



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, 20.9.2000
KOM(2000) 580 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Forsyningspligtydelser i Europa

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Forsyningspligtydelser i Europa

INDHOLDSFORTEGNELSE

RESUMÉ	3
1. INDLEDNING	5
2. FORSYNINGSPLIGTYDELSERNES ALMENNYTTIGE FORMÅL	7
3. FORSYNINGSPLIGTYDELSER OG DET INDRE MARKED.....	9
4. ERFARINGER MED LIBERALISERINGEN AF VISSE FORSYNINGSPLOGTYDELSER.....	17
4.1. Telekommunikation.....	17
4.2. Transport	18
4.3. Energi.....	19
4.4. Forbrugernes vurdering af forsyningspligtydelser	20
5. ET EUROPÆISK PERSPEKTIV.....	21
5.1. Bedst mulig udnyttelse af markedsåbningen.....	22
5.2. Styrkelse af europæisk samordning og solidaritet.....	24
5.3. Andre fællesskabsbidrag til støtte for forsyningspligtydelser.....	24
BILAG I: DEN AKTUELLE SITUATION I ENKELTE SEKTORER.....	27
BILAG II: DEFINITION AF BEGREBER.....	38

RESUMÉ

Forsyningspligtigheder er et centralt element i den europæiske samfundsmodel. EF-traktatens nye artikel 16 bekræfter disse ydelsers plads blandt Unionens fælles værdinormer og deres rolle med henblik på at fremme social og territorial samhørighed. Disse almennyttige tjenesteydelser, der tillige bidrager til at forbedre den europæiske økonomis konkurrenceevne, udbydes i en økonomisk sammenhæng, der er karakteriseret ved bestandig markedsudvikling og teknologiske forandringer. Globaliseringen af handelen, virkeliggørelsen af det indre marked og den hurtige teknologiske udvikling gør det i stigende grad nødvendigt at åbne nye sektorer for konkurrence. Det er på denne baggrund, at Det Europæiske Råd i Lissabon anmodede Kommissionen om at ajourføre sin meddelelse fra 1996 om forsyningspligtigheder i Europa.

Det henhører i første række under de offentlige myndigheder på det relevante lokale, regionale eller nationale plan i fuld gennemsigtighed at definere, hvad de forstår ved forsyningspligtigheder, og hvordan de skal varetages. Fællesskabets opgave består i - under anvendelse af traktatens regler og de til rådighed stående instrumenter - at sikre, at ydelserne med hensyn til kvalitet og pris bedst muligt imødekommer brugernes - og mere generelt borgernes - behov.

I visse sektorer, hvis omfang og netværksstruktur naturligt giver dem en europæisk dimension, er der allerede truffet foranstaltninger på fællesskabsplan. Denne meddelelse informerer om de positive virkninger af denne indsats for forsyningspligtighedernes tilgængelighed, kvalitet og prisoverkommelighed i de pågældende sektorer.

De hidtidige erfaringer bekræfter, at traktatens konkurrenceregler og bestemmelser vedrørende det indre marked er fuldt ud forenelige med høje forsyningspligtstandarder. Under særlige omstændigheder, navnlig når markedskræfterne alene ikke kan sikre en tilfredsstillende opfyldelse af forsyningspligten, kan de offentlige myndigheder pålægge tjenesteudbydere forpligtelser til offentlig tjeneste og om nødvendigt indrømme dem specielle eller eksklusive rettigheder og/eller etablere en specifik finansieringsordning.

Medlemsstaterne og de berørte tjenesteudbydere har brug for juridisk sikkerhed, og derfor præciseres såvel anvendelsesområdet for konkurrencereglerne og bestemmelserne vedrørende det indre marked som kriterierne for deres anvendelse. Det skal understreges, at disse regler kun finder anvendelse, hvis der er tale om økonomiske aktiviteter, som påvirker handelen mellem medlemsstater. Forsyningspligtighedernes forenelighed med reglerne - i de tilfælde, hvor disse finder anvendelse - vurderes primært på grundlag af følgende tre principper:

- neutralitet med hensyn til de tjenesteudbydende virksomheders offentlige eller private status;
- medlemsstaternes frihed til at definere, hvad de forstår ved forsyningspligtigheder - underlagt kontrol af, at definitionen ikke er behæftet med tydelige fejl;
- proportionalitet, dvs. krav om, at konkurrencerestriktioner og indskrænkninger af det indre markeds friheder er begrænset til, hvad der er strengt nødvendigt for at sikre en effektiv opfyldelse af forsyningspligten.

I takt med udviklingen, og efterhånden som Kommissionen høster flere erfaringer med anvendelsen af konkurrencereglerne og bestemmelserne vedrørende det indre marked, vil den fremkomme med flere oplysninger, der kan bidrage til at afklare forholdene.

Meddelelsen udstikker desuden perspektiver for, hvorledes Fællesskabet i partnerskab med lokale, regionale og nationale myndigheder på grundlag af artikel 16 kan udvikle en proaktiv politik på EU-plan med henblik på at sikre, at alle europæiske borgere har adgang til de bedst mulige ydelser.

1. INDLEDNING

1. I 1996 forelagde Kommissionen en meddelelse om forsyningspligtydelser i Europa¹, hvori forsyningspligtydelsernes bidrag til at nå Den Europæiske Unions vigtigste mål understregedes. Kommissionen anbefalede, at der blev indsat en henvisning til dette område i EF-traktaten. De begrebsdefinitioner,² synspunkter og mål, der er angivet i meddelelsen fra 1996, vedrørende ydelsernes fremtidige rolle i forbindelse med virkeliggørelsen af det indre marked, er stadig gyldige i dag. Denne meddelelse er således en ajourføring af meddelelsen fra 1996.

2. Siden offentliggørelsen af den første meddelelse har situationen udviklet sig på en række områder. Som foreslået af Kommissionen indførte Amsterdam-traktaten en henvisning til forsyningspligtydelsernes rolle. EF-traktatens nye artikel 16 anerkender, at forsyningspligtydelser indtager en central plads blandt den europæiske samfundsmodels grundlæggende værdier, og at der skal tages hensyn hertil ved udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets foranstaltninger og politikker, hvorved forsyningspligtydelser får status af et traktatfæstet princip:

“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.”

3. I meddelelsen fra 1996 gav Kommissionen udtryk for den opfattelse, at forsyningspligtydelser langt fra er uforenelige med det indre marked og Fællesskabets konkurrencepolitik, men at der tværtimod er tale om en gunstig indbyrdes påvirkning, der bidrager til at opfylde traktatens grundlæggende målsætninger. Dette samspil skal videreudvikles til gavn for såvel den enkelte borger som for samfundet som helhed.

4. Siden 1996 har markederne, teknologien og brugerbehovene gennemgået en hurtig udvikling. Der er indvundet erfaringer i de sektorer, som på daværende tidspunkt var ved at blive liberaliseret under programmet for gennemførelse af det indre marked. Derudover er der foregået yderligere liberalisering på fællesskabsplan under samtidig sikring - og i nogle tilfælde forbedring - af kvaliteten og brugerbeskyttelsen. I takt med gennemførelsen af det indre marked er der opstået nye spørgsmål vedrørende afgrænsningen af visse tjenesteydelser, som tidligere fortrinsvis blev leveret på et ikke-konkurrencebaseret grundlag, men som nu er genstand for konkurrence eller kan være det. På baggrund af den teknologiske udvikling og i særlig grad informationsfundets fremkomst må det konkluderes, at for nogle af ydelsernes vedkommende er tiden løbet fra en territorial synsvinkel, og at de i stedet bør anskues i et grænseoverskridende perspektiv.

¹ EFT C 281/3 af 26.09.1996.

² Se bilag II.

5. På trods af liberaliseringens positive virkninger udtrykkes der fortsat bekymring med hensyn til forsyningspligtydelser og Fællesskabets indsats. På baggrund af den teknologiske udvikling, det generelle lovgivningsmiljø og udviklingen i forbrugerefterspørgslen er borgerne bekymrede for, at forsyningspligtydelsernes kvalitet skal blive forringet. Med afsæt i denne usikkerhed hævder etablerede tjenesteleverandører og de offentlige myndigheder, som støtter dem, at gennemførelsen af fællesskabslovgivningen kan bringe den traditionelle organisering og dermed kvaliteten af disse almene tjenesteydelser i fare. Konkurrerende udbydere i den private sektor hævder derimod, at de eksisterende ordninger indebærer en urimelig fordel for de virksomheder, som de offentlige myndigheder har overdraget at levere de pågældende tjenesteydelser, og at ordningerne er i strid med fællesskabslovgivningen.
6. På denne baggrund og efter anmodning fra Det Europæiske Råd i Lissabon - en anmodning, som blev gentaget i Feira - har Kommissionen forpligtet sig til at ajourføre meddelelsen fra 1996. Formålet hermed er dobbelt:
 - at bidrage til en yderligere præcisering af de forskellige myndighedsniveauers rolle og af de bestemmelser vedrørende konkurrence og det indre marked, der finder anvendelse på forsyningspligtydelser, med henblik på at imødekomme tjenesteudbydernes ønske om øget juridisk klarhed. Af særlig interesse i den forbindelse er statsstøttereglernes anvendelsesområde;
 - at videreudvikle de europæiske retlige rammer for forsyningspligtydelser med præcisering af den rolle, som henholdsvis lokale, regionale og nationale myndigheder og Fællesskabet spiller, i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 16.
7. Meddelelsen er inddelt i afsnit. I afsnit 2 redegør Kommissionen for sit syn på de opgaver, som forsyningspligtydelser opfylder. Afsnit 3 giver præciserende oplysninger om anvendelsen af konkurrencereglerne og bestemmelserne vedrørende det indre marked på forsyningspligtydelser. I afsnit 4 præsenteres nogle foreløbige resultater af erfaringerne med anvendelsen af princippet om alment tjenesteudbud i sektorer, der er blevet liberaliseret som led i programmet for gennemførelse af det indre marked. Mere detaljerede oplysninger om situationen i enkelte sektorer findes i bilag I. Afsnit 5 udstikker retningslinjer for den fremtidige indsats med henblik på at øge effektiviteten og forbedre kvaliteten af de forsyningspligtydelser, der indtager så vigtig en plads i den europæiske samfundsmodel.

2. FORSYNINGSPLIGTYDELSERNES ALMENNUTTIGE FORMÅL

8. Fællesskabets politik på forsyningspligtområdet tager først og fremmest hensyn til varetagelsen af almene interesser. Forsyningspligtydelser har desuden stor betydning for den europæiske økonomis konkurrenceevne og for den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed. Som brugere af disse ydelser forventer de europæiske borgere kvalitetsservice til en overkommelig pris. Det er således brugerne og deres behov, der er i centrum for den offentlige indsats på dette område. Fællesskabet sikrer varetagelsen af almene interesser og hensynet til løsningen af almennyttige opgaver.
9. For at varetage deres opgave skal de relevante offentlige myndigheder handle i fuld *gennemsigtighed* og i et vist omfang præcisere de brugerbehov, som forsyningspligtydelserne tager sigte på at opfylde, hvem der er ansvarlig for at fastsætte og håndhæve de relevante forpligtelser, og hvorledes disse forpligtelser vil blive opfyldt. Der skal træffes foranstaltninger på det relevante niveau - fællesskabs-, nationalt, regionalt eller lokalt - til at fastsætte kriterier for forsyningspligtydelser. Disse foranstaltninger skal nødvendigvis støtte hinanden indbyrdes og være sammenhængende.
10. Brugerbehovene bør defineres bredt. Forbrugernes behov spiller klart en vigtig rolle, idet garanti for universel adgang, kvalitet og prisoverkommelighed er de grundlæggende behov. Der må ligeledes tages hensyn til virksomhedernes behov, idet navnlig små og mellemstore virksomheder er brugere af forsyningspligtydelser. Også mere vidtrækkende mål er af almen interesse for borgerne, såsom:
 - et højt miljøbeskyttelsesniveau;
 - visse befolkningsgruppers særlige behov, bl.a. handicappede og lavindkomstgrupper;
 - fuldstændig territorial dækning af basale tjenesteydelser i fjerntliggende og svært tilgængelige områder.
11. En række principper kan hjælpe med til at definere brugerkravene til forsyningspligtydelser:
 - en klar definition af de grundlæggende forpligtelser til at sikre kvalitetsydelser og et højt niveau af sundheds- og sikkerhedstjenester;
 - fuld gennemskuelse, f.eks. med hensyn til takster, aftalevilkår, valg og finansiering af tjenesteleverandører;
 - valg af ydelse og, hvis relevant, valg af leverandør og reel konkurrence mellem leverandører;
 - forvaltningsorganer, der er uafhængige af tjenesteudbyderne, samt sikring af klageadgang og tvistbilæggelsesordninger;

I disse principper kan også indgå repræsentation af brugerne og disses aktive medvirken ved definitionen af ydelserne og valget af betalingsformer.

12. Udbydere af forsyningspligtigheder spiller ligeledes en vigtig rolle og har på grundlag af deres erfaringer meget at bidrage med til den videre udvikling. De bør derfor høres sideløbende med brugerne³. Ved tilrettelæggelsen af høringerne er det vigtigt, at de offentlige myndigheder holder brugernes behov adskilt fra udbydernes.
13. De offentlige myndigheder skal tage stilling til spørgsmålet om, hvordan de sikrer, at de opgaver, de definerer som henhørende under forsyningspligtigheder, udføres i overensstemmelse med en høj kvalitetsstandard og på den mest effektive måde. Valget træffes under hensyn til navnlig:
 - ydelsens tekniske og økonomiske karakteristika;
 - de specifikke brugerkrav;
 - kulturelle og historiske forhold i den pågældende medlemsstat.

At der eventuelt vælges forskellige midler til sikring af forskellige ydelser – eller endog til sikring af ensartede ydelser, såfremt der gør sig forskellige forhold gældende i medlemsstaterne eller inden for en enkelt medlemsstat- bør derfor ikke opfattes som tegn på inkonsekvens, men tværtimod som tegn på effektivitet.

³ EFS og CEEP har foreslået, at der udarbejdes et charter om forsyningspligtigheder, hvilket udgør et vigtigt bidrag til den igangværende debat om fremtiden for forsyningspligtigheder.

3. FORSYNINGSPLIGTYDELSER OG DET INDRE MARKED

14. Tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse adskiller sig fra almindelige tjenesteydelser ved, at de offentlige myndigheder betragter dem som nødvendige, også selv om markedet ikke har tilstrækkelige incitamentter til at sikre leveringen af dem. Hermed være ikke sagt, at markedet ikke i mange tilfælde vil være den bedste mekanisme til at levere sådanne tjenesteydelser. Mange basale behov som mad, tøj og bolig dækkes udelukkende eller i altovervejende grad af markedet. Men hvis de offentlige myndigheder mener, at visse tjenesteydelser er af almen interesse, og at markeds kræfterne ikke kan sikre en tilfredsstillende opfyldelse af de pågældende behov, kan de fastsætte specifikke krav til varetægelse af almene interesser i form af en forsyningspligt. Med henblik på opfyldelsen af en sådan pligt kan der indrømmes specielle eller eksklusive rettigheder, eller der kan etableres særlige finansieringsmekanismer. Definitionen af en specifik forsyningspligt opgave og løsningen af den indebærer ikke en bestemt metode eller organisationsform. Det klassiske eksempel er forpligtelsen til offentlig tjeneste⁴, dvs. en forpligtelse til at levere en bestemt ydelse på hele det pågældende territorium til en overkommelig pris og af ensartet kvalitet uafhængigt af de enkelte aktiviteters lønsomhed.
15. De offentlige myndigheder kan enten pålægge alle tjenesteudbydere på et givet marked forsyningspligt eller overdrage sådanne tjenesteydelser til en enkelt eller et begrænset antal tjenesteudbydere uden indrømmelse af særlige eller eksklusive rettigheder. På denne måde skabes der størst mulig konkurrence, og brugerne får maksimal frihed med hensyn til valg af tjenesteudbydere. Såfremt kun én eller et begrænset antal tjenesteudbydere, der konkurrerer på et givet marked, har fået pålagt en forpligtelse til offentlig tjeneste, kan det være hensigtsmæssigt at inddrage alle markedsdeltagerne i finansieringen af de nettoomkostninger, der er forbundet med leveringen af forsyningspligt ydelser, via en afgiftsordning eller en forsyningspligtfond. I så fald er det vigtigt, at den andel, der afholdes af en given virksomhed, står i rimeligt forhold til dens aktivitet på markedet og holdes adskilt fra de andre udgifter, den afholder i forbindelse med sine normale aktiviteter.
16. I dag udbydes offentlige taletelefonitjenester således i hele Fællesskabet i henhold til forpligtelsen til alment tjenesteudbud som fastsat i fællesskabslovgivningen, uanset den fuldstændige liberalisering af telesektoren i 1998. Og de beslutninger, der i begyndelsen af 1990'erne blev truffet om gradvis liberalisering, var i sig selv en afspejling af markedsudviklingen og den teknologiske udvikling, som betød, at opretholdelsen af særlige og eksklusive rettigheder i denne sektor ikke længere var et effektivt og proportionalt middel til at sikre den indtægt, der var nødvendig, for at tjenesteudbydere kunne opfylde forpligtelsen til alment tjenesteudbud. Selv om Fællesskabets rammelovgivning giver medlemsstaterne mulighed for at indføre mekanismer med henblik på deling af de omkostninger, der er forbundet med en forpligtelse til alment tjenesteudbud som defineret på fællesskabsplan, har

⁴ Begreberne alment tjenesteudbud og forpligtelse til offentlig tjeneste er blevet anerkendt i Domstolens retspraksis (sag C-320/91 *Corbeau* [1993]; sag C-393/92 *Almelo* [1994]) og udviklet i fællesskabslovgivningen for de tjenester, for hvilke der er indført fælles rammebestemmelser med henblik på oprettelsen af et indre europæisk marked (jf. afsnit 4).

størstedelen af medlemsstaterne ikke fundet det nødvendigt at aktivere sådanne ordninger i betragtning af de relativt lave omkostninger, der er på tale.

17. Visse forsyningspligttydelser egner sig imidlertid ikke til at blive fordelt på flere leverandører; det gælder f.eks. i en situation, hvor kun en enkelt operatør kan sikres økonomisk rentabilitet. Under sådanne omstændigheder indrømmer de offentlige myndigheder sædvanligvis eksklusive eller specielle rettigheder til levering af den pågældende forsyningspligttydelse i form af tildeling af koncession for et begrænset tidsrum på grundlag af en udbudsprocedure. Konkurrencen skal i den forbindelse sikre, at de opgaver, der er defineret inden for rammerne af en forsyningspligt, varetages så billigt som muligt for det offentlige.
18. Såfremt ingen af de ovennævnte to løsninger giver mulighed for en tilfredsstillende opfyldelse af forsyningspligten, kan det være nødvendigt at kombinere overdragelsen af den bestemte opgave til én eller et begrænset antal tjenesteudbydere med tildeling eller bibeholdelse af særlige eller eksklusive rettigheder til fordel for den eller de pågældende tjenesteudbydere. I en sådan situation kan de offentlige myndigheder på samme måde, som hvis de eksklusive rettigheder er tildelt på grundlag af en udbudsprocedure, sikre en passende finansieringsform, som giver de udvalgte udbydere mulighed for at løse den opgave, der er pålagt dem.
19. Iagttagelse af EF-traktatens bestemmelser, navnlig af konkurrencereglerne og bestemmelserne vedrørende det indre marked, er fuldt ud forenelig med udførelsen af forsyningspligttydelser. Traktatens artikel 86, særlig artikel 86, stk. 2, er den centrale bestemmelse, for så vidt angår vurderingen af, om udførelsen af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse er forenelig med fællesskabsmålene, herunder konkurrencereglerne og det indre markeds friheder. I artikel 86 står der, at:
 1. *“Medlemsstaterne afstår, for så vidt angår offentlige virksomheder og virksomheder, som de indrømmer særlige eller eksklusive rettigheder, fra at træffe eller opretholde foranstaltninger, som er i strid med denne traktats bestemmelser, navnlig de i artikel 12 og artiklerne 7 og 81-89 nævnte.*
 2. *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.*
 3. *Kommissionen påser, at bestemmelserne i denne artikel bringes i anvendelse, og meddeler, såfremt det er påkrævet, medlemsstaterne passende direktiver eller beslutninger.”*
20. For at forstå, hvordan disse bestemmelser berører de ordninger, de offentlige myndigheder etablerer for at sikre levering af visse offentlige tjenesteydelser, er det nyttigt at eksplicitere de tre principper, der ligger til grund for anvendelsen af

artikel 86, nemlig neutralitet, frihed til at definere, hvad der forstås ved forsyningspligtydelser, og proportionalitet.

21. Neutralitet med hensyn til virksomhedernes offentlige eller private status er garanteret af EF-traktatens artikel 295. Kommissionen beskæftiger sig ikke med, om en virksomhed, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, er offentlig eller privat. Den kræver således ikke privatisering af offentlige virksomheder. På den anden side finder traktatens bestemmelser, navnlig bestemmelserne vedrørende konkurrence og det indre marked, anvendelse uanset en virksomheds ejerforhold (om den er offentlig eller privat).
22. Medlemsstaternes frihed til at definere betyder, at det primært henhører under medlemsstaterne at definere, hvad de forstår ved tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse på grundlag af de pågældende aktiviteter karakteristika. Denne definition kan kun underkastes kontrol af, at den ikke er behæftet med tydelige fejl. De kan om nødvendigt indrømme specielle eller eksklusive rettigheder til den virksomhed, der har fået i opdrag at levere tjenesteydelserne, regulere dens aktiviteter og i givet fald støtte dem økonomisk. På områder, som ikke er omfattet af fællesskabslovgivning, kan medlemsstaterne i vidt omfang selv udforme deres politikker, som kun kan underkastes kontrol af, at de ikke er behæftet med tydelige fejl. Hvorvidt en tjenesteydelse skal betragtes som en forsyningspligtydelse, og hvordan den skal varetages, er spørgsmål, der principielt afgøres lokalt. Kommissionens rolle består i at sikre, at de anvendte midler er forenelige med fællesskabslovgivningen. For at undtagelsen i artikel 86, stk. 2, kan finde anvendelse, skal public service-opgaven under alle omstændigheder være klart defineret og udtrykkeligt overdraget ved en offentlig myndighedsakt (herunder aftaler)⁵. Dette krav er nødvendigt for at sikre juridisk klarhed og gennemsigtighed i forhold til borgerne, ligesom det er en nødvendig forudsætning for, at Kommissionen kan foretage en proportionalitetsundersøgelse.
23. Proportionalitet i henhold til artikel 86, stk. 2, indebærer, at de midler, der anvendes til at varetage en forsyningspligt opgave, ikke må medføre en unødigt skævvridning af handelen. Det skal navnlig sikres, at indskrænkninger i forhold til EF-traktatens regler, især konkurrencerestriktioner og begrænsninger af det indre markeds friheder, ikke går længere end til, hvad der er strengt nødvendigt for at sikre en effektiv løsning af opgaven. Udførelsen af tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse skal sikres, og de virksomheder, der har fået overdraget opgaven, skal være i stand til at bære den byrde og de ekstra omkostninger, der er forbundet hermed. Kommissionens proportionalitetskontrol, der er underkastet Domstolens retlige tilsyn, udøves på en rimelig og realistisk måde, som det fremgår af den måde, hvorpå Kommissionen i praksis anvender de beslutningsbeføjelser, artikel 86, stk. 3,⁶ giver den.
24. De i artikel 86 fastsatte principper sikrer en fleksibel og kontekstfølsom balance, som tager hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende i den enkelte

⁵ Sag C-159/94 *EDF* [1997].

⁶ Jf. Kommissionens årsberetninger om konkurrencepolitikken.

medlemsstat, og til de tekniske muligheder, som kan variere fra den ene sektor til den anden.

25. Erfaringen viser, at almennyttige opgavers forenelighed med konkurrencereglerne og bestemmelserne vedrørende det indre marked kan sikres på mange forskellige måder⁷. Som tidligere anført har medlemsstaterne forskellige muligheder for at sikre udførelsen af forsyningspligtigheder, lige fra en åbning af markedet, over pålæggelse af forpligtelse til alment tjenesteudbud til indrømmelse af eksklusive eller specielle rettigheder til en enkelt tjenesteudbyder eller et begrænset antal udbydere, med eller uden tilrådsstilling af finansiering.
26. Med hensyn til spørgsmålet om finansiering fastslog Den Europæiske Ret i Første Instans for nylig, at kompensation, der ydes af staten til en virksomhed i forbindelse med opfyldelse af en forsyningspligt, udgør statsstøtte efter EF-traktatens artikel 87, stk. 1⁸. Selv om kompensationen ikke er omfattet af undtagelserne i artikel 73 eller artikel 87, kan den alligevel være forenelig med EF-traktaten på grundlag af artikel 86, stk. 2. Dette er tilfældet, når alle de gældende betingelser er opfyldt, og kompensationen ikke overstiger de nettoomkostninger, der er forbundet med den opgave, der er overdraget virksomheden. Kommissionen mener, at det, såfremt kompensationsbeløbet er fastsat for en passende periode på grundlag af en åben, gennemsigtig og ikke-diskriminerende procedure, kan antages, at støtten er forenelig med traktatens statsstøtteregler⁹.
27. Før det undersøges, hvorvidt en given forsyningspligtighed kan omfattes af en undtagelse i medfør af artikel 86, er det hensigtsmæssigt at undersøge, om fællesskabsreglerne vedrørende konkurrence og det indre marked overhovedet finder anvendelse. I den forbindelse skal der tages hensyn til tre forhold: sondringen mellem økonomiske og ikke-økonomiske aktiviteter, indvirkningen på handelen mellem medlemsstater samt Fællesskabets politik i forbindelse med aftaler af ringe betydning.
28. De i artikel 86 fastsatte betingelser omhandler tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Generelt gælder konkurrencereglerne og bestemmelserne vedrørende det indre marked ikke for ikke-økonomiske aktiviteter og har derfor ingen virkning for almennyttige tjenesteydelser i det omfang, disse ydelser udgør ikke-økonomiske aktiviteter. Det betyder, at anliggender, som hører ind under udøvelsen af offentlig myndighed (indre og ydre sikkerhed, retsvæsen, diplomati m.m.), ikke er omfattet af konkurrencereglerne og bestemmelserne vedrørende det indre marked. Derfor kommer artikel 86 og de heri fastsatte betingelser ikke på tale. EF-Domstolen har f.eks. fastslået, at et organ, der kontrollerer og fører tilsyn med luftrummet og opkræver afgifter for anvendelsen af dets

⁷ Som et eksempel på foreneligheden af støtte til public service radio- og tv-virksomhed med konkurrencelovgivningen på grundlag af artikel 86, stk. 2, henvises til Kommissionens beslutning af 24.2.1999 i sag NN 70/98 *Kinderkanal og Phoenix*, EFT C 238/3, 1999, og Kommissionens beslutning af 29.9.1999 i sag NN 88/98 *BBC News 24*, EFT C 78, 2000, s. 6.

⁸ Sag T-106/95 *FFSA* [1997]; sag T-46/97 *SIC* [2000]; sag C-174/97P *FFSA*, [1998].

⁹ For anvendelse af samme princip, se forslag til forordning om landtransport, KOM (2000) 7, af 26. juli 2000, s. 9, og direktivet om gennemsækelighed, Kommissionens direktiv 2000/52/EF af 26. juli 2000 om ændring af direktiv 80/723/EØF, EFT L 193 af 29.7.2000.

luftnavigationssystem¹⁰, eller et privatretligt organ, der fører forureningstilsyn i en havn¹¹, udøver beføjelser, der typisk henhører under en offentlig myndighed og ikke er af økonomisk karakter.

29. Heller ikke ydelser i tilknytning til undervisningstjenester og obligatoriske socialsikringsordninger er omfattet af konkurrencereglerne og bestemmelserne vedrørende det indre marked. Hvad angår det førstnævnte område har EF-Domstolen afsagt kendelse om, at staten ved at oprette og vedligeholde et sådant system ikke søger fortjeneste, men opfylder sin pligt over for befolkningen på det sociale, kulturelle og uddannelsesmæssige område.¹² For så vidt angår det sidstnævnte område har EF-Domstolen fastslået, at organisationer, der har til opgave at forvalte offentlige socialsikringsordninger såsom obligatorisk sygesikring, der er baseret på nonprofit- og solidaritetsprincippet, og hvor de udbetalte ydelser ikke står i forhold til de obligatoriske bidrags størrelse, varetager en udelukkende social funktion og ikke udøver en økonomisk aktivitet¹³.
30. Ifølge Domstolens retspraksis¹⁴ vil mange aktiviteter, som gennemføres af organisationer, der hovedsagelig varetager sociale opgaver, og som er nonprofit-orienterede og ikke tager sigte på at deltage i industriel eller kommerciel virksomhed, normalt ikke være omfattet af Fællesskabets konkurrenceregler og bestemmelser vedrørende det indre marked. Hertil henregnes en række ikke-økonomiske aktiviteter, der forestås af organisationer som fagforeninger, politiske partier, kirker og religiøse samfund, forbrugersammenslutninger, videnskabelige foreninger, velgørende foreninger samt nødhjælpsorganisationer. Hvis en sådan organisation i forbindelse med udførelsen af en opgave af almen interesse deltager i økonomiske aktiviteter, vil anvendelsen af fællesskabsreglerne på disse økonomiske aktiviteter imidlertid være baseret på de i denne meddelelse fastsatte principper under hensyntagen til det sociale og kulturelle miljø, hvori de pågældende aktiviteter gennemføres. I sådanne tilfælde vil Kommissionen på grundlag af mere generelle overvejelser over anvendelsen af sine skønsbeføjelser desuden undersøge, om der af hensyn til Fællesskabets interesser skal indledes en procedure i overensstemmelse med de forpligtelser, EF-traktaten pålægger den.
31. Det skal endvidere påpeges, at Fællesskabets konkurrencelovgivning kun finder anvendelse, såfremt den omhandlede aktivitet kan formodes at påvirke handelen mellem medlemsstater. På samme måde finder traktatens bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser ikke anvendelse, når alle aspekter af de pågældende aktiviteter afvikles inden for en enkelt medlemsstat.
32. Hvad angår antitrust-reglerne (EF-traktatens artikel 81 og 82) vil en aktivitet, som kun påvirker markedet i ringe grad – hvilket kan være tilfældet for en række forsyningspligtigheder af lokal karakter - normalt ikke påvirke handelen mellem medlemsstater og vil derfor ikke være omfattet af fællesskabsreglerne¹⁵. I den

¹⁰ Sag C-364/92 *SAT/EUROCONTROL* [1994].

¹¹ Sag C-343/95 *Diego Calí* [1997].

¹² Sag 263/86 *Humbel* [1988].

¹³ Forenede sager C-159/91 og C-160/91 *Poucet* [1993].

¹⁴ Sag C-109/92 *Wirth* [1993].

¹⁵ Efter EF-Domstolens praksis (forenede sager C-215/96 og C-216/96 *Bagnasco* [1999]) er der tale om påvirkning af handelen mellem medlemsstater, når det på grundlag af samtlige objektive,

forbindelse skal også nævnes, at aftaler af ringe betydning ikke er omfattet af Fællesskabets konkurrenceregler, hvilket Kommissionen har givet en detaljeret redegørelse for¹⁶. Også her gælder det, at mange lokale tjenesteydelser højst sandsynligt vil blive anset for at være af ringe betydning, og Kommissionen vil derfor ikke skulle forfølge påståede overtrædelser af antitrust-reglerne i en sådan sammenhæng.

33. Med hensyn til Kommissionens undersøgelse af foreneligheden med statsstøttereglerne forholder det sig ganske vist sådan, at selv om der er tale om et relativt lille støttebeløb eller en relativt lille modtagervirksomhed, udelukker det ikke på forhånd muligheden for påvirkning af handelen inden for Fællesskabet. Ifølge fast retspraksis er der imidlertid kun tale om påvirkning af handelen mellem medlemsstater, hvis modtagervirksomheden udøver en økonomisk aktivitet, som involverer handel mellem medlemsstater. Kommissionen fastsætter desuden tærskler, hvorunder statsstøttereglerne ikke anses for at finde anvendelse¹⁷. Som et resultat heraf vil mange lokale tjenesteydelser højst sandsynligt falde uden for statsstøttereglernes anvendelsesområde.
34. Offentlig støtte til udførelse af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, som kan formodes at påvirke handelen, skal desuden undersøges i lyset af traktatens særlige bestemmelser om statsstøtte med henblik på at fastslå, om den falder ind under undtagelsen i førnævnte artikel 86, stk. 2, eller andre specifikke undtagelsesbestemmelser. Af særlig interesse er de i artikel 73 omhandlede undtagelser vedrørende støtte inden for transportområdet og undtagelserne i artikel 87, stk. 3, litra d), vedrørende støtte til fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven¹⁸. De betingelser, der skal være opfyldt, for at en aktivitet kan anses for at være forenelige med fællesmarkedet i henhold til artikel 87, stk. 3, er fastsat i forskellige rammebestemmelser og retningslinjer, herunder rammebestemmelser

retlige eller faktiske forhold med tilstrækkelig sandsynlighed kan forudsiges, at den pågældende adfærd kan øve en sådan indvirkning på handelen mellem medlemsstater, at den kan hindre virkeliggørelsen af et enhedsmarked mellem medlemsstaterne. Ved etableringen af disse kriterier skal der tages hensyn til parternes stilling og betydning på det relevante marked.

¹⁶ Meddelelse om aftaler af ringe betydning, der ikke falder ind under EF-traktatens artikel 81, stk. 1, EFT C 372, 1997, s. 13.

¹⁷ Meddelelse fra Kommissionen om de minimis-støtteordninger, EFT C 68, 6.3.1996, s. 9, der skal følges op af en forordning om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 på de minimis-støtteordninger, udkast offentliggjort i EFT C 89, 28.3.2000, s.6.

¹⁸ For at kunne omfattes af en undtagelse fra forbuddet mod statsstøtte i henhold til artikel 87, stk. 3, litra d), skal støtten anvendes til kulturelle formål, f.eks. filmproduktion. Se bl.a. Kommissionens beslutning af 29. juli 1998 om ikke at gøre indsigelse mod Frankrigs støtteordning til fordel for filmproduktion (N 3/98, EFT C 279, 1998) og de efterfølgende beslutninger om ikke at gøre indsigelse mod støtteordninger til fordel for filmproduktion i Tyskland (Bund) (N 4/1998, beslutning af 21.4.1999, EFT C 272, 1999, s. 4), Irland (N 237/2000, beslutning af 28.6.2000, endnu ikke offentliggjort i EFT), Nederlandene (N 486/1997, beslutning af 25.11.1998, EFT C 120, 1999, s. 2) og Sverige (N 748/1999, beslutning af 2.2.2000, EFT C 134, 2000, s. 3). Som det fremgår af disse beslutninger, giver artikel 87, stk. 3, litra d), mulighed for at yde støtte til filmproduktion i overensstemmelse med de særlige forhold, der gør sig gældende i den enkelte medlemsstat, og navnlig for fleksibilitet i bedømmelsen af støtte til smalle film og lavbudgetfilm. Afhængigt af resultaterne af gennemgangen af støtteordningerne i andre medlemsstater vil Kommissionen vurdere behovet for mere præcise rammebestemmelser. Dette vil ske i tæt samråd med medlemsstaterne (se Kommissionens meddelelse af 14. december 1999 om 'Principper og retningslinjer for Fællesskabets audiovisuelle politik i den digitale tidsalder', KOM (1999) 657 endelig udg.).

for statsstøtte til små og mellemstore virksomheder (SMV)¹⁹, rammebestemmelser for statsstøtte til virksomheder i dårligt stillede byområder²⁰, beskæftigelsesstøtte²¹ og uddannelsesstøtte²², statsstøtte med regionalt sigte²³, statsstøtte til miljøbeskyttelse²⁴ og til forskning og udvikling²⁵.

35. De principper, der er fastsat i denne meddelelse, gælder for alle økonomiske sektorer. Efter anmodning fra Det Europæiske Råd udarbejdede Kommissionen i 1998 en rapport til Ministerrådet om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse i banksektoren²⁶, der var baseret på et spørgeskema udsendt til alle medlemsstaterne. Af Kommissionens undersøgelse fremgik det, at en del medlemsstater mener, at visse kreditinstitutter varetager opgaver, som udgør tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Der er tale om opgaver, som hovedsagelig vedrører fremme af små og mellemstore virksomheder, tildeling af eksportkreditter eller garantistillelse for sådanne kreditter, lån til socialt boligbyggeri, finansiering af infrastrukturprojekter og regionaludvikling. To medlemsstater anser en gruppe kreditinstitutters levering af en omfattende finansiel infrastruktur, som yder territorial dækning som angivet i punkt 10, for at være en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Rapporten konkluderer, at foreneligheden af sådanne ordninger og opgaver med EF-traktatens artikel 86, stk. 2, skal undersøges fra sag til sag.
36. I takt med markedsudviklingen og den teknologiske udvikling vil de offentlige myndigheder og tjenesteudbydere blive konfronteret med nye

¹⁹ Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til små og mellemstore virksomheder (SMV), EFT C 213, 23.7.1996, s.4 ; vil blive fulgt op af en gruppefritagelse - Forordning om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 på statsstøtte til små og mellemstore virksomheder, udkast offentliggjort i EFT C 89, 28.3.2000, s.15.

²⁰ EF-rammebestemmelser for statsstøtte til virksomheder i dårligt stillede byområder, EFT C 146, 14.5.1997, s.6.

²¹ Retningslinjer for beskæftigelsesstøtte, EFT C 334, 12.12.1995, s. 4.

²² Rammebestemmelser for støtte til uddannelse, EFT C 343, 11.11.98, s. 10; vil blive fulgt op af en gruppefritagelse - Forordning om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 på uddannelsesstøtte, udkast offentliggjort i EFT C 89, 28.3.2000.

²³ Retningslinjer for statsstøtte med regionalt sigte, EFT C 74, 10.3.1998, s. 9.

²⁴ Fællesskabsrammebestemmelser for statsstøtte til miljøbeskyttelse, EFT C 72, 10.3.1994, s. 3.

²⁵ EF-rammebestemmelser for statsstøtte til forskning og udvikling, EFT C 45, 17.2.1996, s. 5.

²⁶ Rapport fra Kommissionen til Ministerrådet, 'Services of general economic interest in the banking sector', vedtaget af Kommissionen den 17. juni 1998 og forelagt ØKOFIN-Rådet den 23. november 1998.

usikkerhedsmomenter med hensyn til anvendelsen af EF-lovgivningen. Kommissionen vil derfor fortsætte overvejelserne over, hvorledes den bedst kan udnytte de disponible instrumenter til at øge den juridiske sikkerhed. Når den har indvundet flere erfaringer med håndteringen af nye spørgsmål, der måtte opstå på forsyningspligtområdet, vil den bidrage til en yderligere afklaring af EF-reglernes anvendelsesområde og kriterierne for forenelighed med de relevante regler. Dette vil i overensstemmelse med fast praksis foregå i tæt samråd med medlemsstaterne. Instrumenterne hertil vil bl.a. være meddelelser, retningslinjer og bestemmelser om gruppefritagelse.

4. ERFARINGER MED LIBERALISERINGEN AF VISSE FORSYNINGSPLIGTYDELSER

37. På det tidspunkt, da 1996-meddelelsen blev offentliggjort, var der truffet beslutning om liberalisering af markederne for flere omfattende forsyningspligtydelser som led i programmet for gennemførelse af det indre marked, men det var endnu for tidligt at sige noget om liberaliseringens virkninger for ydelsernes kvalitet, pris og tilgængelighed. I nogle sektorer, navnlig telesektoren, er dette ikke længere tilfældet. Men generelt mangler der stadig rettidige kvalitetsdata om nøgleaspekter, der kan danne grundlag for en vurdering af erfaringerne med disse ydelser. Den mest omfattende information vedrører telekommunikation og lufttransport. For energisektoren foreligger der en betydelig mængde data vedrørende prisniveauer, og Kommissionen har nu iværksat en undersøgelse, der bygger på de undersøgelser, Eurostat har foretaget med henblik på løbende overvågning af "konkurrenceindikatorer", en række faktorer, der indikerer det reelle konkurrenceniveau på markedet. Endvidere har Kommissionen nu modtaget svar fra medlemsstaterne på spørgsmål vedrørende omfanget af almene tjenesteudbud og disses mål i gas- og elektricitetssektoren, og den er på grundlag heraf ved at udarbejde en meddelelse, der skal tjene som et benchmarking-redskab med henblik på at opretholde og forbedre public service-standarden.
38. At dømme ud fra de foreliggende oplysninger synes liberaliseringen af tjenesterne under programmet for gennemførelse af det indre marked at have haft en positiv indvirkning på forsyningspligtydelsernes tilgængelighed, kvalitet og prisoverkommelighed. Dette er dog ikke ensbetydende med, at tjenesterne nødvendigvis fungerer tilfredsstillende. Andre faktorer spiller også ind, såsom prisen på det udstyr, der kræves til tilslutning, trafikale overbelastninger og forskellige former for konkurrencebegrænsende praksis samt manglen på effektive klagemuligheder for brugere i tilfælde, hvor tjenesterne ikke fungerer efter hensigten. Som følge heraf er den fulde fordel af liberaliseringen endnu ikke mærkbar inden for alle samfundsområder eller i alle dele af Fællesskabet.
39. Alment tjenesteudbud, navnlig definitionen af specifikke forpligtelser i forbindelse med alment tjenesteudbud, er en central ledsageforanstaltning til liberaliseringen af bl.a. telekommunikationssektoren i Den Europæiske Union. Definitionen af og garantien for alment tjenesteudbud sikrer, at etablerede tjenesters tilgængelighed og kvalitet opretholdes for alle brugere og forbrugere under overgangen fra monopol til konkurrencebaserede markeder. Inden for åbne, konkurrencebaserede telemarkeder defineres alment tjenesteudbud som kvalitativt tilfredsstillende minimumstjenester, der er tilgængelige for alle brugere og forbrugere til en overkommelig pris. Disse bestemmelser danner udgangspunkt for konkurrencebaserede forbedringer af servicekvaliteten og prisniveauet.

4.1. Telekommunikation

40. Alment tjenesteudbud, som det er defineret i fællesskabslovgivningen på telekommunikationsområdet, omfatter adgang til en tjeneste for taletelefoni og til tale-, data- og telefaxoverførsel via modem (dvs. adgang til Internet). Brugere skal have adgang til internationale og nationale opkald på det faste offentlige

telefonnet og til alarmtjenester. Definitionen omfatter desuden adgang til nummerfortegnelsestjenester, oplysningstjenester, offentlige betalingstelefoner og særlige faciliteter for handicappede og personer med særlige sociale behov. Den omfatter ikke mobiltelefoni og bredbåndsadgang til Internet.

41. Hvad angår taletelefoni fremgår det af en nylig undersøgelse²⁷, at 96% af de europæiske husstande har adgang til taletelefoni i hjemmet. Lidt over halvdelen af de resterende husstande er enten ikke interesseret eller har alternative muligheder. Mindre end 2% har ikke adgang til taletelefoni af økonomiske årsager. Siden begyndelsen af 1998 har alle forbrugere nydt godt af betydelige prisnedsættelser - alene inden for det første år blev priserne sat ned med 40% for internationale opkald, 30% for langdistanceopkald og 30% for regionale opkald; for lokale opkald er der imidlertid ikke sket nævneværdige prisfald. I perioden 1997-1999 er prisen faldet med over 40% for gennemsnitsforbrugere.
42. Konkurrencen har medført en hurtig udbredelse af mobiltelefoni. Indtrængningsgraden er siden liberaliseringens start øget fra 11% til 48% af befolkningen. Det ser især ud til at være lavindkomsthusholdningerne, der alene benytter sig af mobiltelefoni (6% mod 2% af højindkomsthusholdningerne), idet brugergraden dog generelt stiger i takt med indkomsten. Dette viser, at en mobiltelefon for et betydeligt antal lavindkomsthusholdninger udgør et acceptabelt alternativ til fastnettelefoni, også selv om der ikke er fastsat forpligtelser til alment tjenesteudbud på dette område.
43. Da Internetadgang via tredjegerationsmobiltelefoni og TV vil mindske afhængigheden af computere (der gælder for 33% af EU-husholdningerne) til dette formål, forventes indtrængningsgraden at stige meget hurtigt i løbet af de næste fem år.
44. Abonnenter i landdistrikter ser ikke ud til at være forfordelt, hvad angår den geografiske fordeling af vigtige tjenester. Husholdninger i landdistrikter har rent faktisk mere telefonudstyr end husholdninger i storbyområder. Efter alt at dømmes har indkomsten langt større indflydelse på tjenesterne end land/by-skellet.

4.2. Transport

45. Den gradvise åbning af markederne for lufttransport blev afsluttet den 1. juli 1998. I Kommissionens meddelelse fra sidste år vurderes følgerne af ti års liberalisering.²⁸ Liberaliseringen af luftfarten har ført til en stigning i antallet af luftfartsselskaber fra 132 i 1993 til 164 i 1998. De etablerede nationale selskabers markedsandel har været jævnt faldende, og antallet af ruter med mere end to selskaber er blevet tredoblet siden 1992. Tilbudspriser på billetter er blevet mere udbredt, mens der til gengæld er sket en vedvarende stigning i priserne for fuldt fleksible billetter, der er to gange så høje som tilbudspriserne.
46. Graden af konkurrence på en rute har en væsentlig indvirkning på prisen for lufttransport. Biletpriseniveauet falder i takt med, at et marked udvikler sig fra et

²⁷ Gallup Europe, rapport: 'The situation of telecommunications services in the regions of the European Union', april 2000.

²⁸ KOM(1999) 182 endelig udg. af 20. juli 1999.

monopol til et duopol og videre til et mere åbent marked. Prisnedsættelsen for billetter på business-class i forbindelse med overgangen fra monopol til tre eller flere selskaber er på 10%, for billetter i økonomiklassen på 17% og for tilbudspriser på 24%.

47. En række faktorer forsinket eller mindsker effekten af liberaliseringen. Adgang til ankomst- og afgangstider og begrænsninger i lufthavnskapaciteten udgør et stort problem for nytilkomne selskaber. Loyalitetsordninger som frequent-flier-programmer favoriserer selskaber med store netværk, som giver passagererne større chancer for at samle og anvende FFP-points. Dette går især ud over omkostningseffektive, små selskaber. De høje omkostninger, der er forbundet med ground handling-service og dennes lave kvalitet, tilføjer et fast omkostningselement, som mindsker nytilkomne selskabers mulighed for at konkurrere på pris. Endelig medfører trafikbelastningen og den ringe udnyttelse af det disponible luftrum, at ydelsens kvalitet bliver ringere og forsinkelser hyppigere.
48. Nogle af disse problemer kan løses ved pålæggelse af forpligtelser til offentlig tjeneste. Valget af rute og opfyldelsen af de pålagte standarder er underlagt Kommissionens kontrol. Siden 1993 er der pålagt forpligtelser til offentlig tjeneste på mere end 100 ruter inden for Fællesskabet, fortrinsvis i Frankrig, Irland og Portugal, men også i Sverige, Tyskland, Italien og Det Forenede Kongerige. Det repræsenterer dog kun en meget lav procentdel af den samlede lufttrafik i Fællesskabet.
49. Som følge af markedsudviklingen undergår passagerbefordringstjenesterne i jernbane- og vejsektoren store forandringer i øjeblikket. Flere operatører er gået ind på markedet i andre medlemsstater. Sideløbende hermed er medlemsstaterne begyndt at åbne hjemmemarkedene for konkurrence. Harmonisering af et vist konkurrenceniveau og minimumskrav til gennemsigtighed i forbindelse med tildelingen af tjenestekontrakter blev anset for nødvendige forudsætninger for at sikre en høj kvalitet. Kommissionen har foreslået nye rammebestemmelser²⁹, som kan sikre, at offentlige transportvirksomheder af konkurrencemæssige årsager nødsages til at tilbyde passagererne en bedre service, holde omkostningerne under kontrol og sikre det højeste sikkerhedsniveau.

4.3. Energi

50. Sammenlignet med telesektoren og lufttransportsektoren foreligger der langt færre oplysninger om indvirkningen af liberaliseringen i energisektoren på forsyningspligtighederne. Åbningen af elektricitets- og gassektoren er således af ny dato til, at der kan drages operationelle konklusioner. I de fleste EU-lande med undtagelse af Belgien, Danmark og Irland har husholdningerne nydt godt af en prisnedsættelse i perioden mellem juli 1996 og januar 2000 på gennemsnitligt 5,2%. Små virksomheder har oplevet større nedsættelser på gennemsnitligt 7,9%, om end med betydelige stigninger i Danmark og Grækenland.

²⁹ KOM (2000) 7 af 26. juli 2000, s. 9.

4.4. Forbrugernes vurdering af forsyningspligtydelser

51. Som led i Eurobarometer-meningsmålingerne³⁰ blev der stillet en række spørgsmål til de adspurgte husstande om deres syn på en række forsyningspligtydelser. Undersøgelsen supplerer de mere detaljerede data for telesektoren, der er indsamlet i forbindelse med den tidligere nævnte rapport. Resultaterne er interessante, for så vidt som de giver mulighed for en sammenligning mellem forskellige typer ydelser. Det er imidlertid ikke muligt at sige noget om, hvorledes ydelserne har udviklet sig over tid. Væsentlige forskelle i svarenes karakter medlemsstaterne imellem kunne tyde på, at forventningerne til ydelserne udgør en afgørende faktor for den oplevede tilfredshedsgrad. Af denne grund er sammenligninger mellem de forskellige typer ydelser formodentlig mere oplysende end svarene i sig selv.
52. Forbrugertilfredsheden med en række aspekter (adgang, pris, kvalitet, tilgængelig information, betingelser, klagemuligheder) blev målt enkeltvis for en fastsat kurv af ydelser bestående af telefoni, elektricitet, gas- og vandforsyning, posttjenester, bytransport og mellembys jernbanetjenester. Såvel adgangen til som udnyttelsen af de forskellige ydelser varierede betydeligt - f.eks. har lidt under 13% ikke adgang til gasforsyning. Omkring 7% anførte, at de ikke havde adgang til mellembys jernbanetjenester, og 5% havde ikke adgang til lokale transporttjenester. Elektricitet, postvæsen og vandforsyning var de tjenester, der kom tættest på universel tilgængelighed. At dømme ud fra svaret "ikke relevant" på efterfølgende spørgsmål ser det ud til, at den faktiske udnyttelsesgrad følger tjenesternes fysiske tilgængelighed.
53. Med hensyn til priser fik posttjenesterne den bedste placering, efterfulgt af offentlige forsyningsvirksomheder. Alligevel kan der udledes en betydelig utilfredshed med det nuværende prisniveau af den kendsgerning, at over 30% af respondenterne anså priserne for at være urimelige eller overdrevent høje. Telefoni og langdistancejernbanetjenester påkaldte sig de mest negative svar. Kvalitetsvurderingerne er generelt gode undtagen for transport og i mindre grad posttjenester. Hvis man kombinerer prisvurderingen med kvalitetsvurderingen, ser langdistancejernbanetjenesterne ikke ud til at fungere særlig godt. Ifølge forbrugerne er det de offentlige forsyningsvirksomheder (elektricitet, gas- og vandforsyning), der bedst opfylder deres forventninger, mens holdningen til kommunikation og lokaltransport er mere blandet. Behandlingen af klager får ligeledes en lav placering, hvilket fremgår af, at for hver af de omhandlede tjenester svarede over 45% af respondenterne, at behandlingen af deres klager havde været enten dårlig eller yderst dårlig.

³⁰ Eurobarometer nr. 53 fra juli 2000, 'The Europeans and Services of General Interest'.

5. ET EUROPÆISK PERSPEKTIV

54. Fællesskabets målsætninger er de samme som hidtil: at bidrage til at forbedre den europæiske økonomis konkurrenceevne på stadig mere åbent verdensmarked; at forbedre forbrugerbeskyttelsen og øge forbrugernes tillid ved bl.a. at sikre dem et større udvalg, bedre kvalitet og lavere priser og styrke den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed. Forsyningspligtydelser spiller en central rolle i bestræbelserne på at opfylde disse målsætninger. Effektive ydelser er en afgørende faktor, når der skal træffes beslutning om placering af produktionsvirksomhed, både for de virksomheder, der benytter dem, og de arbejdstagere, der bor i området. Et netværk af tjenesteydelser af almen interesse er af største vigtighed for den sociale samhørighed; omvendt er det et oplagt tegn på affolkning af et landdistrikt eller tilbagegang for en by, hvis sådanne tjenesteydelser forsvinder. Fællesskabets mål er dels at opretholde ydelserne og dels at gøre dem mere effektive.
55. Ved forfølgelsen af disse mål tager Fællesskabet behørigt hensyn til subsidiaritetsprincippet. Iagttagelse af dette princip, i særdeleshed respekten for medlemsstaternes frihed til at definere, hvad de forstår ved en forsyningspligtydelse, kræver en grundig undersøgelse af, hvilke roller de forskellige myndighedsniveauer skal varetage med hensyn til reguleringen af disse ydelser. Kommissionen vil give en mere detaljeret redegørelse for sin holdning til dette spørgsmål i sin hvidbog om forvaltningspraksis.
56. Traktatens nye artikel 16 anerkender eksplicit den rolle, som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse spiller for den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed, og det anføres, at Fællesskabet har pligt til at sikre vilkår, der gør det muligt at opfylde deres opgaver. Disse tjenesteydelsers betydning blev understreget af stats- og regeringscheferne på topmødet i Lissabon i marts 2000³¹:
- “Det Europæiske Råd finder det vigtigt, at der i forbindelse med det indre marked og en videnbaseret økonomi tages fuldt hensyn til traktatens bestemmelser om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse og til de virksomheder, som det pålægges at levere sådanne tjenesteydelser.”*
57. Såvel denne politiske erklæring som de igangværende ændringer peger på et behov for en proaktiv holdning til forsyningspligtydelser, som inkorporerer den strategi, der er baseret på udviklingen af det indre marked, og går endnu længere. I denne ånd vil Kommissionen i partnerskab med de nationale, regionale og lokale myndigheder fortsat arbejde på at fremme et europæisk perspektiv på forsyningspligtydelser, der vil være til fordel for borgerne på tre fronter: bedst mulig udnyttelse af åbningen af markederne, styrkelse af den europæiske samordning og solidaritet og udformning af andre fællesskabsbidrag til støtte for forsyningspligtydelser.

³¹ Det Europæiske Råd i Lissabon, den 23. og 24. marts 2000, formandskabets konklusioner, SN 100/00, punkt 19.

5.1. Bedst mulig udnyttelse af markedsåbningen

58. Åbningen af markederne for økonomiske tjenesteydelser, navnlig netværksydelser, og den tilsvarende indførelse af forpligtelser til offentlig tjeneste eller alment tjenesteudbud, skal nødvendigvis foregå i overensstemmelse med de særlige forhold, der gør sig gældende i den enkelte sektor, herunder den allerede opnåede grad af markedsintegration. Det fælles mål er at sikre imødekommelse af borgernes behov via udviklingen af et konkurrencebaseret indre marked. Dette mål blev kraftigt understreget af Det Europæiske Råd i Lissabon, som opfordrede til at fremskynde liberaliseringen af gas- og elektricitetssektoren og af transport- og posttjenesterne og desuden anmodede Kommissionen om at udarbejde forslag samt en situationsrapport til dets møde i foråret 2001.
59. Kommissionen vil fortsat følge nedenstående principper i sin politik for åbning af markederne:
- anvendelse af evalueringsværktøj til at bedømme tjenester, der varetager forsyningspligt opgaver med hensyn til drift, ydelse og konkurrenceevne med henblik på at fremme tilpasningen af tjenesterne til den teknologiske udvikling (som øger de grænseoverskridende muligheder for at levere tjenesteydelser inden for det indre marked), og af nye brugerbehov og krav til sådanne ydelser. De overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker vil sammen med rapporten om deres gennemførelse og Kommissionens årlige meddelelse om 'Økonomisk reform: - Rapport om Fællesskabets produkt- og kapitalmarkeder' (Cardiff-rapporten)³² danne grundlag for bl.a. en regelmæssig vurdering af, hvordan tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse fungerer i det indre marked. For bestemte sektorer, navnlig telesektoren, offentliggøres der periodiske oversigter over lovændringer og virkningerne heraf³³; en sådan fremgangsmåde vil med fordel kunne generaliseres til alle de sektorer, for hvilke der findes rammebestemmelser på fællesskabsplan³⁴;
 - anvendelse af en trinvis fremgangsmåde baseret på høringer af de forskellige aktører, herunder forbrugerne. Kommissionen vil også fremover forberede ændringer af lovrammerne med forelæggelse af grønbøger³⁵ ledsaget eller suppleret af yderligere høringsfaser³⁶;

³² KOM(1999) 10 af 20. januar 1999, KOM(2000) 26 af 26. januar 2000.

³³ 'Femte rapport om gennemførelsen af lovpakken for telesektoren', KOM(99) 537 af 11. november 1999.

³⁴ Kommissionen er i øjeblikket ved at gennemgå den lovgivningsmæssige reform og servicestandarderne i gas- og elektricitetssektoren.

³⁵ Som eksempel på relevante grønbøger kan nævnes: 'Borgernes transportnetværk - Fuld udnyttelse af potentialet i den offentlige personbefordring i Europa', KOM(1995) 601; 'Mod fair og effektiv prissætning på transportområdet - Politiske muligheder for at internalisere de eksterne omkostninger ved transport inden for Den Europæiske Union', KOM(1995) 691; 'Udvikling af et fælleseuropæisk nummereringssystem - Grønbog om en nummereringspolitik for teletjenester i Europa' KOM(1996) 590; 'grønbog om konvergens mellem telekommunikationssektoren, mediesektoren og informationsteknologisektoren og de lovgivningsmæssige implikationer heraf - Mod en informationssamfundsstrategi', KOM(1997) 623.

³⁶ Se f.eks. meddelelsen om 'Den offentlige høring om udkast til meddelelse fra Kommissionen om anvendelse af konkurrencereglerne på postsektoren og navnlig vurderingen af visse statslige foranstaltninger i relation til posttjenesterne', KOM(1996) 480, i forlængelse af Kommissionens

– styrkelse af gennemsigtigheden i forbindelse med offentlige og private leverandørers udførelse af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, navnlig hvad angår kontrollen med konkurrencefordrejende adfærd. Kommissionens direktiv om ændring af det såkaldte gennemskuellighedsdirektiv³⁷ tager sigte på at øge gennemskuelligheden ved at udvide reglerne om regnskabsmæssig adskillelse, der i øjeblikket kun gælder for bestemte sektorer, til at gælde for enhver virksomhed, som en medlemsstat har indrømmet særlige eller eksklusive rettigheder i henhold til traktatens artikel 86, stk. 1, eller som har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse i henhold til traktatens artikel 86, stk. 2, og som modtager statsstøtte under den ene eller den anden form, herunder tilskud, subsidier eller kompensation, i tilknytning til den almennyttige tjeneste, den har fået overdraget, og som samtidig udfører andre aktiviteter.

60. For at den europæiske økonomi bedst muligt kan udnytte de muligheder, der ligger i åbningen af markederne, er det vigtigt, at der snarest træffes afgørelse om Kommissionens forelagte forslag. Kommissionen forventer, at de nye lovrammer for telekommunikation, baseret på dens forslag til et rammedirektiv og fire særdirektiver³⁸, bliver vedtaget i 2001, i overensstemmelse med den tidsplan, der blev fastsat på Det Europæiske Råd i Lissabon³⁹ for virkeliggørelsen af det indre marked. Kommissionen regner ligeledes med, at Rådet og Europa-Parlamentet snarest muligt vedtager dens forslag vedrørende posttjenester og transport⁴⁰.
61. Ud fra samme betragtninger og med særligt henblik på at sikre, at offentlige og private tjenesteudbydere behandles ens, har Kommissionen forelagt et forslag⁴¹, der bl.a. giver mulighed for at fritage de sektorer og tjenester, som er omfattet af direktiv 93/38/EØF (vand- og energiforsyning, transport og telekommunikation), når de i en given medlemsstat er underlagt effektiv konkurrence, efter at den pågældende aktivitet er blevet liberaliseret i overensstemmelse med den relevante EF-lovgivning. Liberaliseringen i telesektoren har allerede fået indvirkning på anvendelsen af reglerne om offentlige kontrakter. I overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 93/38/EØF anførte Kommissionen i en meddelelse⁴², at den betragter størstedelen af de omhandlede tjenester i EU (med nogle få undtagelser) som faldende uden for anvendelsesområdet for direktiv 93/38/EØF.

grønbog om 'Udvikling af det indre marked for posttjenester', KOM(1991) 476; meddelelsen om 'Resultaterne af den offentlige høring om revurdering af kommunikationslovgivningen i 1999 og vejledende principper for de nye rammebestemmelser', KOM(2000) 239.

³⁷ Kommissionens direktiv 2000/52/EF af 26. juli 2000 om ændring af direktiv 80/723/EØF, EFT L 193 af 29.7.2000, s. 75.

³⁸ Se bilag I

³⁹ Det Europæiske Råd i Lissabon, den 23. og 24. marts 2000, formandskabets konklusioner, SN 100/00, punkt 17.

⁴⁰ KOM(2000) 319 af 30. maj 2000 og bilag I om transport.

⁴¹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter om vand- og energiforsyning samt transport, KOM(2000)276, 10. maj 2000.

⁴² EFT C 156 af 03.06.99, s. 3-4.

5.2 Styrkelse af europæisk samordning og solidaritet

62. Den stigende europæiske integration inden for visse sektorer tyder på et tilsvarende behov for øget europæisk samordning med henblik på overvågning af forvaltningsmyndigheders og operatørers virksomhed. De institutionelle ordninger vil variere afhængigt af den opnåede grad af markedsintegration og eventuelle udestående problemer, også hvad angår nationale forvaltningsmyndigheders effektivitet.
63. Med henblik på at lette evalueringen af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse kunne Kommissionen foretage en undersøgelse af medlemsstaternes samlede resultater med hensyn til udførelsen af disse tjenesteydelser og de retlige rammers effektivitet. En sådan undersøgelse skal tage særligt hensyn til samspillet mellem forskellige infrastrukturnetværk og målsætningerne for omkostningseffektivitet, forbrugerbeskyttelse og økonomisk, social og territorial samhørighed.
64. Den særlige plads, som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse indtager blandt Unionens fælles værdier, som anerkendes i traktatens artikel 16, kræver en tilsvarende anerkendelse af forbindelsen mellem adgangen til forsyningspligtigheder og europæisk borgerskab. Mens medlemsstaterne har udstrakt frihed med hensyn til valg af midler til at nå de solidaritetsmål, forsyningspligtighederne har til formål at fremme, kan der være behov for en fælles grunddefinition af begrebet almen interesse. Efter Kommissionens mening er bestemmelserne vedrørende adgang til tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse i udkastet til charter om de grundlæggende rettigheder et vigtigt skridt i denne retning.

5.3 Andre fællesskabsbidrag til støtte for forsyningspligtigheder

65. 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. Andre fællesskabsinstrumenter og -foranstaltninger har de samme målsætninger vedrørende forbrugerbeskyttelse og økonomisk, social og territorial samhørighed, og også de bidrager til, at tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse kan opfylde deres mission. Sådanne bidrag har til formål at styrke den nationale, regionale og lokale indsats, men under ingen omstændigheder at træde i stedet for denne. For så vidt angår udviklingen siden offentliggørelsen af Kommissionens meddelelse om forsyningspligtigheder fra 1996 skal særligt nævnes følgende:
 - Kommissionens og medlemsstaternes vedtagelse af en udviklingsplan for Fællesskabet, der udstikker rammerne og de vigtigste strategiske muligheder for udvikling af det europæiske territorium;
 - gennemførelsen af programmet for etablering af transeuropæiske net i overensstemmelse med de forpligtelser, der er indgået af stats- og regeringscheferne, og de sektorspecifikke retningslinjer, der er vedtaget af Rådet og Europa-Parlamentet. En revision af retningslinjerne for transportnettet forventes at sætte yderligere skub i virkeliggørelsen af målene på dette område;

- initiativet vedrørende etablering af et europæisk forskningsområde med henblik på forbedring af samordningen af medlemsstats- og fællesskabspolitikkerne⁴³, herunder aspekter vedrørende “territorialisering” af forskningsnetværk og elektroniske netværk;
 - Kommissionens vedtagelse af handlingsplanen på det forbrugerpolitiske område 1999-2001, hvori forsyningspligtydelser er fastsat som et prioriteret område;
 - e-Europe-handlingsplanen til fremme af et informationsamfund med plads til alle, der tager sigte på at fremskynde udnyttelsen af digitale teknologier i hele Europa. Med henblik herpå fokuserer handlingsplanen på adgang til overkommelige priser, udvikling af de fornødne færdigheder og på foranstaltninger til fremme af udnyttelsen af Internet (f.eks. e-undervisning, e-sundhed, e-forvaltning).
66. Den horisontale forbrugerbeskyttelseslovgivning finder anvendelse på alle forsyningspligtydelser. Denne lovgivning omhandler spørgsmål af grundlæggende interesse for forbrugerbeskyttelsen, såsom urimelige aftalevilkår og fjernsalg. Der er imidlertid behov for en effektiv og ikke-diskriminerende håndhævelse af såvel den horisontale som den sektorspecifikke forbrugerlovgivning i hele EU. Hertil kræves en systematisk indsats, der bl.a. omfatter et tættere administrativt samarbejde mellem medlemsstaterne, de nationale forvaltningsmyndigheder, tjenesteudbydere og forbrugerrepræsentanter.
67. Inden for rammerne af Verdenshandelsorganisationen, mere specifikt inden for rammerne af den almindelige overenskomst om handel med tjenesteydelser, er Fællesskabet ligeledes forpligtet til at opretholde sine tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Det skal bemærkes, at GATS-overenskomsten bevarer WTO-medlemmernes suveræne ret til at regulere økonomiske og ikke-økonomiske aktiviteter inden for deres territorium og til at sikre opfyldelse af legitime offentlige mål. Selv på områder, hvor der er indgået forpligtelser, har landene således mulighed for at opretholde de kvalitetsstandarder og sociale målsætninger, som udgør værdigrundlaget for deres respektive samfund. Når dette er sagt, må det undgås, at medlemsstaternes legitime ret til at etablere en lovgivningsramme, der kan sikre, at tjenesteydelsestektoren fungerer efter hensigten, uretmæssigt anvendes som en handelshindring.
68. Forsyningspligtydelser i tilknytning til velfærdsopgaver og social beskyttelse henhører under national og regional kompetence. Ikke desto mindre spiller Fællesskabet en anerkendt rolle med hensyn til at fremme samarbejdet og samordningen på disse områder. Kommissionen bidrager således til at fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne inden for områder, der er relateret til reformen af den sociale beskyttelse. Efter Rådets godkendelse af meddelelsen om modernisering af den sociale beskyttelse⁴⁴ og mandatet fra Det Europæiske Råd i Lissabon til Gruppen på Højt Plan vedrørende Social Beskyttelse, vil Kommissionen intensivere sin indsats med hensyn til overvågning af reformen og

⁴³ ‘Mod et europæisk forskningsrum’, KOM(2000) 6 af 18. januar 2000.

⁴⁴ ‘En samordnet strategi til modernisering af den sociale beskyttelse’, KOM(1999) 347 af 14. juli 1999.

fremme af den socialpolitiske debat og hermed bidrage til at skabe europæisk konsensus på dette område.

BILAG I: DEN AKTUELLE SITUATION I ENKELTE SEKTORER

For visse forsyningspligtgydelers vedkommende er markederne blevet åbnet på grundlag af lovgivningen vedrørende det indre marked og EU's konkurrencepolitik . I dette afsnit gennemgås udviklingen i nogle sektorer, der er omfattet af fællesskabsreglerne. Afsnittet dækker ikke hele udbuddet af forsyningspligtgydelser, og ikke-økonomiske tjenester er slet ikke medtaget⁴⁵.

Elektronisk kommunikation

Siden 1990 har Kommissionen gradvis etableret en omfattende lovgivningsramme for liberaliseringen af telekommunikationsmarkedet. Denne politik har ved at øge konkurrencen haft en betydelig indvirkning på markedets udvikling og har bidraget til fremkomsten af en stærk kommunikationssektor i Europa og sikret private forbrugere og erhvervskunder flere valgmuligheder, lavere priser samt innovative tjenester og applikationer.

I henhold til de eksisterende lovgivningsrammer skulle alle teletjenester og -netværk være liberaliseret fra januar 1998. Det har betydet, at denne sektor, der traditionelt har været underlagt statsmonopol, nu har udviklet sig til en dynamisk industri, der er udrustet til at drage fuld nytte af det globale marked.

Grundlaget for den nye lovgivningsramme har været det politiske mål at fremme vækst, jobskabelse og konkurrenceevne under hensyn til forbrugerinteresserne ved at sikre et bredt udvalg af leverandører og tjenesteydelser og fremme innovation, konkurrencedygtige priser samt servicekvaliteten.

Den lovgivning, der var vedtaget med henblik på liberaliseringen i 1998, er blevet revideret i lyset af markedsudviklingen, den teknologiske udvikling og erfaringerne med gennemførelsesprocessen. Mange områder af telekommunikationsmarkedet i EU er fortsat domineret af de etablerede operatører på trods af et stigende antal operatører og tjenesteudbydere. Lovrevisionen giver mulighed for at sikre, at lovgivningen bidrager til at styrke udviklingen af konkurrence og forbrugernes valgmuligheder og til fortsat at beskytte almenyttige formål. Med henblik herpå indeholder den nye lovramme, som får virkning fra 1. januar 2002, fem nye direktiver⁴⁶ bl.a. et, som specielt omhandler forsyningspligtgydelser - "forsyningspligt og brugerrettigheder i forbindelse med elektroniske kommunikationsnet og tjenester".

Forpligtelsen til alment tjenesteudbud, som Fællesskabet har anmodet medlemsstaterne om at pålægge tjenesteudbydere, sikrer levering af en bred vifte af grundlæggende tjenesteydelser. Den eksisterende lovramme for almene tjenesteudbud kræver, at alle brugere, uanset hvor de bor, skal have adgang til minimumsydelser af en nærmere bestemt kvalitet til en overkommelig pris. Lovgivningen indeholder detaljerede bestemmelser vedrørende de ydelser, der leveres inden for rammerne af et alment tjenesteudbud, fremgangsmåden ved pålæggelse af særlige forpligtelser og markedsdeltagernes finansiering af nettoomkostninger i tilknytning til sådanne

⁴⁵ Jf. punkt 28-30.

⁴⁶ Se <<http://www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/review99/Welcome.html>>

forpligtelser. Denne overordnede holdning til alment tjenesteudbud er opretholdt i det foreslåede nye direktiv.

Oplysninger fra medlemsstaterne viser, at en sådan afbalancering af forpligtelser til alment tjenesteudbud med den fortsatte åbning af markedet har tilskyndet operatørerne til at indtage en dynamisk holdning til princippet om alment tjenesteudbud. Mens de formelle lovrammer fastsætter krav om garanterede minimumstjenester, har den stigende konkurrence tilskyndet virksomhederne til at tilbyde nye takstpakker og aftalevilkår, som yderligere forbedrer de ydelser, forbrugerne kan forvente som standardydelser i hele Fællesskabet. Dette fremgår klart på mobilkommunikationsområdet, som ikke er pålagt særlige forpligtelser til alment tjenesteudbud, men hvor den skærpede konkurrence har medført hurtig innovation, bl.a. et omfattende udbud af forudbetalte tjenestemuligheder. Den nyeste undersøgelse⁴⁷ i Fællesskabet viser, at en betydelig procentdel af brugerne nu vælger mobiltjeneste (i stedet for fastnetttjenester), og at lavindkomsthusholdninger med lige så stor sandsynlighed som højindkomsthusholdninger alene har mobilabonnement.

Posttjenester

Den eksisterende lovgivning⁴⁸ har åbnet ca. 3% af det europæiske marked for posttjenester (dvs. brevforsendelser, der vejer 350g eller derover og 5 gange grundtaksten). Syv medlemsstater (Danmark, Tyskland, Finland, Italien, Nederlandene, Sverige, Spanien) har i visse henseender åbnet markedet mere end krævet i postdirektivet.

Den 30. maj 2000 vedtog Kommissionen et nyt forslag til direktiv om en yderligere åbning af 20% af markedet for posttjenester i 2003 (fuldstændig åbning af markedet for ekspres- og kurerpost og udgående grænseoverskridende post, nedsættelse af vægt/prisgrænsen til 50 g og 2,5 gange grundtaksten for alle andre brevforsendelser). Endvidere udvides forbrugerrettighederne med hensyn til klageadgang og tvistbilæggelse til at gælde for alle operatører og ikke alene for postvæsenet.

I det eksisterende direktiv defineres "befordringspligt", som en tjeneste, der har til formål at sikre, at "brugerne overalt på den pågældende medlemsstats område til enhver tid har adgang til et udbud af posttjenester af nærmere fastlagt kvalitet til priser, der er overkommelige for brugere". Endvidere definerer postdirektivet de mindsteydelser, befordringspligten skal omfatte, nemlig daglig afhentning og omdeling (mindst 5 dage om ugen) af brev/postforsendelser på op til 2 kg og pakker på op til 10 kg samt rekommanderede forsendelser og forsendelser med angiven værdi. Medlemsstaterne skal under alle omstændigheder sikre, at postpakker på op til 20 kg fra andre medlemsstater omdeles inden for deres område, og de kan vælge at forhøje vægtgrænsen for medtagelse af postpakker under befordringspligten til højst 20 kg. Endelig fastsætter postdirektivet europæiske standarder for servicekvalitet for grænseoverskridende postbefordring i den "hurtigste standardkategori", når en sådan findes. En national forvaltningsmyndighed, der er uafhængig af postvirksomhederne, er ansvarlig for at sikre opfyldelsen af de i direktivet fastsatte forpligtelser.

⁴⁷ Kommissionens undersøgelse 'The situation of telecommunications services in the regions of the EU', april 2000, gennemført af EOS Gallup.

⁴⁸ Kommissionens direktiv 97/67 EFT. L15, 21.1.1998, s.14.

Medlemsstaterne kan for tjenester, der ikke er omfattet af eneret, og som ikke hører under befordringspligten, indføre generelle tilladelsesprocedurer, såfremt dette er nødvendigt for at garantere, at væsentlige behov kan opfyldes. For tjenester, der ikke er omfattet af eneret, men som hører under befordringspligten, kan medlemsstaterne udstede individuelle tilladelser, såfremt det er nødvendigt for at garantere, at væsentlige behov kan opfyldes, og sikre de tjenester, som er omfattet af befordringspligten. Medlemsstaterne kan også udstede tilladelser til alternative operatører med henblik på at opfylde befordringspligten i bestemte geografiske områder. Endelig kan der oprettes en udligningsfond for at sikre opfyldelsen af befordringspligten, såfremt denne pligt indebærer en urimelig økonomisk byrde for de befordringspligtige virksomheder.

De hidtidige erfaringer har vist, at befordringspligten opretholdes i hele Unionen, også i de syv medlemsstater, som i visse henseender har åbnet markedet mere end krævet i postdirektivet. Generelt er postoperatører, herunder de befordringspligtige virksomheder, blevet mere effektive, og tjenesterne er blevet forbedret sammenlignet med situationen for nogle år tilbage (det gælder udbuddet af tjenester og servicekvaliteten for både indenlandsk og grænseoverskridende post). Et godt eksempel på sådanne forbedringer er servicekvaliteten i forbindelse med grænseoverskridende forsendelser, der sendes som "A prioritaire", hvor 84% af forsendelserne var fremme tre dage efter afsendelse i 1997, mens dette i 1999 gjaldt for 91% af forsendelserne.

Postsektoren forventes at gennemgå en hurtig udvikling i løbet af de kommende år, eftersom elektronisk post sandsynligvis vil erstatte traditionel post i et vist omfang, og eftersom automatiseringen af posthåndteringen vil øge produktiviteten og skabe behov for nye eller forbedrede tjenester (e-handel vil kræve effektive logistiknet til levering af varer og tjenesteydelser i hele Unionen). Da der er mulighed for løbende at udvikle begrebet befordringspligt, vil alle brugere kunne sikres adgang til de pågældende tjenester.

Transport

1. Liberalisering

Traktaten afspejler de udfordringer, der gjorde sig gældende på tidspunktet for åbningen af transportmarkedet for fællesskabsdækkende konkurrence, og i artikel 70 indføres udtrykket den fælles transportpolitik. Hermed anerkendte medlemsstaterne, at såvel etablering af indre transportmarkeder som liberalisering og opfyldelse af public service-mål spiller en central rolle i det, der reelt er en integreret politik. Fællesskabet har således valgt en gradvis liberalisering af transportmarkederne for at sikre, at sikkerhedsstandarderne og væsentlige public service-mål opfyldes. Der er gjort betydelige fremskridt med hensyn til åbningen af markederne for EU-dækkende konkurrence:

Lufttransport:

Den gradvise åbning af markederne begyndte i 1987 og strakte sig frem til 1993, da 'den tredje luftfartspakke'⁴⁹ trådte i kraft. Lufttransporten inden for Fællesskabet var fuldt

⁴⁹ Rådets forordning (EØF) nr. 2407/92 af 23. juli 1992 om udstedelse af licenser til luftfartsselskaber, Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92 af 23. juli 1992 om EF-luftfartsselskabers adgang til luftruter inden for Fællesskabet, Rådets forordning (EØF) nr. 2409/92 af 23. juli 1992 om billetpriser og rater inden for luftfart.

liberaliseret pr. 1. april 1997, da luftfartsselskaber fik ret til at udføre cabotageflyvning i medlemsstater, hvor de ikke selv er etableret.

I henhold til fællesskabslovgivningen fra 1996⁵⁰ blev ground handling-ydelser for egen-handlings vedkommende liberaliseret i lufthavne med en årlig trafik på mindst 1 mio. passagerbevægelser pr. 1. januar 1998. Leveringen af ground handling-ydelser til tredjepart har været liberaliseret siden den 1. januar 1999 (i lufthavne med en årlig trafik på mindst 3 mio. passagerbevægelser, næste skridt er 2 mio. passagerer pr. 1. januar 2001).

Søtransport:

Liberaliseringen er fuldt gennemført inden for international transport mellem medlemsstater. I henhold til fællesskabslovgivningen⁵¹ blev cabotagesejlads liberaliseret den 1. januar 1993. Midlertidig fritagelse blev indrømmet Frankrig, Italien, Spanien, Portugal og Grækenland. Den sidste sektor, der blev liberaliseret i disse medlemsstater var ø-cabotage, som blev åbnet den 1. januar 1999 med undtagelse af to sektorer i Grækenland, som har en ekstra midlertidig fritagelse indtil den 1. januar 2004. I havnesektoren vil den fremtidige fællesskabslovgivning tage fat på spørgsmålet om markedsadgang og finansiering.

Vejtransport:

Den første åbning fandt sted i 1969 via en ordning med fællesskabskvoter for international kørsel. I 1992 blev denne ordning erstattet af en fællesskabstilladelsesprocedure⁵², som gav adgang til EU-markeder på grundlag af objektive kvalitetskriterier. Fællesskabslovgivningen førte til en fuldstændig afskaffelse af kvantitative begrænsninger for cabotagetjenester pr. 1. juli 1998⁵³.

Adgangen til det internationale marked for personbefordring har været liberaliseret siden den 1. juni 1992⁵⁴. De respektive bestemmelser fastsætter markedsadgangsbetingelser for de forskellige former for vejtransportydelser (lejlighedsvis kørsel, rutekørsel, pendulkørsel og speciel rutekørsel). Cabotagerettigheder, bortset fra national rutekørsel, blev indført i to forordninger⁵⁵, og siden den 1. januar 1996 har der været fri adgang i henhold til en tilladelsesordning.

⁵⁰ Rådets direktiv 96/67/EF af 15. Oktober 1996 om adgang til ground handlingmarkedet i Fællesskabets lufthavne (EFT L 272, 25.10.1996, s. 36).

⁵¹ Rådets forordning (EØF) nr. 3577/92 af 7. december 1992 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport i medlemsstaterne (cabotagesejlads).

⁵² Rådets forordning (EØF) nr. 881/92 om adgang til markedet for vejgodstransport i Fællesskabet, som udføres fra eller til en medlemsstats område eller gennem en eller flere medlemsstaters områder (EFT L 95, 9.4.1992, s.1).

⁵³ Rådets forordning (EØF) nr. 4059/89 (EFT L 390, 30.12.1989, s.3), Rådets forordning (EØF) nr. 3118/93 (EFT L 279, 12.11.1993, s.1.).

⁵⁴ Rådets forordning (EØF) nr. 684/92 af 16. marts 1992 om fælles regler for international personbefordring med bus (EFT L 74, 20.3.1992, s. 1).

⁵⁵ Rådets forordning (EØF) nr. 2454/92 af 23. juli 1992 om betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre personbefordring ad landevej i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende (EFT L 251, 29.8.1992, s.1) erstattet af Rådets forordning (EØF) nr. 12/98 af 11. december 1997 om betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre personbefordring ad landevej i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende (EFT L 4, 8.1.1998, s. 10).

Markedet for kombinerede transporttjenester (en restriktiv definition, der har til formål at hindre, at vejtransport bliver det dominerende aspekt i en kombineret transport) har været fuldt liberaliseret siden den 1. juli 1993⁵⁶.

Indre vandveje:

Traditionelt har medlemsstaterne haft "turnusbefragtningssystemer". I henhold til fællesskabslovgivningen⁵⁷ skulle medlemsstaterne have afskaffet disse systemer senest den 1. januar 2000, hvorefter der frit kan indgås kontrakt om udøvelse af national og international transportvirksomhed ad indre vandveje i Fællesskabet, ligesom priserne frit kan forhandles.

Jernbanetransport:

Det blev efterhånden klart, at den eksisterende fællesskabslovgivning om markedsadgang, jernbaneselskabers organisatoriske og finansielle struktur, udstedelse af licenser og tildeling af spor, var for upræcis til at være effektiv. Kommissionen har derfor fremsat en række forslag⁵⁸ om styrkelse af disse aspekter. Heri udvides licensreglerne til at gælde for alle jernbanevirksomheder i Fællesskabet, og der etableres klare, generelle regler og procedurer for fastsættelse af afgifter og tildeling af kapacitet. Sidst, men ikke mindst, åbnes markederne for godstransport i Fællesskabets vigtigste jernbanenet. Pakken blev vedtaget af Kommissionen i juli 1998 og forelægges Rådet til vedtagelse i begyndelsen af 2001.

2. Generelle principper for public service-instrumenter

På alle de områder, hvor fællesskabslovgivningen har indført liberalisering, har det i praksis vist sig, at der er sikret et højt niveau af transportydelse af almen interesse. Lovgivningen indeholder bestemmelser om, hvilke instrumenter der kan bringes i anvendelse for at sikre mindstekvalitetsstandarder. Den skærpede konkurrence i luftfarts- og søtransportsektoren har ikke bragt leveringen af tjenesteydelser af almen interesse i fare, idet medlemsstaterne har truffet passende beskyttelsesforanstaltninger.

En nøglefaktor i denne proces har været vedtagelsen af en række foranstaltninger og politikker, som sikrer, at standarden af tjenesteydelser, der opfylder væsentlige behov af almen interesse opretholdes og forbedres sideløbende med den gradvise markedsåbning, navnlig med hensyn til følgende:

- Garanti for betjening af ikke-rentable ruter. Når markederne åbnes, er det ofte nødvendigt at træffe foranstaltninger til at sikre fortsat betjening af ruter, der ikke er rentable. Dette kan gøres på to måder. Dels gennem direkte støtte, der ydes til alle

⁵⁶ Rådets direktiv 92/106/EØF om indførelse af fælles regler for visse former for kombineret godstransport mellem medlemsstaterne (EFT L 368, 17.12.1992, s. 38).

⁵⁷ Rådets direktiv 96/75/EØF af 19. november 1996 (EFT L 304, 27.11.1996, s. 12).

⁵⁸ KOM (1998) 480 endelig udg., vedtaget af Kommissionen den 22. juli 1998, EFT C 321, 20.10.98, s. 6, og ændret forslag KOM(1999) 616 endelig udg., vedtaget af Kommissionen den 25. november 1999; forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 91/440/EØF om udvikling af Fællesskabets jernbaner; forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 95/18/EF om udstedelse af licenser til jernbanevirksomheder; forslag til Rådets direktiv om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur samt sikkerhedscertificering.

transportvirksomheder, der betjener ruten, på et ikke-diskriminerende grundlag. Dels ved at indrømme enerettigheder til at udføre en bestemt tjeneste, med eller uden kompensation.

Som eksempel på enerettighedsordninger kan nævnes betjening af lufthavne og havne på øer og i fjerntliggende områder. Sådanne ordninger sikrer den grundlæggende mobilitet for beboere og erhvervsdrivende, som udøver deres aktiviteter i ovennævnte områder såvel som de nødvendige vareleverancer.

I mange tilfælde skal der foretages en undersøgelse af disse ordningers overensstemmelse med statsstøttereglerne. Kommissionen har hidtil i praksis godkendt sådanne ordninger, forudsat at de er udformet på en måde, der sikrer mindst mulig konkurrencefordrejning, og at de må anses for nødvendige for at sikre rimelige økonomiske vilkår. Hvis enerettigheder f.eks. er tildelt på grundlag af en åben, ikke-diskriminerende udbudsprocedure, betragtes de principielt som forenelige med traktaten .

- Garanti for opretholdelse af mindsteservicestandarder på en given rute. Når markederne åbnes, er det i transportsektoren ofte nødvendigt at sikre, at servicekvaliteten ikke falder, for så vidt som virksomhederne kan tænkes at prioritere omkostningsreduktion højere end kvalitet og planmæssighed. Dette kan være i strid med målsætningen for offentlige tjenesteydelser. For at tage højde for disse problemer fastsætter medlemsstaterne sædvanligvis nogle minimumsbetingelser for tildeling af driftslicenser, der på en ikke-diskriminerende måde gælder for alle potentielle nye operatører. Transport mellem øer og fastlandet sikres ofte gennem mindstekrav til planmæssighed, kapacitet og prissætning for passager- og varetransport. Direkte støtte kan komme på tale for at udligne meromkostninger forbundet med den pågældende ydelse. En sådan støtte anvendes f.eks. til at nedsætte billet- eller fragtpriisen. Støtten skal ydes til samtlige operatører på den pågældende rute på et ikke-diskriminerende grundlag.

Disse principper finder f.eks. anvendelse i luft- og landtransportsektoren.

3. Eksempler fra transportsektoren

Lufttransport

Luftfartssektoren er et godt eksempel på, hvordan en fuldstændig liberalisering kan forenes med forpligtelser til offentlig tjeneste. Liberaliseringen i denne sektor var ledsaget af medlemsstaternes ret til at pålægge forpligtelser til offentlig tjeneste, såfremt de mener, at en rute er af vital betydning for den økonomiske udvikling i den region, hvor lufthavnen er beliggende. Der kan være tale om ruter, der betjener en lufthavn i et perifert beliggende område eller et udviklingsområde på en medlemsstats territorium eller en rute med et smalt passagergrundlag til en regional lufthavn. Inden for rammerne af en forpligtelse til offentlig tjeneste kan der pålægges standarder med hensyn til priser, antal pladser, hyppighed osv., såfremt et tilsvarende serviceniveau ikke ville kunne sikres, hvis luftfartsselskaberne alene tog hensyn til deres forretningsmæssige interesse. Valget af rute og de pålagte standarder er underlagt Kommissionens kontrol.

Når en rute er omfattet af en forpligtelse til offentlig tjeneste, er adgangen til denne rute fortsat åben for andre selskaber på betingelse af, at forpligtelsen til offentlig tjeneste

opfyldes. Hvis ingen er villig til at betjene ruten, fordi den ikke er kommercielt interessant, kan medlemsstaterne beslutte kun at give driftstilladelse til ét luftfartsselskab i en periode på højst tre år. I så fald udvælges tjenesteleverandøren på grundlag af et offentligt udbud på fællesskabsplan.

Ud over muligheden for at pålægge forpligtelse til offentlig tjeneste kan medlemsstaterne yde støtte af social karakter. Spanien, Portugal og Frankrig har valgt at støtte ikke-rentable ruter på denne måde. Denne fremgangsmåde kan kombineres med pålæggelse af forpligtelse til offentlig tjeneste med henblik på at sikre et vist serviceniveau på den pågældende rute. Støtten har social karakter, hvis den kun omfatter særlige kategorier af passagerer som f.eks. børn og handicappede. I vanskeligt stillede områder - bl.a. øer - kan støtten omfatte hele områdets befolkning.

De to ovennævnte former for sikring af mindsteservicestandarder på ikke-rentable ruter har hidtil vist sig at fungere tilfredsstillende inden for lufttransport.

Landtransport

Harmonisering af kravene til et basalt konkurrenceniveau og mindstekrav til gennemsigtighed ved tildeling af kontrakter om tjenesteydelser anses for nødvendig for at sikre en høj kvalitet. Kommissionen har vedtaget et udkast til forordning om offentlige tjenester inden for passagerbefordring⁵⁹, som har til formål at sikre, at operatører, der udøver offentlig befordringsvirksomhed, er underlagt konkurrence i et sådant omfang, at de nødsages til at tilbyde passagererne bedre service, holde omkostningerne under kontrol og sikre det højeste mulige sikkerhedsniveau. Endvidere indeholder udkastet en udtrykkelig bestemmelse om, at transportmyndigheder er forpligtet til at etablere strukturer, der kan sikre kvalitet, integrerede tjenester og de ansattes interesser. En effektiv offentlig transportservice anses for at spille en væsentlig rolle for løsningen af problemet med trafikal overbelastning og miljøforurening.

Energi

I henhold til elektricitetsdirektivet⁶⁰ skal medlemsstaterne åbne mindst 30 % af markedet for det indenlandske forbrug for EU-dækkende konkurrence i 2000, og i henhold til gasdirektivet⁶¹ skal mindst 20 % af markedet for det indenlandske forbrug åbnes for konkurrence. Oprettelsen af et åbent og konkurrencebaseret indre marked for elektricitet og gas er sket gradvis. De første liberaliseringsdirektiver skulle være gennemført i medlemsstaterne henholdsvis den 1. februar 1999⁶² og den 1. august 2000⁶⁴. På den måde fik de omhandlede sektorer mulighed for at tilpasse sig ændringerne og træffe de fornødne foranstaltninger til at sikre opretholdelsen og udbygningen af forsyningspligtigheder på disse områder.

De to direktiver afspejler naturligvis de særlige forhold, der gør sig gældende i de to omhandlede sektorer, men de anlægger alligevel samme strategi: faseinddelte

⁵⁹ KOM (7) 2000 af 26. juli 2000.

⁶⁰ Direktiv 96/92/EF om fælles regler for det indre marked for elektricitet.

⁶¹ Direktiv 98/30/EF om fælles regler for det indre marked for naturgas.

⁶² Belgien og Irland havde et ekstra år, Grækenland to.

⁶³ Direktiv 96/92/EF om fælles regler for det indre marked for elektricitet.

⁶⁴ Direktiv 98/30/EF om fælles regler for det indre marked for naturgas.

mindstekrav til åbning af efterspørgslen⁶⁵, krav om tredjeparters adgang - på et ikke-diskriminerende grundlag - til net og basale faciliteter som gaslagre, krav om regnskabsmæssig adskillelse af transmissions- og distributionsfaciliteter og krav om effektiv regulering med henblik på at hindre diskriminering.

I praksis er liberaliseringen imidlertid gået langt hurtigere i hele Fællesskabet end krævet i direktiverne og også hurtigere end forventet. Omkring 65% af elektricitetsefterspørgslen og 80 % af den samlede gasefterspørgsel i EU er allerede blevet fuldt åbnet for EU-dækkende konkurrence, og de fleste medlemsstater har besluttet at gennemføre en fuldstændig liberalisering i løbet af de næste par år⁶⁶. Selv om direktiverne gav medlemsstaterne mulighed for at træffe beslutning om fremgangsmåden, f.eks. med hensyn til tredjeparters adgang og regnskabsadskillelse, har så godt som alle medlemsstaterne valgt metoder, der generelt anses for at være de bedst egnede til at sikre en effektiv konkurrence.

Spørgsmålet om offentlig tjenestepligt er selvsagt af central betydning i forbindelse med liberaliseringen af disse markeder. I mange henseender må garanti for elforsyning, og i givet fald gasforsyning, til en rimelig pris til alle forbrugere i EU betragtes som en af de væsentligste offentlige tjenesteydelser. Begge direktiver indeholder derfor bestemmelser og sikkerhedsklausuler, der skal sikre, at væsentlige behov af almen interesse opfyldes, det gælder f.eks. forsyningsikkerhed, universel tilslutning til de overordnede elektricitetsnet til en rimelig pris og hensyntagen til svage grupper. På et liberaliseret marked tilgodeses disse mål ved fastsættelse af strenge betingelser for udstedelse af licens til markedsaktører.

Overholdelse af de højest mulige standarder i hele Fællesskabet har derfor været og vil fortsat være en afgørende forudsætning for liberalisering. Derfor giver både gas- og eldirektivet medlemsstaterne mulighed for at træffe de foranstaltninger, de anser for nødvendige for at sikre, at forsyningspligten opfyldes og servicestandarderne opretholdes og forbedres.

Følgende mekanismer til sikring af opfyldelse af forsyningspligten bliver i stigende grad reglen i hele Europa:

– Netsikkerhed og -pålidelighed:

De overordnede transmissions- og distributionsnet⁶⁷ drives stadig af systemoperatører med monopolstilling. I den henseende er situationen stort set den samme som før liberaliseringen. Medlemsstaterne kan fortsat frit overdrage forvaltningen og driften af disse net til enten et offentligt selskab⁶⁸, eller et privat. I begge tilfælde sikrer medlemsstaterne sædvanligvis, at enten en uafhængig kontrolinstans eller staten vurderer og kontrollerer standarderne. Netsikkerheden og -pålideligheden har altid været og er fortsat høj i Europa og er upåvirket af liberaliseringen.

⁶⁵ Hvad angår elektricitet skulle medlemsstaterne åbne 28 % af den indenlandske efterspørgsel i 1999, stigende til 35 % ved udgangen af 2003. I gassektoren skulle medlemsstaterne som et minimum åbne 20% af efterspørgslen i 2000, stigende til 28 % i 2003.

⁶⁶ I elektricitetssektoren har UK, FIN, SW, D allerede åbnet 100 % af efterspørgslen. B, NL, DK, ES vil gennemføre en fuldstændig åbning af deres efterspørgsel på mellemlang sigt.

⁶⁷ Med undtagelse af visse overlapninger i gasnetværket, navnlig i Tyskland.

⁶⁸ Nogle lande, bl.a. Spanien, er i gang med at overføre transmissionsnettet til offentlig eje.

– Forsyningssikkerhed:

I henhold til direktiverne kan medlemsstaterne fortsat frit træffe de fornødne foranstaltninger til at garantere forsyningssikkerheden. Det kræves imidlertid, at sådanne foranstaltninger skal være nødvendige for at opfylde de tilsigtede mål, og de må ikke have en diskriminerende karakter. Medlemsstaterne kan f.eks. fastsætte bestemte krav til brændsel til ny elektricitetsproduktion, såfremt afhængigheden af én kilde bliver for stor, eller de kan træffe foranstaltninger til at sikre en passende bredde i gasforsyningskilderne.

– Ret til at blive tilsluttet netsystemet:

Det er kun for elektricitetsforsyningsens vedkommende, at medlemsstaterne anser det for nødvendigt at eksplicitere retten til tilslutning. I direktivet hedder det således, at "medlemsstaterne kan pålægge distributionselskaber en pligt til at forsyne kunder i et givet område. Tariffen for sådanne forsyninger kan være underlagt bestemmelser, f.eks. for at sikre ligebehandling af de berørte kunder". Såfremt forsyningen af endelige kunder er liberaliseret, kan ejerne af distributionsnettet fortsat være forpligtet til at sikre universel tilslutning. Det er så op til den enkelte medlemsstat at beslutte, om de vil gøre udstedelsen af licens til selskaber, der sælger elektricitet til endelige kunder, betinget af, at de forsyner alle kunder i et givet område til samme pris.

– Beskyttelse af særlige forbrugergrupper:

eftersom elektricitets- og gasforsyning anses for væsentlige almene behov, er det nødvendigt med særlige bestemmelser, der sikrer, at svage samfundsgrupper ikke udsættes for afbrydelser af forsyningen. På fuldt liberaliserede markeder sikres opfyldelsen af standarderne for offentlige tjenesteydelser via mindstebetingelser for udstedelse af licens til levering af gas og elektricitet. Hvis disse betingelser ikke opfyldes, kan licensen trækkes tilbage.

– Servicestandarder:

det er klart i almenhedens interesse at sikre de højest mulige servicestandarder i tilknytning til el- og gasforsyning, som f.eks. den tid, det tager, før anmodninger om tilslutning imødekommes, og reparationer udføres, korrekt og præcis fakturering såvel som kvaliteten af andre former for kundeservice. Det er af allerstørste betydning, at disse standarder opfyldes og forbedres på et liberaliseret marked. Erfaringen viser, at disse standarder opretholdes i forbindelse med liberalisering af markedet - navnlig af hjemmemarkedet - og det af to årsager. Dels fordi der altid stilles betingelser for tildeling af licens til at sælge elektricitet, bl.a. i form af krav om overholdelse af mindsteservicestandarder. De nationale forvaltningsmyndigheder øger og udvider disse standarder år for år. Dels fordi servicestandarder er et vigtigt område, hvor selskaberne konkurrerer, og konkurrence således fører til forbedringer. Resultatet er standarder, der ligger over de mindstestandarder, der er fastsat af forvaltningsmyndighederne eller staten.

De lovgivningsmæssige rammer, inden for hvilke den gradvise liberalisering af el- og gassektoren finder sted i Europa, har som målsætning at sænke priserne og sikre og forbedre tjenester af almen interesse. Erfaringen viser utvetydigt, at hvis der træffes

de fornødne regulerende foranstaltninger kan sådanne tjenester ikke alene opretholdes, men også udbygges på et konkurrencebaseret marked. I praksis forholder det sig sådan, at selv om direktiverne ⁶⁹ giver mulighed for at fravige de krav, der er fastsat i de samme direktiver, hvis det ikke er muligt på en mindre konkurrencebegrænsende måde at opfylde legitime public service-mål, har ingen medlemsstat fundet det nødvendigt at udnytte denne mulighed.

For at gennemføre ovennævnte mål kræves der naturligvis overvågning og i givet fald regulering. Mens mange af disse spørgsmål skal løses i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet - det er f.eks. op til den enkelte medlemsstat at fastsætte, hvor omfattende beskyttelsen mod forsyningsafbrydelse skal være - har Kommissionens indsats til formål at sikre det højeste niveau inden for alle typer tjenesteydelser af almen interesse overalt i Fællesskabet.

Radio og tv

Private tv-selskaber har hovedsagelig set dagens lys siden 1980'erne, og resultatet heraf er det nuværende system med både offentlig og privat radio- og tv-spredning. Behovet for både public service-virksomhed og privat kommerciel virksomhed anerkendes og støttes af såvel medlemsstaterne som Fællesskabet. Radio- og tv-sektoren er nu liberaliseret på fællesskabsplan.

Radio- og tv-medierne spiller en central rolle i moderne demokratiske samfund, navnlig for udviklingen og transmissionen af sociale værdier. Derfor har radio- og tv-sektoren lige siden sin fremkomst været omfattet af særlige regulativer i almenhedens interesse. Denne regulering er baseret på fælles værdier som udtryksfrihed og retten til at tage til genmæle, pluralisme, beskyttelse af copyright, fremme af kulturel og sproglig mangfoldighed, beskyttelse af mindreårige og af den menneskelige værdighed samt forbrugerbeskyttelse.

Bestemmelser vedrørende iagttagelse af disse værdier håndhæves først og fremmest af medlemsstaterne i overensstemmelse med EF-lovgivningen. Protokollen om offentlig radio- og tv-virksomhed i medlemsstaterne, som med Amsterdam-traktaten blev knyttet som bilag til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, anerkender betydningen af public service radio- og tv-virksomhed og anfører, at medlemsstaterne har beføjelse til at definere og tilrettelægge public service-opgaver og finansieringen heraf, forudsat at dette ikke ændrer handels- og konkurrencevilkårene i Fællesskabet i et omfang, der strider mod de fælles interesser, idet der tages hensyn til opfyldelsen af disse public service-opgaver.

På fællesskabsplan etablerer direktivet "Fjernsyn uden grænser" en retlig ramme, der sikrer frihed til at levere radio- og tv-tjenester i det indre marked under behørigt hensyn til almenhedens interesse. Det ændrede direktiv "Fjernsyn uden grænser" er imidlertid endnu ikke omsat fuldt ud i national ret i alle medlemsstaterne. Endvidere påhviler det Kommissionen i henhold til EF-traktatens statsstøtteregele at hindre konkurrencebegrænsende adfærd til skade for forbrugerne, navnlig misbrug af dominerende stilling og - på grundlag af fusionskontrol - dannelse af oligopolistiske eller monopolistiske markedsstrukturer.

⁶⁹ Artikel 3, stk. 2, i begge direktiver.

Det henhører under medlemsstaterne, i overensstemmelse med EF-lovgivningen at beslutte, om der skal etableres public service radio- og tv-virksomhed og i givet fald at definere dens opgaver og finansieringsform. En sådan public service-virksomhed kan på grund af finansieringsformen være omfattet af EF-traktatens statsstøtteregler. Kommissionen skal sikre, at offentlig finansiering af public service-selskaber står i rimeligt forhold til de public service-opgaver, den pågældende medlemsstat har defineret, navnlig at offentlige kompensationer ikke overstiger de nettoomkostninger, der er forbundet med den pågældende public service-opgave.

Medlemsstaternes finansiering af public service radio- og tv-selskaber har været emnet for en række klager, Kommissionen har modtaget fra private kommercielle selskaber, navnlig vedrørende offentlige radio- og tv-selskabers tilstedeværelse på reklamemarkedet⁷⁰. Det skal bemærkes, at de påklagede forhold generelt drejer sig om finansieringsordninger, som omfatter både reklameindtægter og offentlige midler. Valget af finansieringsordning henhører under medlemsstaternes kompetenceområde, og der kan i princippet ikke gøres indsigelse mod valget af en todelt finansieringsordning (der kombinerer offentlige midler og reklameindtægter) frem for en finansieringsordning, der alene omfatter offentlige midler, forudsat at konkurrencen på de relevante markeder (f.eks. reklamemarkedet, markedet for køb og/eller salg af programmer) ikke påvirkes i et omfang, der strider mod Fællesskabets interesse. Kommissionen vil afslutte undersøgelsen af disse klager i løbet af de kommende måneder og vil i den forbindelse holde tæt samråd med medlemsstaterne.

Efter Kommissionens mening ændrer den digitale revolution ikke behovet for, at politikken på det audiovisuelle område identificerer relevante almene interesser og om fornødent beskytter dem ad lovgivningens vej. Den teknologiske udvikling kræver løbende evaluering af de anvendte midler og metoder for at sikre, at de til stadighed svarer til de tilsigtede mål.

Spørgsmålet om distributionsmidler (navnlig punkt-til- multipunkt- eller punkt- til-punkt-transmission) er selvsagt stadig af stor vigtighed, men visse nye tjenester kan også gøre det nødvendigt at tage hensyn til andre faktorer ved vurderingen af regulerende tiltags nødvendighed og proportionalitet (f.eks. spørgsmålet om kodede eller ukodede udsendelser).

⁷⁰ Jf. Kommissionens 'XXIX Beretning om konkurrencepolitikken (1999)', s 89 ff..

BILAG II: DEFINITION AF BEGREBER

Forsyningspligtigheder

Herved forstås tjenesteydelser, der leveres på et forretningsmæssigt eller ikke-forretningsmæssigt grundlag, og som de offentlige myndigheder betragter som værende af almen interesse og derfor pålægger bestemte forpligtelser til offentlig tjeneste.

Tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse

Dette begreb anvendes i traktatens artikel 86 og betegner ydelser af forretningsmæssig karakter, der tjener et almennyttigt formål. Medlemsstaterne kræver derfor, at de opfylder bestemte forpligtelser til offentlig tjeneste. Der er navnlig tale om ydelser inden for transport, energi og kommunikation.

Offentlig tjeneste

Dette udtryk har en dobbelt betydning, idet det både betegner det organ, der leverer ydelsen, og selve den ydelse af almen interesse, som organet har fået overdraget. For at fremme eller lette denne form for virksomhed af almen interesse kan de offentlige myndigheder pålægge de tjenesteudbydende virksomheder bestemte forpligtelser i forbindelse med de offentlige tjenester, de yder, f.eks. inden for land-, luft- og jernbanetransport samt energiforsyning. Forpligtelserne kan gælde på landsplan eller regionalt. Ofte forveksles begrebet offentlig tjeneste med begrebet offentlig sektor (herunder den offentlige forvaltning), dvs. at opgave forveksles med retlig status og målgruppe med ejerforhold. Med udtrykket offentlig tjeneste henvises nemlig til den opgave, der består i at levere en tjenesteydelse i almenhedens interesse, og til opgavens art. "Den offentlige sektor" betegner derimod tjenesteleverandørens retlige status som ejer af den pågældende tjeneste.

Alment tjenesteudbud

Dette begreb, navnlig definitionen af bestemte forpligtelser til alment tjenesteudbud, er en vigtig ledsageforanstaltning til liberaliseringen af f.eks. telekommunikationssektoren i Den Europæiske Union. Definitionen af og garantien for alment tjenesteudbud sikrer, at etablerede tjenesters tilgængelighed og kvalitet opretholdes i forbindelse med overgangen fra monopol til åbne, konkurrencebaserede markeder. I et miljø karakteriseret ved åbne, konkurrencebaserede telemarkeder er formålet med almene tjenesteudbud at sikre adgang for alle til minimumstjenester af nærmere bestemt kvalitet og til en overkommelig pris under hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende i den enkelte medlemsstat.

