOM(2001) 298

¹¹ Jf. arbejdsdokument fra Europa-Kommissionen: Forsyningssikkerhed - den nuværende situation i Den Europæiske Union, SEK(2002) 243 af 28.2.2002

30. En række af de pågældende industrier er netværksindustrier, for hvem det gælder, at rimelig adgang – især for nye udbydere – til de eksisterende netværk, f.eks. til elektricitetsnet, telekommunikationsnetværk eller jernbanenet, ofte vil være en forudsætning for at opnå succes på markedet i de senere omsætningsled¹². Fællesskabet har behandlet adgangsproblemet på hovedsagelig fire måder:

- (1) Bevarelse af en vertikalt integreret eksisterende operatør med eksklusiv ret til at udbyde tjenesteydelser. På tidspunktet for Fællesskabets oprettelse var dette den sædvanlige måde at organisere disse virksomheder på. I de fleste netværksindustrier er dette nu blevet forbudt i henhold til særlige fællesskabsbestemmelser. På nuværende tidspunkt er det stadig tilladt på området for vandforsyning, bus-, metro- eller light rail-trafiktjenester og for tilbageværende el- og gasforsyningsvirksomheder og posttjenester. For så vidt angår bus-, metro- eller light rail-trafiktjenester er planen ikke, at de offentlige myndigheder skal forpligtes til at adskille driften af infrastrukturen fra passagerbefordringstjenesterne, og de offentlige myndigheder vil fortsat kunne tildele operatører eksklusive rettigheder, forudsat at disse rettigheder tildeles, efter at kontrakterne har været udbudt i konkurrence.
- (2) Bevarelse af en vertikalt integreret eksisterende operatør, der skal åbne sin infrastruktur for sine konkurrenter. I henhold til fællesskabslovgivningen er de eksisterende operatører forpligtet til at give konkurrenterne adgang til abonnentledninger i telekommunikationssektoren, til elnettet og gasledningerne (på både transmissions- og distributionsniveau) på energiområdet og til de nationale jernbanenet til internationale jernbanetjenester.
- (3) Bemyndigelse til, at vertikalt integrerede konkurrenter kan etablere deres egen infrastruktur. Denne strategi er blevet anvendt inden for telekommunikationsområdet, posttjenesterne, luftfartsområdet [og tv- og radiospredning]¹³.
- (4) Adskillelse af funktionerne som operatør og infrastrukturforvalter. Denne strategi er indtil videre valgt i forbindelse med adgang til elektricitetsnettet og jernbanenet¹⁴. Kommissionen har nu ligeledes foreslået den samme strategi for gasområdet, og Rådet (energi) har tilsluttet sig forslaget.

31. Der er tydeligvis ikke én ideel strategi for regulering af netværksindustriene. Valgene i de enkelte situationer afhænger af de enkelte industriers karakteristika. I tabellen nedenfor vises de forskellige strategier i fællesskabslovgivningen for regulering af adgang i henhold til de særlige forhold, der gør sig gældende for de relevante industrier, og i henhold til udviklingen i liberaliseringsprocessen.

	Elektricitet og gas	Nationale jernbaner	Bus-/metro-/light rail-	Lufttrafik	Tele-kommunikation	Telekommunikation (mobiltele)	Posttjenester

¹² Desuden er mange markeder for forsyningspligtigheder først for nylig blevet åbnet for konkurrence, og de eksisterende forsyningsvirksomheder bevarer ofte deres dominerende stilling på det nationale marked i en vis periode. Det er derfor nødvendigt med en vis grad af regulerende tilsyn og kontrol for at undgå misbrug af magt på markedet

¹³ I andre sektorer er strategien ikke en teknisk eller økonomisk attraktiv mulighed

¹⁴ Infrastrukturforvalteren og operatøren kan være en del af den samme kollektive enhed, men tildelingen af infrastrukturkapacitet og opkrævningen af afgifter for kapaciteten skal foretages af et organ, som er uafhængig af enhver jernbanevirksomhed med hensyn til juridisk status, organisation og ledelse (jf. direktiv 2001/14/EF, EFT L 75 af 15.3.2001, s. 29)

			trafik		(fast-net)	foni)	
Skaber konkurrence konkurrerende infrastrukturnetværk?	I praksis meget sjældent	Nej	I få tilfælde	Ja	Ja, men konkurrencen er begrænset til visse mobilstationer	Ja	Ja
Må infrastrukturforvalterne også fungere som operatører?	Nej (der vil i de nye direktiver blive stillet krav om retlig adskillelse)	Nej (i henhold til fællesskabslovgivningen skal tildelings- og opkrævningsfunktionen være uafhængig)	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Hindrer sekundær fællesskabslovgivning medlemsstaterne i at tildele én operatør en eksklusiv ret?	Ja (erhvervsunder inden 2004, alle kunder inden 2007)	Ja (godstransport) Nej (indenlandsk passagerbefordring)	Nej (undtagelse: internationale rutebilstjenester)	Ja, undtagen på visse ruter, hvor der er pålagt en forpligtelse til offentlig tjeneste	Ja	Ja	Ja/NEJ (der anvendes maksimalgrænser for vægt og pris)
Hvis der er indrømmet eksklusive rettigheder, hvordan udvælges operatørerne sædvanligvis?	Traditionel operatør	Traditionel operatør (Kommissionen ønsker, at dette ændres)	Traditionel operatør (Kommissionen ønsker, at dette ændres)	Ved afholdelse af en licitation, der er åben for alle	—	—	Traditionel operatør
Hvis der ikke er tildelt eksklusive rettigheder, er der så mængdebegrænsninger på omfanget af operatørernes tjenester?	Ja, såfremt det drejer sig om belastede net	Ja	—	Ja	Nej	Ja	Nej
I bekræftende fald, hvordan tildeles kapaciteten?	Ubundet transmissionssystemoperatør med regler for håndtering af belastninger af elektricitet snettet	Uafhængig infrastrukturforvalter/tildelingsorgan	—	Hævdvundne rettigheder; uformelle markedsmekanismer; slotkoordinatører	—	Skønhedskonkurrencer Frekvensauktioner Administrativ tildeling	—

Hvad opkræver infrastrukturforvalterne som betaling?	Omkostningsdækning	Meromkostninger (i snæver betydning) + statsstøtte	Ingen adgang for tredjemand	Omkostningsdækning	Omkostning beregnet i henhold til den nationale metode samt avance	Tjenesteudbydere opkræves betaling på grundlag af prisfastsættelsesmodeller (detailprisen minus en vis fortjeneste)	Hvis det drejer sig om grænseoverskridende tjenester, skal betalingen være omkostningsrelateret
Deltager de offentlige myndigheder i udviklingen af ny infrastruktur?	Er normalt reguleret	Reguleres og støttes	Reguleres og støttes	Udviklingen styres kommercielt	Udviklingen styres kommercielt	Udviklingen styres kommercielt	Udviklingen styres kommercielt uden for eneretsområdet

32. I de tilfælde, hvor de irreversible omkostninger er lave, kan omfanget af offentlig indgriben være mindre. Kortfristede kontrakter kan tildeles en enkelt udbyder, og der vil blive taget højde for kundernes evaluering af kvaliteten, når udbyderens præstation vurderes.

33. Direktiverne om offentlige indkøb eller traktatens generelle bestemmelser kan begrænse gennemførelsen af alle de ovenstående strategier. Den gennemskuelige udvælgelse, der gennemføres uden forskelsbehandling (eventuelt i forbindelse med en licitationsprocedure), af eneleverandøren – som vil drage fordel af eksklusive/særlige rettigheder – sikrer, at den højeste kvalitet leveres til den laveste ekstra nettoudgift.

2.3 *Krav til sikring af mediepluralisme*

34. Siden midten af 1980'erne har medlemsstaterne vedtaget lovgivning om medieejerskab. Den vedtagne lovgivning lægger typisk en begrænsning på størrelsen af aktieposter i medievirksomheder og forhindrer kumulativ kontrol med eller repræsentation i flere medievirksomheder på samme tid. Målet med disse lovgivningsforanstaltninger er at beskytte ytringsfriheden og sikre, at medierne afspejler den vifte af synspunkter og meninger, som karakteriserer et demokratisk samfund.

35. Selv om beskyttelsen af mediepluralismen er først og fremmest er medlemsstaternes opgave, skal Fællesskabet tage behørig højde for denne målsætning i sine politikker. Den gældende sekundære fællesskabslovgivning indeholder ingen bestemmelser, der direkte sigter mod at beskytte mediepluralismen. I henhold til fællesskabslovgivningen er det imidlertid tilladt at iværksætte nationale foranstaltninger til beskyttelse af mediepluralismen. Dette fremhæves f.eks. i fusionskontrolforordningens artikel 21, stk. 3, der indeholder udtrykkelige bestemmelser om muligheden for at træffe nationale foranstaltninger til at beskytte mediernes pluralitet sideløbende med Fællesskabets fusionsregler, eller i artikel 8 i

rammedirektivet om elektronisk kommunikation¹⁵, hvori det bestemmes, at de nationale tilsynsmyndigheder kan bidrage til mediepluralisme.

36. Allerede i december 1992 offentliggjorde Kommissionen en grønbog¹⁶, der blev udarbejdet med henblik på at give startskuddet til en offentlig debat om behovet for et EF-initiativ på området. De muligheder, der blev overvejet i Kommissionens grønbog, omfattede muligheden for ikke at tage noget initiativ, fremsætte et forslag til henstilling om at øge åbenheden og fremsætte forslag om fællesskabslovgivning om harmonisering af de nationale begrænsninger på medieejerskab. Debatten gjorde det ikke muligt at drage nogen tydelige operationelle konklusioner, og Kommissionen tog ingen formelle konkrete initiativer.
37. Nu - ti år efter - medfører den stigende koncentration i mediesektoren og de elektroniske mediers udbredelse, at spørgsmålet om beskyttelse af mediepluralismen stadig er aktuelt, herunder i forbindelse med Amsterdam-protokollen om offentlig radio- og tv-virksomhed¹⁷. Der ønskes synspunkter om, hvorvidt Kommissionen igen skal foretage en nærmere undersøgelse af behovet for et EF-initiativ på dette område.

II. POLITISKE INSTRUMENTER

1. Organisering af indgreb fra tilsynsmyndighedernes side

1.1. Fællesskabslovgivningen og de nationale tilsynsmyndigheder

38. De grundlæggende regler, der finder anvendelse på markedet for forsyningspligtigheder, er indeholdt i Fællesskabets og medlemsstaternes primære og sekundære lovgivning. Det ville imidlertid være utilstrækkeligt udelukkende at støtte sig til anvendelsen og den sædvanlige håndhævelse af lovgivningen for at sikre, at formålene med lovgivningen opfyldes. Desuden kan medlemsstaterne i henhold til fællesskabslovgivningen forpligtes til at udpege en eller flere "nationale tilsynsmyndigheder" som ansvarlig for gennemførelsen af disse lovgivningsopgaver. Der foreligger sådanne bestemmelser på området for elektronisk kommunikation, posttjenester, jernbanetransport og luftfart. For så vidt angår el- og gassektoren, henstillede Kommissionen i sit forslag fra marts 2001 og i sine ændrede forslag fra juni 2002, at medlemsstaterne skal forpligtes til at udpege "et eller flere kompetente organer som nationale regeludstedende myndigheder". Med hensyn til de tjenesteydelser, der ikke er omfattet af en omfattende ordning for regulering på fællesskabsplan, har nogle medlemsstater, som f.eks. Det Forenede Kongerige, besluttet at oprette en tilsynsmyndighed på området for vandforsyning (OFWAT).
39. Det overlades til medlemsstaterne at fastlægge detaljerne i de institutionelle ordninger vedrørende den nationale tilsynsmyndighed, som kræves i henhold til den relevante fællesskabslovgivning. Der kan således udpeges et eksisterende organ eller det ministerium, der er ansvarlig for den pågældende sektor, og en række

¹⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet), EFT L 108 af 24.4.2002, s. 33

¹⁶ Kommissionens grønbog: Pluralisme og koncentration i medierne i det indre marked – Vurdering af behovet for et EF-initiativ, KOM(1992) 480 af 23.12.1992

¹⁷ Jf. protokollen om offentlig radio- og tv-virksomhed i medlemsstaterne, der blev knyttet som bilag til EF-traktaten ved Amsterdam-traktaten

medlemsstater har valgt sidstnævnte fremgangsmåde. I nogle tilfælde, hvor medlemsstaterne ligeledes ejer eller kontrollerer virksomheder, der opererer i den pågældende sektor, har denne fremgangsmåde imidlertid vist sig at være problematisk i forhold til den nationale tilsynsmyndigheds uafhængighed. I de tilfælde stilles der i rammedirektivet om kommunikation krav om ”*effektiv strukturel adskillelse mellem myndighedsopgaverne og de aktiviteter, der er knyttet til ejerskabet eller kontrollen*”. Der udpeges kun undtagelsesvis et ministerium som den overordnede tilsynsmyndighed, der er ansvarlig for alle beslutningerne vedrørende regulering. Betydningen af de reguleringsopgaver, der skal udføres, og deres vedvarende og komplekse karakter, kræver ofte den ekspertise og uafhængighed, som en sektorspecifik tilsynsmyndighed er i besiddelse af¹⁸. Næsten alle medlemsstaterne har oprettet et sådant organ for de relevante sektorer, herunder for el- og gassektoren, for hvilken der i henhold til fællesskabslovgivningen endnu ikke stilles krav om udpegelse af en national tilsynsmyndighed.

40. Det bør imidlertid bemærkes, at regeringen - dvs. det kompetente ministerium – fortsat er ansvarlig for visse beslutninger vedrørende regulering, selv om der er udpeget en sektorspecifik tilsynsmyndighed. På nuværende tidspunkt hører det til undtagelserne at have en situation, hvor den sektorspecifikke tilsynsmyndighed er ansvarlig for alle spørgsmål om regulering. Denne form for tilsynsmyndighed forekommer først og fremmest på kommunikationsområdet og, i mindre omfang, i energisektoren og på området for posttjenester, mens ansvaret i luftfarts- og jernbanetransportsektoren sædvanligvis er fordelt mellem ministeriet og det civile luftfartsvæsen eller jernbaneagenturerne. På området for vandforsyning har OFWAT i Det Forenede Kongerige beføjelser til at regulere priserne og serviceniveauet, mens vandagenturerne i Frankrig kan anses for at være miljøtilsyn set i lyset af, at de opkræver miljøafgifter.
41. De sektorspecifikke tilsynsmyndigheder karakteriseres ved, at de er uafhængige af markedsoperatørerne i den pågældende sektor. Dette er en væsentlig forudsætning for at undgå interessekonflikter og sikre, at tilsynsmyndigheden er upartisk¹⁹, og kravet stilles derfor i fællesskabslovgivningen i de tilfælde, hvor det er obligatorisk at udpege en national tilsynsmyndighed. Medlemsstaterne har vedtaget mere konkrete regler for at sikre denne uafhængighed, og f.eks. er det ikke tilladt for tilsynsmyndighedernes personale at eje aktier i virksomheder i den pågældende sektor.
42. De sektorspecifikke tilsynsmyndigheder er ligeledes i høj grad uafhængige af regeringen. I de fleste tilfælde udnævner regeringen tilsynsmyndighedens chef og medlemmer og fastlægger myndighedens overordnede politiske mål²⁰. Tilsynsmyndighederne er dog sædvanligvis ikke bundet af instrukser fra regeringen

¹⁸ Kommissionens afgørelse 2002/627/EF af 29. juli 2002 om nedsættelse af de europæiske tilsynsmyndigheders gruppe vedrørende elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, EFT L 200 af 30.7.2002, s. 38, indeholder en definition af en sektorspecifik tilsynsmyndighed: ”I denne afgørelse forstås ved ”*relevant national tilsynsmyndighed*” den offentlige myndighed, der er nedsat i hver medlemsstat til at føre tilsyn med den løbende fortolkning og gennemførelse af bestemmelserne i direktiverne om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester som defineret i rammedirektivet”

¹⁹ Jf. Domstolens dom i sag nr. C-202/88, Frankrig mod Kommissionen, Sml. 1991 I, s. 1223, præmis 51 og 52; sag nr. C-91/94, Thierry Tranchant, Sml. 1995 I, s. 3911, præmis 18 og 19

²⁰ I nogle tilfælde, som f.eks. inden for elektronisk kommunikation, er de overordnede politiske målsætninger for den ”nationale tilsynsmyndighed” beskrevet i fællesskabslovgivningen

vedrørende de enkelte beslutninger. Desuden kan det udtrykkeligt kræves af myndighedens medlemmer, at de har et godt kendskab til de bestemmelser, der finder anvendelse på den pågældende sektor. Dette øger tilsynsmyndighedens upartiskhed og styrker sammenhængen mellem tilsynsmyndighedernes strategier. Nogle af tilsynsmyndighederne finansierer selv deres budgetter i modsætning til det almindelige budget, der forvaltes af regeringen, hvilket styrker disse tilsynsmyndigheders uafhængighed.

43. Det er vigtigt at bemærke, at uafhængighed ikke er ensbetydende med manglende ansvarlighed for resultater. Almindeligvis skal tilsynsmyndighederne jævnligt foretage indberetninger til regeringen og/eller parlamentet og, som det væsentligste, kan de relevante parter appellere tilsynsmyndighedernes afgørelser til domstolene. På den anden side skal appelmulighederne være proportionale. Hvis tilsynsmyndighedernes afgørelser stranded på grund af flere års polemik, før de træder i kraft, opnås reguleringsmålet ikke. I en række sager har en appel af tilsynsmyndighedens afgørelse derfor ingen opsættende virkning.
44. Inden tilsynsmyndigheden træffer en afgørelse, skal den høre de interesserede parter og offentligheden for at sikre, at der tages højde for alle relevante aspekter. Lige vigtigt er det, at tilsynsmyndighederne er forpligtet til at høre og koordinere deres arbejde med andre offentlige myndigheder, som f.eks. konkurrencemyndighederne og forbrugerbeskyttelsesorganerne, for at sikre forenelighed mellem og konsekvens i de afgørelser, der træffes.
45. For at kunne løse deres opgaver effektivt støtter tilsynsmyndighederne sig ofte til oplysninger, som kun regulerede foretagender kan forsyne dem med. Derfor har tilsynsmyndighederne sædvanligvis beføjelser til at anmode disse foretagender om enhver form for oplysninger, der er nødvendige for at kunne behandle den pågældende sag, idet foretagenderne skal fremsende disse oplysninger inden for en given periode. I tilfælde af, at det drejer sig om forretningsmæssigt følsomme oplysninger, skal tilsynsmyndighederne overholde bestemmelserne om forretningshemmeligheder. For at kunne regulere afgifterne for netværksadgang skal tilsynsmyndigheden for eksempel være i besiddelse af pålidelige og omfattende oplysninger om de omkostninger, der oppebæres af netværksoperatørerne.
46. Medlemsstaternes tilsynsmyndigheders beføjelser og ansvarsområder varierer fra sektor til sektor og i medlemsstaternes lovgivning, og dette gælder ligeledes opgavefordelingen mellem tilsynsmyndigheden for sektoren og det kompetente ministerium. Opgavefordelingen beror i vidt omfang på de nationale juridiske og administrative traditioner, der er fremherskende i medlemsstaterne. Nogle af de vigtigste ansvarsområder er imidlertid ens for næsten alle de pågældende sektors tilsynsmyndigheder. To af de måske mest fremtrædende eksempler er reguleringen af vilkår og betingelser for adgang til de eksisterende net og reguleringen af detailpriser for at udelukke misbrug af dominerende stillinger på markedet. På dette område supplerer tilsynsmyndighederne konkurrencemyndighedernes aktiviteter: Sidstnævnte anvender de generelle konkurrencebestemmelser på en bestemt sektor ved efterfølgende at træffe foranstaltninger, dvs. efter at misbruget har fundet sted,

mens en tilsynsmyndighed typisk griber ind, inden misbruget finder sted, ved at fastlægge regler, der fra første færd skal mindske risikoen for tilfælde af misbrug²¹.

47. De forpligtelser, der knytter sig til forsyningspligten, beskrives sædvanligvis i den relevante retsakt. Tilsynsmyndighederne spiller ofte en vigtig rolle i forbindelse med den nærmere fastlæggelse og gennemførelse af sådanne regler. Hvis en leverandør af forsyningspligtigheder for eksempel modtager kompensation for ydelsen, fastlægger parlamentet eller det kompetente ministerium som regel de overordnede bestemmelser for omkostningsberegningen og finansieringsmekanismen. Herefter overlades gennemførelsen af disse bestemmelser til tilsynsmyndighederne.
48. En vigtig del af begrebet forsyningspligtigheder er, at priserne skal være overkommelige for slutbrugerne og forbrugerne. Tilsynsmyndighederne anvender prisreguleringsforanstaltninger i de tilfælde, hvor det er nødvendigt for at nå denne målsætning. Da priserne i princippet burde fastsættes af markedet, udmønter reguleringen sig sædvanligvis i en fastsættelse af en maksimalpris, og denne form for regulering anvendes i mange lande på f.eks. elektricitetsområdet. Prisreguleringen kan imidlertid også udmønte sig i fastsættelsen af mindstepriser for at forhindre gennemførelsen af en underbudspolitik fra de dominerende aktørers side (på f.eks. kommunikationsområdet).
49. Den rolle, som tilsynsmyndighederne ofte spiller i forbindelse med udviklingen og gennemførelsen af bindende sikkerhedsstandarder og standarder for tjenestekvalitet, er navnlig vigtig fra forbrugernes og brugernes synspunkt. Disse standarder er vigtige for at opfylde forventningerne med hensyn til bl.a. adgang, valg, åbenhed (bl.a. for så vidt angår priser), prisoverkommelighed, kvalitet, sikkerhed og pålidelighed. Det er nødvendigt med passende klagemuligheder for forbrugere og brugere i de tilfælde, hvor operatørerne ikke opfylder standarden for disse områder.
50. Udstedelse af licenser er et vigtigt instrument til at sikre, at bindende standarder overholdes. Hvis operatøren ikke lever op til de standarder, der er fastlagt af reguleringsmyndigheden – og beskrevet i den licens, der bevilges til operatørerne – kan tilsynsmyndigheden trække licensen tilbage. De andre foranstaltninger til sikring af, at reglerne overholdes, omfatter bøder.
51. Forbrugerne og brugerne skal have mulighed for at indgive klager over f.eks. en operatørs manglende opfyldelse af de standarder, der skitseres ovenfor. Disse klager behandles som regel af tilsynsmyndigheden, og i mange tilfælde forpligter lovgivningen tilsynsmyndighederne til at træffe en afgørelse hurtigt (dvs. inden for en vis periode).
52. Nogle af tilsynsmyndighederne er ligeledes aktive med hensyn til systematisk at formidle markedsoplysninger til forbrugerne²², mens denne opgave i de fleste

²¹ Det bemærkes, at konkurrence- og tilsynsmyndighedernes ansvarsområder sædvanligvis overlapper hinanden i et vist omfang. U hensigtsmæssig prisfastsættelse kan være uforenelig med de bestemmelser, som er fastlagt af tilsynsmyndigheden, og kan samtidig udgøre misbrug af en dominerende stilling i konkurrencelovgivningsmæssig forstand. Det er derfor vigtigt, at tilsynsmyndighedernes og konkurrencemyndighedernes respektive roller i praksis er tydeligt fastlagt. Generelt kan man sige, at tilsynsmyndigheden anvender sektorspecifikke regler, der ofte vil overflødig gøre konkurrencemyndighedens indgreb. På den anden side skal konkurrencemyndigheden gribe ind, når tilsynsmyndigheden ikke har beføjelser til at sikre, at de horisontale konkurrencebestemmelser overholdes, eller når tilsynsmyndigheden ikke griber ind

tilfælde udføres af forbrugerorganisationerne. Ud over tilsynsmyndighedernes vigtigste ansvarsområder, der nævnes ovenfor, overlader mange medlemsstater flere opgaver til tilsynsmyndighederne, som f.eks. gennemførelsen af social- og miljøpolitik på energiområdet²³ og den langsigtede planlægning af forsynings sikkerheden for el og gas²⁴. Disse ekstraopgaver fastlægges som regel i henhold til de særlige nationale omstændigheder. Grunden til, at disse opgaver overlades til tilsynsmyndighederne, er i mange tilfælde myndighedernes tekniske ekspertise og kendskab til sektoren.

1.2 Institutionelle samarbejdsordninger på fællesskabsplan

53. De sektorspecifikke tilsynsmyndigheder oprettes af medlemsstaterne og regulerer det nationale marked inden for den relevante sektor. De nationale markeder udgør imidlertid en del af Fællesskabets indre marked, og de afgørelser vedrørende regulering, der træffes af de nationale tilsynsmyndigheder, har ofte indvirkning på grænseoverskridende transaktioner. Der er derfor behov for en vis grad af ensartethed mellem de nationale tilsynsmyndigheders strategier for at undgå forvriddinger som følge af anvendelsen af forskellige strategier, der kunne få indvirkning på det indre markeds rette virkemåde. På områderne for jernbanetraffic og kommunikation indeholder fællesskabslovgivningen en bestemmelse, der udtrykkeligt forpligter tilsynsmyndighederne til at samordne deres beslutningstagningsprincipper²⁵.
54. For øjeblikket forefindes der en række organisatoriske ordninger for de relevante sektorer, hvis formål er at fremme ensartetheden mellem myndighedernes regelsæt.

For en række sektorer er der blevet etableret europæiske sammenslutninger, hvori tilsynsmyndigheder fra medlemsstaterne og ofte fra tredjelande deltager. Eksemplerne omfatter:

- Council of European Energy Regulators (CEER) fungerer som et omdrejningspunkt for kontakten mellem tilsynsmyndighederne og Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Energi og Transport. Det har et tæt samarbejde med tilsynsmyndigheder i Nordamerika og i EU's kandidatlande. CEER's arbejde har været centreret om spørgsmål vedrørende grænseoverskridende transaktioner, og CEER spiller en aktiv rolle i Firenze-forummet om regulering og Madrid-forummet om regulering (se nedenfor).
- European Committee for Postal Regulation (CERP) er sammensat af repræsentanter fra de tilsynsmyndigheder for posttjenesterne, som er oprettet i de lande, der er medlem af CEPT (Den Europæiske Konference af Post- og Teleadministrationer), herunder EU og kandidatlandene, EFTA og andre lande som f.eks. Albanien og Den Russiske Føderation. I CERP drøftes emner, der

²² For eksempel energitilsynet i Det Forenede Kongerige og Danmark. Inden for kommunikationsområdet bestemmes det i fællesskabslovgivningen, at tilsynsmyndighederne skal fremme formidlingen af oplysninger til forbrugerne for at sætte forbrugerne i stand til at vælge (artikel 21 og 22 i forsyningspligt-direktivet (2002/22/EF))

²³ F.eks. i Det Forenede Kongerige og Sverige

²⁴ F.eks. i Belgien

²⁵ Artikel 31 i direktiv 2001/14/EF og artikel 7, stk. 2, i rammedirektivet om kommunikation

vedrører regulering og drift af posttjenester, og der formidles kontakt med de relevante myndigheder, således at der kan udarbejdes en fælles strategi, som, hvis det er hensigtsmæssigt, kan føre til forslag og henstillinger.

- De fælles luftfartsmyndigheder (Joint Aviation Authorities - JAA) er paraplyorganisationen for de nationale civile luftfartsvæsner. Den har udarbejdet fælles sikkerhedskrav og -procedurer til de fleste områder inden for civil luftfart. Standarderne er ikke bindende, medmindre de gennemføres i enten EU- eller national lovgivning.

55. I el- og gassektoren er der en enestående samordnings- og samarbejdsform mellem de nationale tilsynsmyndigheder. For at skabe enighed mellem alle parterne om spørgsmål vedrørende grænseoverskridende transaktioner i gas- og elsektoren blev der oprettet to reguleringsfora, *Madrid-forummet* og *Firenze-forummet*. De nationale tilsynsorganer for energi og højtstående repræsentanter for medlemsstaterne, industrien og forbrugerne deltager i disse fora, hvori Kommissionen har forsæde. De beslutninger, der træffes i foraene, er ikke formelt bindende, men de træffes, idet man er enig om, at de nationale tilsynsmyndigheder skal gennemføre dem på nationalt plan²⁶. De to foras begrænsninger bliver gradvis tydeligere, navnlig når det drejer sig om at træffe beslutninger om kontroversielle emner. Derfor fremsatte Kommissionen i marts 2001 forslag om en forordning om grænseoverskridende elektricitetsudveksling, der indeholdt bestemmelser om en komitologiprocedure vedrørende emner, der var blevet drøftet inden for rammerne af Firenze-forummet.

56. De europæiske tilsynsmyndigheders grupper

For nylig har en ny organisatorisk form for inddragelse af de nationale tilsynsmyndigheder på fællesskabsplan udmøntet sig i nedsættelsen af grupper af tilsynsmyndigheder, hvis formål er at styrke og formalisere de sektorspecifikke tilsynsmyndigheder på EU-plan. I modsætning til komitologiudvalgene skal disse grupper være sammensat af de nationale tilsynsmyndigheder for den relevante sektor. Konceptet blev f.eks. behandlet detaljeret i ”Lamfalussy-rapporten” om den fremtidige lovgivnings- og reguleringsproces for det europæiske værdipapirmarked med henblik på udarbejdelsen af en ny og mere effektiv form for regulering. For så vidt angår tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, blev de europæiske tilsynsmyndigheders gruppe vedrørende elektroniske kommunikationsnet og -tjenester for nylig nedsat i medfør af en afgørelse truffet af Kommissionen²⁷. Gruppens formål er: (a) at rådgive og bistå Kommissionen med at konsolidere det indre marked for elektroniske kommunikationsnet og -tjeneste; (b) at tjene som mellemlid mellem nationale tilsynsmyndigheder og Kommissionen og c) at bistå med at sikre en ensartet gennemførelse af regelsættet i alle medlemsstater.

57. Med hensyn til el- og gassektoren har Kommissionen i sine ændrede forslag vedrørende gennemførelsen af det indre marked for energi henstillet, at der bliver nedsat en sådan gruppe for tilsynsmyndigheder i el- og gassektoren som reaktion på et forslag fra Europa-Parlamentet.

²⁶ Ønskes der yderligere oplysninger om Firenze- og Madrid-forummet, se da http://europa.eu.int/comm/energy/en/elec_single_market/florence/index_en.html; http://europa.eu.int/comm/energy/en/gas_single_market/madrid.html

²⁷ EFT L 200 af 30.7.2002, s. 38

58. Komitologi

Fællesskabslovgivningen indeholder for de fleste af de relevante sektorer bestemmelser om anvendelse af komitologiprocedurer i forbindelse med fastlæggelsen af detaljerne for gennemførelsen af de regler, der er fastlagt i Fællesskabets grundlæggende lovgivning. Den almindelige fremgangsmåde i disse procedurer er, at Kommissionen træffer afgørelser efter høring af enten et rådgivende udvalg eller et reguleringsudvalg, der er sammensat af repræsentanter fra medlemsstaterne. De emner, der behandles, er ofte dem, der navnlig er relevante i forbindelse med grænseoverskridende transaktioner, som f.eks. kvalitetsstandarder for grænseoverskridende posttjenester eller interoperabilitet i jernbanenettet. Der er nedsat komitologitudvalg for området for kommunikation, posttjenester, jernbanetransport og luftfart. Det bør bemærkes, at medlemsstaterne selv skal træffe beslutning om, hvordan de ønsker at være repræsenteret i disse udvalg, og derfor kan det ikke garanteres, at den sektorspecifikke tilsynsmyndighed deltager. I de fleste tilfælde, hvor der er oprettet tilsynsmyndigheder, inddrager medlemsstaterne imidlertid disse i praksis i proceduren. Med hensyn til elektricitetsområdet foreslår Kommissionen i sine forslag om gennemførelsen af det indre marked for energi, at der indføres en komitologiprocedure for emner, der har relevans for den grænseoverskridende elforsyning.

1.3 Er de europæiske tilsynsmyndigheder nødvendige?

59. For øjeblikket er der ikke oprettet en europæisk tilsynsmyndighed for nogen af de relevante sektorer. Tanken om at oprette en sådan myndighed på europæisk plan for visse sektorer, er imidlertid blevet drøftet gennem nogen tid, navnlig for så vidt angår kommunikationsområdet²⁸. På luftfartsområdet besluttede Rådet for eksempel for nylig at oprette et europæisk luftfartssikkerhedsagentur (EASA) på grundlag af et forslag, der var blevet fremsat af Kommissionen. Dette agentur vil bistå Kommissionen med at indføre fælles standarder for lufttransportsikkerhed og miljøbeskyttelse gennem anvendelse af en komitologiprocedure. Det vil ligeledes være ansvarligt for sikring af luftdygtighed og miljøgodkendelse af luftfartsprodukter, der udvikles eller anvendes i medlemsstaterne. Denne opgave er indtil videre blevet udført af de nationale luftfartsmyndigheder. I denne (begrænsede) forstand kan det nye agentur anses for at være en europæisk tilsynsmyndighed. På området for jernbanetrafik foreslog Kommissionen i sin anden jernbanepakke fra januar 2002, at der blev oprettet et europæisk jernbaneagentur. Dette agentur skulle imidlertid ikke have en direkte tilsynsførende funktion. Alligevel ville agenturet på nogle områder få en rådgivende funktion, der er sammenlignelig med den funktion, der udøves af de europæiske tilsynsmyndigheders gruppe på kommunikationsområdet.

2. Finansiering af forsyningspligtigheder

60. For at nå finansiel ligevægt er det for et betydeligt antal forsyningspligtigheder nødvendigt med særlige finansieringsordninger, mens levedygtigheden for nogle

²⁸

Se de to uafhængige undersøgelser, som er blevet gennemført på anmodning fra Kommissionen: Eurostrategies/Cullen International: "The possible added value of a European Regulatory Authority for telecommunications", december 1999; Nera & Denton Hall: "Issues associated with the creation of a European Regulatory authority for telecommunications", marts 1997

tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse kan sikres alene ved hjælp af markedsmekanismerne.

61. Generelt indeholder fællesskabsretten ingen forpligtelser til at anvende en bestemt finansieringsform for forsyningspligtigheder, og medlemsstaterne afgør, hvordan disse ydelser skal finansieres. Uanset hvilken finansieringsordning der anvendes, skal ordningen imidlertid være i overensstemmelse med bestemmelserne om konkurrence og statsstøtte samt med traktatens bestemmelser om det indre marked. Under alle omstændigheder giver traktaten leverandørerne af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse mulighed for at modtage kompensation for den ekstra omkostning, der er forbundet med opfyldelsen af en forsyningspligt. Enhver kompensation, der overstiger det beløb, der er nødvendigt for at opfylde forsyningspligten, er principielt ikke forenelig med traktaten.
62. Finansieringsordningerne kan være udformet forskelligt, f.eks. som direkte finansiering over statsbudgettet, bidrag indbetalt af markedsdeltagere, tildeling af særlige eller eksklusive rettigheder, udjævning af afgifter eller, hvis det drejer sig om ikke-forretningsmæssige sociale tjenesteydelser, solidarisk finansiering.

(a) *Direkte kompensation over en medlemsstats budget*

Den direkte kompensation over en medlemsstats budget er en af måderne, hvorpå der kan ydes økonomisk støtte til forsyningspligtigheder. Kompensationen kan ske i form af direkte udbetalinger til leverandøren af ydelsen eller i form af andre økonomiske fordele, som f.eks. skattefritagelse, som medfører lavere budgetindtægter i medlemsstaterne. I nogle tilfælde kan medlemsstaternes direkte kompensation suppleres med fællesskabsmidler, der bygger princippet om medfinansiering, f.eks. gennem strukturfondene.

Med den direkte kompensation fordeles finansieringsbyrden med hensyn til forsyningspligtigheden mellem alle skatteyderne. Denne finansieringsmetode skaber ingen hindringer for adgang. Den er underlagt parlamentarisk kontrol i den pågældende medlemsstat som en del af budgetproceduren.

(b) *Bidrag indbetalt af markedsdeltagere*

Medlemsstaterne kan ligeledes afgøre, at nettoomkostningen ved forsyningspligten skal godtgøres af brugerne af ydelserne gennem gebyrer, der pålægges selskaberne. Denne mulighed er udtrykkeligt omhandlet i Fællesskabets lovgivning om telekommunikation og om posttjenester.

Såfremt medlemsstaterne vælger at anvende denne mulighed, skal de sikre, at fordelingsmetoden blandt selskaberne er baseret på objektive og ikke-forskelsbehandlende kriterier, og at metoden er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Dette princip burde ikke forhindre medlemsstaterne i at gøre undtagelse for nye selskaber, der endnu ikke har opnået særlig store markedsandele. Uanset hvilken finansieringsordning medlemsstaterne beslutter sig for, skal de sikre, at markedsdeltagerne kun bidrager til finansieringen af forsyningspligten og ikke til andre aktiviteter, der ikke er direkte forbundet med opfyldelsen af forsyningspligten. Ordningen skal under alle omstændigheder være i overensstemmelse med fællesskabslovgivningens principper, herunder navnlig

princippet om ikke-forskelsbehandling og proportionalitetsprincippet i tilfælde af, at fordelingsordningen anvendes.

Nettoudgiften ved forsyningspligten kan fordeles på alle foretagender eller bestemte typer af foretagender. De nationale tilsynsmyndigheder bør sikre sig, at virksomheder, der modtager finansiel støtte, fremlægger oplysninger om de enkelte omkostninger, der er tilstrækkeligt detaljerede til at begrunde deres anmodning. De udpegede virksomheder har en interesse i at fastlægge nettoomkostningerne ved forsyningspligten så højt som muligt. Medlemsstaterne skal derfor skabe effektiv åbenhed om og mulighed for at kontrollere de beløb, der angives i forbindelse med finansiering af forsyningspligten.

Desuden bestemmes det i direktiv 2002/22/EF om forsyningspligt inden for elektronisk kommunikation, at medlemsstaternes ordninger for omkostningsberegning og finansiering af forsyningspligten skal meddeles Kommissionen, så den kan undersøge, om de er forenelige med traktaten. I betragtning 21 i direktivet bestemmes det endvidere, at det ved alle finansieringsordninger skal sikres, at forbrugere og brugere i én medlemsstat ikke bidrager til omkostninger ved forsyningspligten i en anden medlemsstat, f.eks. i forbindelse med opkald fra en medlemsstat til en anden.

(c) *Særlige og eksklusive rettigheder*

I nogle tilfælde indrømmer medlemsstaterne særlige eller eksklusive rettigheder for at sikre den økonomiske levedygtighed for en leverandør af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Indrømmelsen af sådanne rettigheder er ikke i sig selv uforenelig med traktaten. Domstolen har fastslået²⁹, at traktatens artikel 86, stk. 2, ”gør det muligt for medlemsstaterne at indrømme virksomheder, som de overdrager udførelsen af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, eksklusive rettigheder, der kan begrænse anvendelsen af traktatens konkurrenceregler, i det omfang en begrænsning af konkurrencen eller en udelukkelse af enhver konkurrence fra andre erhvervsdrivendes side er nødvendig for, at de virksomheder, der er indrømmet eksklusive rettigheder, kan udføre de særlige opgaver, som er betroet dem”. Medlemsstaterne skal imidlertid sikre sig, at sådanne rettigheder er forenelige med reglerne for det indre marked, og at de ikke er ensbetydende med misbrug af en dominerende stilling, som omhandlet i artikel 82, fra den pågældende operatørs side. Generelt må eksklusive eller særlige rettigheder kun begrænse konkurrencen på visse markeder i det omfang, at rettighederne er nødvendige for, at den pågældende forsyningspligt kan opfyldes.

Desuden kan medlemsstaternes frihed til at indrømme særlige eller eksklusive rettigheder til udbydere af forsyningspligttydelser ligeledes begrænses i henhold til den sektorspecifikke fællesskabslovgivning³⁰.

²⁹ Domstolens dom af 19. maj 1993 i sag nr. C-320/91, Corbeau, Sml. 1993 I, s. 2533, præmis 14

³⁰ Jf. artikel 2, stk. 1, i Kommissionens direktiv 2002/77/EF af 16. september 2002 om konkurrence på markederne for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, EFT L 249 af 17.9.2002, s. 21; artikel 7, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/67/EF af 15. december 1997 om fælles regler for udvikling af Fællesskabets indre marked for posttjenester og forbedring af disse tjenesters kvalitet, EFT L 15 af 21.1.1998, s. 14

(d) *Udjævning af afgifter*

Med hensyn til nogle tjenesteydelser, som f.eks. visse telekommunikations- og posttjenester, kræver medlemsstaterne, at forsyningspligtydelser leveres til den samme pris på hele medlemsstatens område. I disse tilfælde baseres afgiften på et gennemsnit af omkostningen ved at levere ydelserne, og denne kan variere betydeligt, f.eks. afhængig af, hvorvidt tjenesteydelserne leveres i et tætbeboet område eller i et afsidesliggende landområde. Generelt, og under forudsætning af Kommissionens kontrol af misbrug, er udjævningen af afgifter forenelig med fællesskabslovgivningen, såfremt en medlemsstat påtvinger den af hensyn til den territoriale og sociale samhörighed, og såfremt udjævningen opfylder de betingelser, der er fastlagt i traktatens artikel 86, stk. 2³¹.

(e) *Solidarisk finansiering og obligatorisk medlemskab*

Denne form for finansiering nævnes her på grund af sin betydning, selv om den udelukkende vedrører støtte til forsyningspligtydelser af ikke-økonomisk natur. Medlemsstaternes grundlæggende socialsikringsordninger er generelt baseret på ordninger, der forfølger et socialt formål og bygger på solidaritetsprincippet. Ordningerne går nemlig ud på at sikre samtlige heraf omfattede personer en forsikring mod risikoen for eksempelvis sygdom, alderdom, dødsfald og invaliditet, uanset disse personers formueforhold og sundhedstilstand på det tidspunkt, hvor de har tilsluttet sig ordningerne. Solidaritetsprincippet kan for eksempel i sygesikringsordninger komme til udtryk ved, at ordningen finansieres ved bidrag, der er proportionale med indtægterne fra de personer, som betaler dem, mens ydelserne er baseret på modtagernes behov. I dette tilfælde indebærer solidariteten en omfordeling af ressourcerne mellem de mest velhavende og dem, som uden en sådan ordning ville stå uden den nødvendige sociale sikring på grund af deres ressourcer og sundhedstilstand. Den afbøder ligeledes markedssvigt i forbindelse med sygesikringer, der er forbundet med stordriftsfordele, risikoudvælgelse og moralske usikkerhedsmomenter. I aldersforsikringen kan solidariteten komme til udtryk ved, at det er de bidrag, der indbetales af de erhvervsaktive, som finansierer pensionerne for pensionisterne. Solidariteten viser sig ligeledes ved, at der opnås pensionsrettigheder uden bidragspligt og pensionsrettigheder, som ikke afhænger af de indbetalte bidrags størrelse. Endelig kan solidariteten komme til udtryk ved, at de overskudsgivende socialsikringsordninger bidrager til finansieringen af de ordninger, der har strukturbetingede økonomiske vanskeligheder. De således udformede socialsikringsordninger bygger på et system med obligatorisk medlemskab, som er uomgængeligt nødvendigt, hvis der skal være tale om solidaritet og økonomisk ligevægt mellem ordningerne. Ydermere er administrationen af sådanne ordninger generelt undergivet omfattende statskontrol.

I henhold til Domstolens retspraksis har de organer, som er pålagt denne virksomhed, der bygger på princippet om national solidaritet og ikke drives med vinding for øje, en rent social funktion. Organerne udøver ikke aktiviteter af økonomisk karakter og skal ikke anses for at være selskaber i henhold til fællesskabslovgivningen³². Det

³¹ Domstolens dom af 19. maj 1993 i sag nr. C-320/91, Corbeau, Sml. 1993 I, s. 2533, præmis 15

³² Dom afsagt af Domstolen den 17. februar 1993 i de forenede sager 159/91 og 160/91, Christian Poucet og Daniel Pistre, Sml. 1993 I, s. 637 (præmis 18, 19); dom afsagt den 22. januar 2002 i sag nr. C-218/00, Cicala di Battistello Venanzio & C. Sas mod INAIL, Sml. 1993 I, s. 691 (præmis 44)

kunne imidlertid overvejes, hvorvidt kriterierne for og konsekvenserne af den solidariske finansiering af socialsikringsordninger burde præciseres på fællesskabsplan.

63. Formålet med de bestemmelser, der regulerer det indre marked, konkurrence og statsstøtte, er at sikre, at den økonomiske støtte, der ydes til forsyningspligtigheder, ikke er konkurrenceforvridende eller fordrejer det indre markeds funktion. Den vedtagne sektorspecifikke lovgivning sigter ligeledes udelukkende mod at sikre, at de finansieringsordninger, som medlemsstaterne vedtager, forvrider konkurrencen mindst muligt og letter markedsadgangen. Der tages ikke højde for andre relevante kriterier, der kan ligge til grund for valget af en finansieringsordning, såsom effektivitet, ansvarlighed eller omfordelingseffekt. På nuværende tidspunkt anser Kommissionen det for at være hensigtsmæssigt at starte en debat om, hvorvidt disse kriterier kan give anledning til at konkludere, at bestemte finansieringsordninger skal foretrækkes og om, hvorvidt Fællesskabet skal træffe foranstaltninger til fremme af bestemte finansieringsordninger.

3. Evaluering af forsyningspligtigheder

64. Evalueringen af forsyningspligtigheder kan ikke holdes adskilt fra evalueringen af den præstation, som ydes af de virksomheder, der leverer disse ydelser. Denne præstation er baseret på ydelsen af kvantitative og kvalitative fordele til brugere og forbrugere, og følgelig på en større tilfredshed fra deres side. På fællesskabsplan er det en vigtig, at der foretages en evaluering af disse sektors præstationer for at sikre, at målsætningerne om økonomisk, social og territorial samhørighed samt miljøbeskyttelse opnås. Set fra et rent økonomisk perspektiv er evalueringen af forsyningspligtigheder vigtig, da de sektorer, der leverer disse ydelser, tegner sig for en væsentlig del af EU's BNP, og da priserne i disse erhverv har indflydelse på andre sektors omkostninger. Den kendsgerning, at der i disse sektorer for øjeblikket gennemføres store strukturreformer som følge af ændringer i lovgivningen, teknologiske, sociale og økonomiske ændringer, tjener ligeledes som begrundelse for at evaluere de netværksvirksomheder, der på dette tidspunkt leverer tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Ikke desto mindre bør der foretages en evaluering af præstationen inden for alle erhverv, der leverer forsyningspligtigheder, uanset om der gennemføres strukturændringer i disse erhverv eller ej. Evalueringerne er ligeledes yderst nødvendige, da oplysningerne i evalueringen er vigtige for brede politiske drøftelser og en informeret regulering af sektorerne. Endelig er evalueringerne begrundet med hensyn til god regeringsførelse. Evaluering tjener som bevis-, vurderings- og oplysningsgrundlag for udformningen og tilpasningen af politikker og for den politiske ansvarlighed. Med baggrund i alle disse årsager anser Kommissionen det for vigtigt, at der foretages en vurdering af forsyningspligtighederne, og har i denne forbindelse fastlagt en strategi.

3.1 En strategi med tre søjler

65. Allerede i meddelelsen fra 2000 om forsyningspligtigheder i Europa blev det fastslået, at *"fællesskabsengagementet i forsyningspligtigheder går længere end til udviklingen af det indre marked, herunder instrumenter til sikring af kvalitetsstandarder, samordning af forvaltningsmyndighedernes virksomhed og af evalueringen af aktiviteterne. (...) Sådanne bidrag har til formål at styrke den*

*nationale, regionale og lokale indsats, men under ingen omstændigheder at træde i stedet for denne*³³. Med udgangspunkt i disse principper foretager Europa-Kommissionen regelmæssigt evalueringer af de præstationer, der ydes af de virksomheder, som leverer tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Evalueringen bygger på tre søjler.

66. Kommissionen har gjort "horisontale vurderinger" til en del af sin strategi for en effektiv evaluering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. I december 2001 fremlagde Kommissionen sin første horisontale vurdering³⁴ som bilag til "Rapport om Fællesskabets produkt- og kapitalmarkeder"³⁵. På Rådets anmodning udgjorde rapporten et grundlag for fremtidig horisontal overvågning og regelmæssig evaluering af tjenesteydelserne. I overensstemmelse med Rådets opfordring til at fremlægge en evalueringsmetode for forsyningspligtigheder blev der i meddelelsen "Metodik til horisontal evaluering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse"³⁶ fastlagt en metode, som Kommissionen skal anvende i sine fremtidige horisontale evalueringer. Kommissionen vil udarbejde årlige rapporter, hvori den præsenterer resultaterne af den horisontale vurdering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Rapporterne vil bestå af tre hoveddele: En analyse af strukturelle ændringer og markedseffektivitet, resultaterne af den løbende forbrugerhøringsproces og en tværsektoral revision af horisontale emneområder. Indledningsvis vil de horisontale evalueringer omfatte medlemsstaternes sektorer for lufttransport, offentlig transport på lokalt og regionalt plan, el, gas, posttjenester, jernbanetransport og telekommunikation.
67. Sideløbende med de horisontale vurderinger foretager Europa-Kommissionen sektorbestemte analyser af de industrier, der leverer tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse³⁷. Faktisk er industriernes økonomiske og tekniske rammer samt regelsæt så forskellige, at nogle emner er industrispecifikke og ikke kan behandles fyldestgørende i horisontale vurderinger. Desuden er de sektorbestemte analyser passende redskaber til kontrol af gennemførelsen af direktiver og den effektive anvendelse af de regler, der er gennemført i national lovgivning, samt til opnåelse af et sammenligningsgrundlag for reguleringen af de enkelte sektorer. Dette giver Kommissionen grundlag for at vejlede medlemsstaterne om fremtidig regulering og for at drøfte den bedste praksis i sektorerne. Analyserne tegner ligeledes et tydeligt billede af eventuelle eksempler på manglende overensstemmelse med EU-lovgivningen.
68. Evalueringerne af forsyningspligtighedernes effektivitet ville ikke være fyldestgørende, såfremt der ikke blev taget højde for udtalelserne fra de forskellige interesserede parter (alle brugere/forbrugere, operatører, tilsynsmyndigheder, arbejdsmarkedets parter, de offentlige myndigheder osv.), som berøres af disse ydelser. Der tages højde for de interesserede parters synspunkter i Kommissionens analyse, og disse synspunkter fungerer som vejledning for de fremtidige politiske

³³ KOM(2000) 580, s. 23-24

³⁴ Den første horisontale vurdering af resultaterne i netværksindustrier, der leverer forsyningspligtigheder, SEK(2001) 1998

³⁵ KOM(2001) 736 endelig

³⁶ KOM(2002) 331 endelig

³⁷ Se eksemplerne fra sektorerne for telekommunikation, posttjenester, energi og transport i Kommissionens rapport om forsyningspligtigheder, KOM(2001) 598 af 17.10.2001, s. 15

tiltag. Konkret analyseres forbrugertilfredsheden med hensyn til forsyningspligtgydelser af Eurobarometret og i meningsmålinger samt kvalitative undersøgelser³⁸.

3.2 *Evalueringsens omfang*

69. I den nuværende situation, der indebærer ændringer i strukturen og lovgivningen, bør der i forbindelse med evalueringen tages højde for fire spørgsmål.

(a) Medfører de strukturændringer, der finder sted i de industrier, der leverer forsyningspligtgydelser, fordele for brugerne og forbrugerne i form af lavere priser og bedre ydelser?

Liberaliseringen af industrier, der leverer tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, bør skabe konkurrence og som følge heraf øgede valgmuligheder, og den bør tvinge virksomhederne til at rationalisere deres produktion og tilbyde bedre og nyskabende ydelser til lavere priser. Disse mange fordele bør øge velfærd, forudsat at der træffes passende foranstaltninger til at sikre forbruger- og brugerrettighederne. Fordelene ved at liberalisere markedet kan imidlertid kun overføres til brugerne og forbrugerne, såfremt der eksisterer en passende lovgivning og passende konkurrencebetingelser. Evalueringen af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse er vigtig for at finde tegn på eventuelle mangler i forbindelse med overførelsen af disse fordele og visse økonomiske operatørers eventuelle tilbageholdelse af disse fordele. Denne målsætning er i overensstemmelse med Kommissionens generelle initiativ til at forbedre regeringsførelsen og kvaliteten af lovgivningen i Den Europæiske Union.

(b) Hvordan er udviklingen med hensyn til adgangen til og kvaliteten af leveringen af forsyningspligtgydelser?

Markedseffektivitet omfatter den leverede ydelses kvalitet og prisoverkommelighed. Liberaliseringen af markedet indebærer, at der er en potentiel risiko for, at konkurrencen presser priserne ned på bekostning af kvaliteten af ydelserne eller på bekostning af den lige fordeling af fordele blandt brugere og forbrugere. I evalueringen bør der således tages særlig højde for samspillet mellem de forskellige infrastrukturnetværk samt for målsætningerne for både økonomisk effektivitet, forbruger- og brugerbeskyttelse og økonomisk, social og territorial samhørighed. I denne forbindelse er det yderst vigtigt at vurdere tilgængeligheden til netværkene. På energi- og transportområdet er det for eksempel nyttigt at analysere sammenkoblingen af forskellige netværk og navnlig den geografiske forbindelse mellem de mest udviklede områder og de ugunstigt stillede regioner.

(c) Hvordan påvirkes beskæftigelsen af ændringer i de sektorer, der leverer forsyningspligtgydelser?

De industrier, der leverer forsyningspligtgydelser, er traditionelt blevet drevet af den offentlige sektor og har mange ansatte. Indførelsen af konkurrence giver anledning til frygt for væsentlige omkostninger til tilpasning af arbejdsstyrken. Denne frygt er hovedårsagen til modstanden mod strukturændringer. Det er derfor vigtigt at vurdere

³⁸

http://europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/serv_gen/cons_satisf/index_en.html

omfanget af disse omkostninger. Formålet med vurderingen er at foretage et skøn over både de direkte og indirekte indvirkninger på beskæftigelsen. Det er således navnlig vigtigt at udvide omfanget af analysen og vurdere de langsigtede indvirkninger på økonomien overordnet set samt de kortsigtede virkninger i de industrier, der leverer ydelserne.

(d) Hvordan opfattes denne udvikling af brugerne/forbrugerne?

Det sidste emne, der skal behandles, består i, hvordan udviklingen i disse sektorer effektivitet opfattes i praksis. Der kan i høj grad være uoverensstemmelse mellem den faktiske udvikling og den måde, hvorpå befolkningen opfatter udviklingen. Da brugerne og forbrugerne bør være dem, der i sidste ende nyder godt af de tjenester, der leveres af disse industrier, er det afgørende, at deres mening høres. Det bør imidlertid erindres, at dem, der drager fordel af tjenesteydelserne, er en vifte af aktører, der strækker sig fra private husholdninger til virksomheder, og at der er forskel mellem disses budgetter, omfang og andre karakteristika. De forskellige grupper skal derfor behandles særskilt i alle evalueringerne.

3.3 *Problemer*

70. En af de største hindringer for en omfattende evaluering er den enorme forskel på tilgængeligheden af data. Ved at udstikke retningslinjer har Europa-Kommissionen spillet en vigtig rolle i forbindelse med strømliningen og standardiseringen af dataindsamlingen. Siden 2000 har Kommissionen offentliggjort en fortegnelse over strukturelle indikatorer³⁹, hvoraf nogle vedrører de industrier, der leverer forsyningspligtigheder. Bilaget til meddelelsen om en metodik til evaluering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse omfatter en fortegnelse over indikatorer, hvoraf nogle for øjeblikket ikke er tilgængelige, som udgør den ideelle plan for evaluering. Denne fortegnelse kan udgøre grundlaget for drøftelser med dem, der potentielt kan give oplysninger, for at forbedre indsamlingen af oplysninger. Sideløbende med den ressourceknaphed, der præger de nationale tilsynsmyndigheder eller statistikkontorer, og de tilbageværende forskelle mellem metoderne, som vanskeliggør sammenligninger, er det et stadig stigende problem, at selve liberaliseringsprocessen kan have indflydelse på tilgængeligheden og kvaliteten af data. På den ene side har indførelsen af konkurrence i nogle tilfælde medført en mere omfattende dataindsamling og -evaluering, end der foregik, før de private operatører indtrådte på markedet. På den anden side skaber det vanskeligheder for nogle medlemsstater, når private virksomheder afviser at afsløre strategiske oplysninger med den begrundelse, at det drejer sig om markedsfølsomme oplysninger, selv om det ikke altid er åbenlyst, at det er tilfældet. Et emne, der bør tages op, er at der skal findes en gylden middelvej mellem behovet for at indhente data til evaluering og udarbejdelse af politikker og virksomhedernes ret til at behandle disse oplysninger som værende fortrolige.
71. Desuden er det nødvendigt, at der i forbindelse med evalueringen findes den rigtige balance mellem den økonomiske politik og socialpolitikken, navnlig for så vidt angår kvaliteten af leveringen af ydelserne og den sociale og territoriale samhørighed. De

³⁹ Se KOM(2002) 551 af 16.10.2002 og arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene til støtte for Kommissionens rapport til Det Europæiske Råds forårsmøde i Bruxelles om fremskridtet med hensyn til Lissabon-strategien, (KOM(2003) 5), SEK(2003) 25/2 af 7.3.2003

nuværende juridiske rammer for forsyningspligtigheder er kun delvist retningsgivende på dette område.

72. Med udgangspunkt i disse emner har Kommissionen udarbejdet en evalueringsstrategi og yder det nødvendige bidrag til debatten. Indtil videre har Kommissionens funktion bestået i at foretage horisontale evalueringer på tværs af lande og sektorer samt sikre øget samordning mellem de nationale tilsynsmyndigheder for at tilnærme medlemsstaternes konkurrence- og reguleringsvilkår til hinanden. Kommissionen kan imidlertid ikke indhente oplysninger om, udarbejde sammendrag af og fremlægge en samlet oversigt over alle de ofte divergerende opfattelser, som de forskellige interesserede parter har om forsyningspligtighedernes effektivitet. Dette betyder, at der er behov for en bred drøftelse af, hvordan evalueringen skal gennemføres, og hvem der skal foretage evalueringen. Endvidere udelukker Kommissionens evaluering på fællesskabsplan ikke supplerende evalueringer på andre niveauer (i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet) eller fra andre organer. Spørgsmålet om, hvorvidt en evaluator på fællesskabsplan skal være uafhængig af Kommissionen og/eller medlemsstaterne, står stadig åbent.
73. Sådan som det henstilles i Europa-Parlamentets beslutning⁴⁰, ville offentlighedens deltagelse kunne udvides betydeligt. Parlamentet foreslår, *”at der arrangeres en debat mellem de forskellige eksisterende overvågningsorganer (ØSU, Regionsudvalget, rådgivende organer, sammenslutninger, der er involveret i initiativer vedrørende forsyningspligtigheder, samt forbrugersammenslutninger)”*. Der skal tages hensyn til resultaterne af denne debat, resultaterne skal være retningsgivende ved den årlige horisontale evaluering, og evalueringen skal i sig selv være genstand for debat. En sådan bred social debat om forsyningspligtighedernes effektivitet skal være velkommen, forudsat at alle de interesserede parter interesser er velbalancerede og behørigt repræsenteret. Inden for de nuværende institutionelle rammer er det uklart, hvilken rolle de forskellige institutioner og organisationer hver især skal spille i forbindelse med evalueringen af forsyningspligtighederne, og hvordan debatten skal struktureres og arrangeres.

4. Den internationale dimension: Handelspolitik

4.1 Liberalisering af handelen med forsyningspligtigheder inden for rammerne af Verdenshandelsorganisationen (WTO)

74. Fællesskabet og medlemsstaterne har tiltrådt den almindelige overenskomst om handel med tjenesteydelser (GATS)⁴¹, der er det væsentligste multilaterale sæt af principper om handel med tjenesteydelser, hvor WTO's medlemsstater med visse begrænsninger har forpligtet sig til at åbne bestemte servicesektorer for konkurrence fra udenlandske leverandører.

⁴⁰ Europa-Parlamentets beslutning om Kommissionens meddelelse om forsyningspligtigheder i Europa, KOM(2000) 580 – C5-0399/2001 - 2001/2157(COS). Endelig udgave: A5/0361/2001. Ordfører: Werner Langen. 17. oktober 2001

⁴¹ Se Kommissionens publikation: ”GATS. A guide for business” og WTO's publikation ”GATS. Facts and fiction”. GATS-teksten er offentliggjort i EFT L 336 af 23.12.1994, s. 190

4.1.1 *Forsyningspligtydelser er ikke som sådan udelukket fra GATS*

75. Ordet ”forsyningspligtydelser” optræder ikke i GATS-aftalen. GATS-bestemmelserne finder anvendelse på alle tjenester, der ydes som en forpligtelse, med to undtagelser:

- I lufttransportsektoren gælder undtagelsen trafikrettighederne og alle de tjenesteydelser, der er direkte forbundet med udøvelsen af trafikrettigheder, og
- undtagelsen gælder ligeledes de tjenesteydelser, uanset sektor, der tilbydes befolkningen, og som er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed, hvilket er ensbetydende med enhver tjenesteydelse, som hverken ydes med et kommercielt formål for øje eller i konkurrence med en eller flere tjenesteudbydere.

Det kan tilføjes, at levering af tjenesteydelser til offentlige myndigheder som følge af offentlige indkøb – herunder forsyningspligtydelser – ikke for øjeblikket er underlagt de centrale forpligtelser i henhold til GATS (mestbegunstigelsesklausulen, national behandling, markedsadgang, eventuelle yderligere forpligtelser). Fællesskabet har imidlertid forpligtet sig til at anvende mestbegunstigelsesklausulen og princippet om national behandling over for de kontraherende parter til aftalen om statslige indkøb, der ligeledes er indgået inden for rammerne af WTO.

4.1.2 *GATS-aftalen indeholder bestemmelser om generelle og sikkerhedsmæssige undtagelser, der i vid udstrækning svarer til undtagelserne i EF-traktaten.*

76. Under forbehold af kravet om, at sådanne foranstaltninger ikke anvendes på en måde, der udgør en vilkårlig eller uberettiget forskelsbehandling mellem lande, hvis forhold ligner hinanden, eller en skjult begrænsning på handelen med tjenesteydelser, må intet i GATS-aftalen fortolkes således, at det forhindrer noget medlem i at indføre eller håndhæve bestemmelser, der er nødvendige for at beskytte den offentlige moral eller bevare den offentlige orden, at beskytte menneskers, dyrs eller planters liv eller sundhed, nødvendige for at sikre overholdelse af love eller bestemmelser vedrørende forebyggelse af vildledende eller svigagtige metoder eller for at behandle følgerne af misligholdelse af kontrakter om tjenesteydelser, beskyttelse af enkeltpersoners privatliv i forbindelse med behandling og udbredelse af personlige oplysninger og beskyttelse af fortroligheden for personlige optegnelser og konti samt sikkerhed (artikel XIV i GATS-aftalen).

77. Desuden må intet i GATS-aftalen fortolkes, således at det forpligter noget medlem til at frigive oplysninger, såfremt medlemmet anser afsløringen af disse oplysninger for at være i strid med sine væsentlige sikkerhedsinteresser, eller således at det forhindrer noget medlem i at iværksætte tiltag, som medlemmet anser for at være nødvendige for beskyttelsen af dets væsentlige sikkerhedsinteresser (artikel XIV a) i GATS-aftalen). I præambelen til GATS bestemmes det ligeledes, at medlemmerne har ret til at regulere leveringen af tjenesteydelser for at nå nationale politiske mål.

4.1.3 *Liberaliseringen af handel med forsyningspligtydelser afhænger af WTO-medlemmernes indgåede forpligtelser*

78. For så vidt angår de forsyningspligtydelser, der ikke er omfattet af undtagelserne til GATS-aftalen, fastlægges omfanget af landenes liberalisering ikke automatisk, men

skal derimod fastlægges gennem forhandlinger. Mens nogle GATS-principper – såsom mestbegunstigelsesforpligtelsen og åbenhed - finder anvendelse på tværs af alle de servicesektorer, der er omfattet af GATS-aftalen, finder bestemmelserne om specifikke forpligtelser – markedsadgang, national behandling og eventuelle yderligere forpligtelser kun anvendelse, såfremt landene har gjort indrømmelser, for så vidt angår en given sektor. Omfanget af medlemmernes sektordækning varierer meget, og intet medlem har gjort indrømmelser inden for alle servicesektorer. Når forpligtelserne er indgået, kan de på særlige betingelser stadig trækkes tilbage eller ændres. Denne procedure er fastlagt i artikel XXI i GATS-aftalen.

4.1.4 *I henhold til GATS-aftalen er hverken privatisering eller liberalisering af forsyningspligtydelserne obligatorisk. Det overlades til WTO-medlemmerne at træffe afgørelse om disse emner ved udøvelsen af deres suveræne rettigheder.*

79. Der er ikke én model for forsyningspligtydelser blandt WTO's medlemmer. Begrebet varierer i henhold til de relevante medlemsstaters forskellige sektorer, nationale traditioner og juridiske forudsætninger. I medfør af GATS-aftalen overlades det fuldstændigt til medlemmerne at afgøre, hvorvidt de selv, direkte eller indirekte (via offentlige foretagender), ønsker at levere forsyningspligtydelser, eller om de ønsker at overdrage leveringen til en tredjemand. Forsyningspligtydelser kan således leveres af enten offentlige eller private foretagender eller af disse typer foretagender i fællesskab.

80. Målet med GATS-overenskomsten er at skabe en multilateral ramme med principper og regler for handel med tjenesteydelser for derigennem at udvide denne handel med udgangspunkt i betingelserne om åbenhed og progressiv liberalisering. Målet er ikke at liberalisere tjenesteydelserne, hvoraf mange af meget gode grunde er genstand for nøje regulering. For så vidt angår de almindelige undtagelser, forhindrer GATS-aftalen ikke indførelsen eller håndhævelsen af bestemmelser, der er nødvendige for bl.a. at beskytte den offentlige moral, den offentlige orden eller menneskers, dyrs eller planters liv eller sundhed.

81. Det skal imidlertid bemærkes, at når WTO-medlemmer i udøvelsen af deres suveræne rettigheder har indgået forpligtelser i en given servicesektor, er de forpligtet til at forvalte deres lovgivning om tjenesteydelser i den pågældende sektor på en gennemsigtig og forudsigelig måde. I denne forbindelse opfordres WTO-medlemmerne i GATS-overenskomsten til at udarbejde principper for særlige bestemmelser, der har indvirkning på handelen med tjenesteydelser (kvalifikationskrav og procedurer, tekniske standarder og licenskrav). Sådanne GATS-principper skal sikre, at disse særlige bestemmelser bygger på objektive og gennemsigtige kriterier, og at de ikke i unødigt omfang hindrer handelen med tjenesteydelser, set i lyset af nødvendigheden af at sikre kvaliteten af tjenesteydelser. Hidtil er der kun blevet fastlagt principper for revisionssektoren, men disse er endnu ikke trådt i kraft.

82. Ved udøvelsen af deres suveræne rettigheder kan WTO's medlemmer til enhver tid indgå yderligere forpligtelser end dem, der vedrører markedsadgang og national behandling, og i forbindelse hermed skal de acceptere, at de er underlagt særlige lovforskrifter. I denne forbindelse skal det bemærkes, at omkring 75 medlemmer af WTO har tilsluttet sig visse fælles reguleringsprincipper, der kan finde anvendelse på telekommunikationssektoren, ved at tilslutte sig et "referencedokument", der

indeholder regler om bl.a. konkurrence, sammenkobling, licenser og tilsynsmyndighedens uafhængighed.

4.1.5 *GATS-aftalen forhindrer ikke pålæg af forpligtelser til offentlig tjeneste*

83. I henhold til GATS-aftalen er det tilladt for WTO's medlemmer at pålægge forpligtelser til offentlig tjeneste i forbindelse med liberalisering. I deres forpligtelser kan WTO-medlemmerne indrømme udenlandske tjenesteudbydere fuld markedsadgang og national behandling og samtidig pålægge dem de samme forpligtelser til offentlig tjeneste, som finder anvendelse på de nationale tjenesteudbydere. Selv når medlemmerne går videre endnu og tilslutter sig fælles reguleringsprincipper, som nogle har gjort med "referencedokumentet" for telekommunikationssektoren, kan de samtidig bevare deres ret til at fastlægge den form for forpligtelse til offentlig tjeneste (forsyningspligt), som de ønsker at bevare.

4.1.6 *I henhold til GATS-aftalen er det ikke forbudt at yde tilskud til forsyningspligtydelser*

84. På nuværende tidspunkt er der i GATS-overenskomsten kun planlagt forhandlinger med henblik på udarbejdelsen af de principper, der er nødvendige for at undgå handelsforvridende virkninger som følge af tilskud (artikel XV i GATS-aftalen). I mangel på disse multilaterale principper er det tilladt at yde alle former for tilskud, dog under hensyntagen til princippet om national behandling, da tilskud er en foranstaltning, der har indvirkning på handelen med tjenester. I overensstemmelse hermed skal et land, der ønsker at begrænse adgangen til tilskud til nationale tjenesteudbydere, specificere dette i fortegnelsen over indrømmelser som en begrænsning på national behandling, såfremt det drejer sig om en tjenesteydelse, for hvilken et medlem af WTO har givet indrømmelser med hensyn til markedsadgang.

85. Et WTO-medlem, der har indgået forpligtelser med hensyn til forsyningspligtydelser, kan derfor vælge, hvorvidt og i hvilket omfang nationale tilskud skal ydes til udenlandske tjenesteudbydere, som har markedsadgang til de pågældende forsyningspligtydelser. Denne afgørelse skal omskrives til en forpligtelse til national behandling.

4.1.7 *Fællesskabets forpligtelser med hensyn til forsyningspligtydelser indgås i overensstemmelse med de regler for det indre marked, der finder anvendelse på disse tjenesteydelser*

86. I Uruguay-runden indgik Fællesskabet bindende forpligtelser med hensyn til visse forsyningspligtydelser (f.eks. telekommunikation, privatskoleundervisning, miljø-, sundheds-, social- og transporttjenester). Forpligtelserne blev indgået under hensyntagen til situationen på det indre marked, de blev begrænset til visse aktiviteter, der er udtrykkeligt fastlagt, og de er underkastet en række bestemte begrænsninger.

87. I Uruguay-runden blev der på intet tidspunkt indgået forpligtelser, der gik videre end til at indrømme udenlandske tjenesteudbydere den markedsadgang og nationale behandling, som Fællesskabets tjenesteudbydere nyder på det indre marked i de sektorer, der er blevet liberaliseret. Reglerne for det indre marked overholdes ligeledes fuldstændig i Fællesskabets forpligtelse til at tilslutte sig "referencedokumentet" for telekommunikationssektoren. Ingen af disse forpligtelser har lagt begrænsninger på den interne politik for organisering af disse sektorer. Selv

på områder, hvor der er indgået specifikke forpligtelser, bevarer medlemsstaterne også retten til at pålægge forpligtelser til offentlig tjeneste, der ligeledes finder anvendelse på private udenlandske udbydere (f.eks. vedrørende forsyningspligtigheder, kvalitetskrav eller forbruger-/brugerbeskyttelse)⁴². For så vidt angår finansieringen af forsyningspligtigheder, hvorom der er indgået forpligtelser om markedsadgang, har Fællesskabet forbeholdt sig mulighed for gennem horisontale begrænsninger at levere eller yde tilskud til tjenesteydelser inden for den offentlige sektor.

88. Med hensyn til de igangværende WTO-forhandlinger om handel med tjenester har Fællesskabet fremsat anmodninger⁴³ til andre WTO-medlemmer om liberalisering af de fleste servicesektorer: liberale og forretningsmæssige tjenesteydelser, telekommunikationstjenester, post- og kurértjenester, bygge- og anlægsarbejder, distributionstjenesteydelser, miljøtjenester, finansielle tjenesteydelser, nyhedsformidling, turistmæssige tjenesteydelser og energiydelser. Der er ikke blevet fremsat anmodninger til noget land om sundhedstjenesteydelser eller audiovisuelle tjenesteydelser, og på området for uddannelsesmæssige tjenesteydelser har kun De Forenede Stater modtaget en anmodning, der er begrænset til de private højere uddannelsesstilbud. Fællesskabet forsøger med disse anmodninger hverken at afvikle forsyningspligtigheder eller at privatisere statsejede virksomheder i tredjelande. Det anerkendes ligeledes, at det i mange tilfælde er nødvendigt at understøtte liberaliseringen af handelen med tjenesteydelser med en institutionel og lovgivningsmæssig ramme for at sikre konkurrence og bidrage til at forbedre fattige menneskers adgang til sådanne tjenester. I denne forbindelse hverken underminerer eller mindsker anmodningerne på nogen måde regeringernes frie muligheder for at regulere prisfastsættelsen af tjenesteydelserne eller tjenesteydernes tilgængelighed og prisoverkommelighed. Faktisk anmoder Fællesskabet ganske enkelt om, at Fællesskabets tjenesteudbydere får markedsadgang, således at de kan konkurrere med de nationale tjenesteudbydere på lige vilkår.
89. På samme måde vil Fællesskabets tilbud heller ikke få indvirkning på leveringen af forsyningspligtigheder i Fællesskabet eller på Fællesskabets ret til at regulere servicesektoren og udarbejde sine egne regelsæt. I denne forbindelse foreslås der ingen nye forpligtelser på området for sundheds- og uddannelsesstjenesteydelser i de omfattende tilbud, som Det Europæiske Fællesskab og medlemsstaterne fremlagde for WTO den 29. april 2003⁴⁴. For så vidt angår andre forsyningspligtigheder (f.eks. telekommunikationstjenester, post- og kurértjenester, miljøtjenester og transporttjenester), ligger ingen af tilbuddene uden for liberaliseringens nuværende omfang på det indre marked, og muligheden for at pålægge forsyningspligt bevares.
90. Hvad angår finansieringen af forsyningspligtighederne, foreslås det, at de horisontale begrænsninger for tilskud opretholdes for at bevare den offentlige sektors bæredygtighed. Fællesskabet vil med hensyn til forhandlingerne om tilskud, der er beskrevet i GATS-aftalens artikel XV, og som ikke er særligt fremskredne, til enhver tid tage fuldt ud hensyn til den interne udvikling i forsyningspligtighederne.

⁴² Desuden kan Fællesskabet og medlemsstaterne anvende undtagelserne i GATS-overenskomsten

⁴³ Se <http://europa.eu.int/comm/trade>: "GATS: Pascal Lamy responds to Trade Union concerns on public services", Bruxelles, den 7. juni 2002, og "Summary Of The EC's Initial Requests To Third Countries In The GATS Negotiations", Bruxelles, den 1. juli 2002

⁴⁴ Se websiden <http://europa.eu.int/comm/trade>.

4.2 Liberalisering af handel med tjenesteydelser på det plurilaterale og bilaterale plan

91. På bilateralt plan⁴⁵ indeholder en række aftaler bestemmelser om liberaliseringsniveauet for tjenesteydelser mellem Fællesskabet og den relevante handelspartner. Bestemmelserne omfatter sædvanligvis alle former for handel med tjenesteydelser med få undtagelser, der vedrører audiovisuelle rettigheder, ret til cabotagesejlads og lufttrafikrettigheder. Disse aftaler indeholder ingen bestemmelser om konkrete undtagelser for forsyningspligtigheder, undtagen i de tilfælde, hvor de offentlige forsyningsvirksomheder har monopol eller eksklusive rettigheder.
92. Omfanget af liberaliseringen af handelen med tjenesteydelser er forskellig fra aftale til aftale. Derfor fastlægges omfanget af den liberalisering, der ønskes for forsyningspligtigheder, i de forpligtelser, som parterne indgår. Selv om antallet af sektorer, der indgår i drøftelserne, og ambitionsniveauet for liberaliseringen af tjenesteydelser er forskellige i henhold til GATS-aftalen og de bilaterale aftaler, er Fællesskabets holdning i det væsentlige den samme i begge sammenhænge. Under alle omstændigheder vil de forpligtelser, som Fællesskabet indgår på bilateralt plan, ligeledes være forenelige med Fællesskabets indre marked.
93. Med hensyn til tilskud indeholder nogle bilaterale aftaler (EØS-aftalen og Europaaftalerne) bestemmelser, der bygger på fællesskabsreglerne om statsstøtte. Fællesskabet kontrollerer gennemførelsen af disse bestemmelser for at sikre sammenhæng med fællesskabsreglerne. De andre bilaterale aftaler, som Fællesskabet har undertegnet, omfatter enten ikke ydelse af tilskud til servicesektoren eller særligt stramme bestemmelser.

⁴⁵ Se http://europa.eu.int/comm/trade/bilateral/index_en.htm