COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 20.11.2007
COM(2007) 725 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

que acompanha a comunicação "Um mercado único para a Europa do século XXI"

Os serviços de interesse geral, incluindo os serviços sociais de interesse geral: um novo compromisso europeu

{COM(2007) 724 final}
{SEC(2007) 1514}
{SEC(2007) 1515}
{SEC(2007) 1516}

ÍNDICE

1. Introdução ... 3

2. Papel da UE: garantir regras comuns respeitando a diversidade ... 3

2.1. Âmbito da intervenção da UE ... 4

2.2. Abordagem adoptada: realizar os objectivos de interesse público num mercado único ... 6

2.3. O caso particular dos serviços sociais ... 7

2.4. O caso particular dos serviços de saúde ... 8

3. O Protocolo: um quadro coerente para a intervenção da UE ... 9

4. Próximos passos ... 11

4.1. Orientação jurídica em questões transversais ... 11

4.2 Modernização e definição de políticas sectoriais ... 13

4.3. Monitorização e avaliação ... 14

5. Conclusão ... 15

1. INTRODUÇÃO

A adopção pelos Chefes de Estado e de Governo de um protocolo relativo aos serviços de interesse geral, a anexar ao Tratado de Lisboa, é um passo decisivo no estabelecimento de um quadro europeu transparente e fiável. O novo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia incluirá igualmente um novo artigo 14.º[1], que destaca a competência conjunta da União e dos Estados-Membros e estabelece uma base jurídica para a intervenção da UE.

Estas novas disposições alicerçam-se numa década de debate das competências da UE e da conveniência de a União adoptar um quadro normativo global para os serviços de interesse geral. Tal debate propiciou a convergência de pontos de vista sobre o papel e a abordagem da UE nesta matéria, em particular na sequência do Livro Branco[2] publicado pela Comissão em 2004 e do parecer emitido pelo Parlamento[3] em 2006. Um amplo consenso emergiu quanto à necessidade de garantir a segurança jurídica e a coerência das políticas da UE, sem pôr em causa a diversidade de sectores e situações. A importância de as regras da UE serem mais bem conhecidas e compreendidas é também amplamente reconhecida. Ao definir o papel da União, o Protocolo introduz nas regras da UE a clareza e a certeza necessárias.

A presente comunicação expõe as conclusões que a Comissão retira do debate, em particular à luz da resolução do Parlamento e do Tratado de Lisboa, inspirando-se também nos resultados da consulta pública sobre os serviços sociais de interesse geral lançada em 2006.

2. PAPEL DA UE: GARANTIR REGRAS COMUNS RESPEITANDO A DIVERSIDADE

Os serviços de interesse geral abrangem um amplo leque de actividades, dos grandes sectores que operam redes, como a produção e distribuição de energia, as telecomunicações, os transportes, a radiodifusão e os serviços postais, à educação, abastecimento de água, gestão de resíduos, serviços de saúde e serviços sociais. Tais serviços são essenciais para o dia-a-dia dos cidadãos e empresas e espelham o modelo de sociedade europeu. Desempenham um importante papel no cimentar da coesão social, económica e territorial da UE e são vitais para o desenvolvimento sustentável da União, traduzido em maiores níveis de emprego, inclusão social, crescimento económico e qualidade do ambiente.

---

1 Alteração do artigo 16.º do Tratado CE.

2 O Livro Branco de 2004 - COM(2004) 374 de 12.5.2004 - baseou-se em consultas e comunicações anteriores, em particular o Livro Verde de 2003 - COM(2003) 270 de 21.5.2003 -, duas comunicações de 2001 - COM(2001) 598 de 17.10.2001 e «Serviços de interesse geral na Europa» (JO C 17 de 19.1.2001) - e a primeira comunicação na matéria publicada em 1996 - «Os serviços de interesse geral na Europa» (JO C 281 de 26.9.1996).

3 A resolução do Parlamento Europeu (A6-0275/2006 de 26 de Setembro de 2006) foi o culminar da extensa ronda de consultas às instituições da UE e às partes interessadas lançada pelo Livro Branco de 2004. A resolução subscreve os princípios subjacentes ao Livro Branco e as acções prioritárias nele definidas. Considerando impossível definir uniformemente o que são serviços de interesse geral, a resolução não aponta para um quadro legislativo horizontal único, mas apela à UE e, em particular, à Comissão para que prossigam a sua acção em vários domínios e sectores com vista a tornar as regras da UE mais claras e coerentes, no pleno respeito pelo princípio da subsidiariedade. O Comité Económico e Social Europeu e o Comité das Regiões deram igualmente o seu parecer (CESE/2005/121 de 9 de Fevereiro de 2005, CESE/2006/223 de 6 de Julho de 2006 e CDR/2004/327 de 23 de Fevereiro de 2005).

Embora o âmbito e organização destes serviços variem significativamente consoante a tradição e cultura de intervencionismo estatal, é possível defini-los como os serviços, económicos e não-económicos, que os poderes públicos classificam de interesse geral e que são objecto de obrigações de serviço público específicas. Quer isto dizer que, basicamente, é aos poderes públicos que compete decidir da natureza e âmbito dos serviços de interesse geral: podem decidir prestar eles próprios o serviço ou confiar a sua prestação a terceiros, públicos ou privados, com ou sem fins lucrativos.

Os prestadores dos serviços devem, contudo, respeitar as regras do Tratado CE e do direito derivado comunitário aplicáveis. Devido à sua dimensão europeia, certos sectores de rede que fornecem serviços de interesse económico geral devem ainda aplicar directivas sectoriais específicas. A UE tem, portanto, um papel a desempenhar, em parceria com as autoridades nacionais, regionais e locais, na definição dos princípios e condições que devem regular a prestação de um amplo leque de serviços. Esta competência partilhada está inscrita no Tratado e é destacada no Protocolo relativo aos serviços de interesse geral a anexar ao Tratado de Lisboa.

2.1. Âmbito da intervenção da UE

De acordo com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, a UE intervém no âmbito das competências que o Tratado lhe atribui e na medida do necessário. A sua intervenção respeita a diversidade de situações nos Estados-Membros e o papel das autoridades nacionais, regionais e locais no assegurar o bem-estar dos cidadãos e promover a coesão social, garantindo simultaneamente a possibilidade de escolha democrática quanto, nomeadamente, aos níveis de qualidade de serviço.

O Protocolo introduz, pela primeira vez, o conceito de serviços de interesse geral no direito primário da UE, já que o actual Tratado CE se refere apenas aos serviços de interesse *económico* geral. No quadro actual, podem distinguir-se, para fins de ilustração, dois conjuntos de serviços de interesse geral, segundo a forma por que são regidos pelas regras comunitárias:

- *Serviços de interesse económico geral*: a prestação e a organização destes serviços devem obedecer às regras do mercado interno e às regras de concorrência estabelecidas no Tratado CE, visto tratar-se de actividades de natureza económica. No caso de grandes sectores de rede com evidente dimensão europeia, como as telecomunicações, o fornecimento de electricidade e de gás, os transportes ou os serviços postais, os serviços são regulados por um quadro legislativo comunitário específico. Analogamente, certos aspectos do serviço público de radiodifusão são objecto de legislação específica, de que é exemplo a directiva da televisão sem fronteiras. Para outros serviços de interesse económico geral, como a gestão de resíduos, o abastecimento de água ou o tratamento de águas residuais, não há um regime regulamentar próprio a nível da UE, mas aplicam-se-lhes, relativamente a certos aspectos, as regras comunitárias em matéria de celebração de contratos públicos e de protecção do ambiente e dos consumidores. A alguns serviços de interesse económico geral aplica-se ainda o quadro regulamentar estabelecido pela directiva relativa aos serviços[4].

[4] Para mais informações, ver o documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre os progressos registados desde a publicação do Livro Branco de 2004 relativo aos serviços de interesse geral SEC(2007) 1515, publicado em paralelo com a presente comunicação.

- *Serviços não-económicos*: estes serviços, entre os quais se incluem prerrogativas tradicionais do Estado como a polícia, a justiça e os regimes de segurança social obrigatórios, não são abrangidos por legislação comunitária específica nem pelas regras do Tratado em matéria de mercado interno e concorrência. Alguns aspectos da sua organização poderão, contudo, estar sujeitos a outras regras do Tratado, nomeadamente a regra da não-discriminação.

O problema de como distinguir serviços económicos de serviços não-económicos tem-se colocado frequentemente. A resposta não pode ser dada *a priori* e exige uma análise casuística: a realidade destes serviços é em muitos casos específica e difere grandemente de Estado-Membro para Estado-Membro e mesmo de uma autoridade local para outra; os moldes da sua prestação evoluem constantemente, em reacção às novas realidades económicas, sociais ou institucionais, como a alteração das exigências dos consumidores, a evolução tecnológica, a modernização da administração pública ou o alargamento das competências das autoridades locais.

No domínio do direito da concorrência, segundo o Tribunal de Justiça não é o sector em que se insere o serviço nem o estatuto da entidade que o presta (e.g. empresa pública, empresa privada, associação de empresas, organismo da administração pública, etc.) ou o seu modo de financiamento que determinam se a actividade exercida é ou não económica, mas sim a natureza da própria actividade. Para fazer essa distinção, o Tribunal recorre a critérios relacionados com as condições de funcionamento do serviço, como a existência de um mercado, de prerrogativas do Estado ou de obrigações de solidariedade. Significa isto, na prática, que uma mesma entidade pode exercer actividades económicas e não-económicas e estar, portanto, sujeita às regras de concorrência em certos aspectos das suas actividades mas não noutros. O Tribunal estatuiu, por exemplo, que uma dada entidade pode exercer, por um lado, actividades administrativas, que não são económicas, por exemplo funções de polícia, e, por outro lado, actividades puramente comerciais[5]. Uma entidade pode também exercer actividades não-económicas, ao funcionar como uma instituição de solidariedade social, e concorrer ao mesmo tempo com outros operadores noutra componente da sua actividade, ao efectuar operações financeiras ou imobiliárias mesmo que sem fins lucrativos[6]. Segundo esta abordagem funcional, cada actividade terá, portanto, de ser analisada separadamente[7].

A característica essencial que determina se um serviço deve ser considerado actividade económica de acordo com as regras do mercado interno (livre circulação de serviços e liberdade de estabelecimento) é o serviço ser prestado contra pagamento. Não terá, todavia, de ser necessariamente pago pelo utente. A natureza económica de um serviço não depende do estatuto jurídico do seu prestador (por exemplo, um ente sem fins lucrativos) nem do tipo de serviço, mas da forma que assume o exercício, a organização e o financiamento da actividade. Na prática, excluídas as actividades relacionadas com o exercício do poder público, a que não se aplicam as regras do mercado interno em virtude do artigo 45.º do Tratado CE, na sua grande maioria os serviços podem ser considerados "actividades económicas" na acepção das regras do Tratado CE relativas ao mercado interno (artigos 43.º e 49.º).

---

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

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

7 Processo C-118/85 Comissão c. Itália [1987]. Ver também, como exemplo de situações em que não é possível analisar separadamente as diferentes actividades, os processos C-205/03 P. Fenin [2006] e T-155/04 Selex [2006].

A situação dos serviços sociais tem sido ultimamente objecto de debate neste contexto. Os serviços sociais podem ter ou não natureza económica, consoante a actividade em causa. Embora não haja uma definição de serviços sociais, a comunicação de 2006 identificava dois tipos gerais: em primeiro lugar, os regimes obrigatórios e complementares de segurança social, com diferentes formas de organização (mutualistas ou profissionais), que cobrem os riscos fundamentais da vida, nomeadamente os associados à saúde, ao envelhecimento, aos acidentes no trabalho, ao desemprego, à aposentação e à deficiência; em segundo lugar, os serviços prestados directamente aos utentes, como a assistência social, os serviços de emprego, a formação profissional, a habitação social ou os cuidados de saúde prolongados. Estes serviços são tradicionalmente organizados ao nível local e dependem fortemente do financiamento público.

2.2. Abordagem adoptada: realizar os objectivos de interesse público num mercado único

A um serviço de interesse geral considerado de natureza económica são aplicáveis as regras do mercado interno e as regras de concorrência. Pode, assim, colocar-se a questão da compatibilidade da aplicação integral dessas regras com o cumprimento das missões específicas de interesse geral confiadas ao serviço. A nível do Tratado, esta situação é tratada pelo n.º 2 do artigo 86.º, na interpretação que lhe dá a jurisprudência do Tribunal de Justiça[8]. Estabelece esta que, em princípio, as regras do Tratado se aplicam aos serviços de interesse geral. Se, todavia, a aplicação dessas regras obstruir o desempenho, de direito ou de facto, das tarefas específicas de interesse geral confiadas aos referidos serviços, estes poderão beneficiar de excepções às disposições do Tratado desde que sejam preenchidas certas condições, nomeadamente a proporcionalidade da compensação atribuída às empresas encarregadas de prestar os serviços.

Conforme destacou no Livro Branco de 2004, a Comissão considera que os objectivos de promover serviços de interesse económico geral de alta qualidade, acessíveis e baratos, e de criar um mercado interno aberto e competitivo, são compatíveis e se devem complementar. A experiência, por exemplo nas telecomunicações e nos transportes ou a nível do poder local (e.g. adjudicação de contratos de serviço público), mostra que os mercados abertos à concorrência contribuem para melhorar a eficiência, a acessibilidade dos preços e a oferta de serviços. Isso não é impeditivo de se adoptarem disposições específicas para garantir um equilíbrio. O Tribunal aceita, por exemplo, a concessão de direitos exclusivos ou especiais no caso de alguns serviços, bem como medidas de regulação dos mercados, e.g. exigência de autorização, desde que se justifiquem por objectivos de interesse público e sejam proporcionais aos fins pretendidos[9]. A nível do direito derivado, é a directiva dos serviços que trata a prossecução de objectivos de interesse público pelos serviços de interesse económico geral[10].

As políticas sectoriais desenvolvidas desde inícios de 1990 para sectores de rede como as telecomunicações, a produção de distribuição de energia, os transportes e os serviços postais,

---

8 Processo C-320/91 Corbeau [1993] Col. I-2533, processo C-393/92 Almelo [1994] Col. I-1477, processos apensos C-157/94 - C-160/94 Comissão c. Países Baixos [1997] Col. I-5699, Comissão c. Itália [1997] Col. I-5789, Comissão c. França [1997] Col. I-5815, Comissão c. Espanha [1997] Col. I-5851.

9 Por exemplo, processo C-70/95 Sodemare [1997] Col. I-3395; processos apensos C-282/04 e C-283/04 Comissão c. Países Baixos [2006].

10 Para mais informações, ver documento SEC(2007) 1515.

que hoje representam mais de 7% do PIB e 5% do emprego total da UE, ilustram bem a capacidade de compatibilizar a prestação de serviços de interesse geral com o desenvolvimento de um mercado único europeu. A par da abertura gradual destes sectores à concorrência, definiram-se para cada um deles obrigações de serviço público que abrangem aspectos como o serviço universal, os direitos dos consumidores e utentes, a protecção da saúde e a segurança. Estes quadros sectoriais delimitam também o âmbito da intervenção pública na regulação das redes, com particular incidência no papel das entidades reguladoras nacionais, e estão actualmente a ser modernizados, para atender à evolução tecnológica, aos desafios globais, como as alterações climáticas, e à maior diversidade de políticas nacionais no domínio dos serviços de interesse geral criada pelos sucessivos alargamentos.

2.3. O caso particular dos serviços sociais

A fim de conhecer melhor as características destes serviços no conjunto da UE e a experiência de aplicação das regras comunitárias no terreno, a Comissão lançou em Abril de 2006 um amplo processo de consulta dos Estados-Membros e dos prestadores e utentes dos serviços[11].

Embora as funções e a organização dos serviços sociais sejam muito diversas, a consulta revelou a importância destes serviços para a realização de objectivos básicos da UE como a coesão social, económica e territorial e um nível elevado de emprego, inclusão social e crescimento económico, bem como a sua estreita interligação com a realidade local.

Objectivos e princípios da organização dos serviços sociais

Os serviços sociais têm frequentemente fins específicos:

- *são vocacionados para as pessoas, atendem a necessidades humanas vitais, em particular dos utentes vulneráveis, protegem dos riscos gerais e dos riscos específicos inerentes à vida e ajudam a superar desafios ou crises pessoais; são também prestados às famílias, num contexto de alteração dos modelos de família tradicionais, apoiando-as no cuidado dos mais novos e dos mais velhos e dos familiares portadores de deficiência e compensando as suas eventuais falhas; são instrumentos essenciais para a salvaguarda dos direitos humanos fundamentais e da dignidade humana;*
- *têm um papel preventivo e socialmente aglutinador, abarcando toda a população sem atender à riqueza ou aos rendimentos;*
- *contribuem para o combate à discriminação, a igualdade entre os sexos, a protecção da saúde, a melhoria do nível e da qualidade de vida e a criação de oportunidades iguais para todos, reforçando assim a capacidade de participação plena dos cidadãos na sociedade.*

Tais fins estão patentes na forma de organização, prestação e financiamento dos serviços:

- *para atender às múltiplas necessidades das pessoas, os serviços sociais têm de ser polivalentes e personalizados, e concebidos e prestados de forma integrada, implicando em muitos casos um relacionamento pessoal entre o beneficiário e o prestador;*
- *a definição e prestação do serviço devem ter em conta a diversidade de utentes;*
- *ao atenderem às necessidades de utentes vulneráveis, os serviços sociais caracterizam-se muitas vezes pela assimetria da relação prestador-beneficiário, que difere da que existe entre um prestador de serviços comerciais e um consumidor;*

[11] COM(2006) 177 de 26.4.2006. O processo de consulta incluiu o lançamento de um questionário do Comité da Protecção Social e de um estudo de consultoria sobre os serviços sociais de interesse geral, bem como um relatório de um grupo de juristas.

- *como estes serviços se enraízam frequentemente nas tradições culturais (locais), as soluções escolhidas são "feitas à medida" para ter em conta as circunstâncias locais, favorecendo a proximidade entre prestador e utente e assegurando ao mesmo tempo a igualdade de acesso em todo o território;*
- *os prestadores necessitam frequentemente de ampla autonomia para poderem fazer face à variedade e à evolução das necessidades sociais;*
- *norteando-se em geral pelo princípio da solidariedade, os serviços sociais dependem fortemente do financiamento público para assegurar a igualdade de acesso sem atender à riqueza ou aos rendimentos;*
- *na oferta de serviços sociais têm frequentemente um papel importante prestadores filantrópicos e voluntários, que assim dão exemplo de consciência cívica e contribuem para a inclusão social, a coesão social das comunidades locais e a solidariedade entre gerações.*

A consulta mostrou também que estes serviços passam actualmente por um importante processo de modernização, com o objectivo de os tornar mais aptos a responder aos novos desafios colocados pela evolução das necessidades dos cidadãos europeus e pelo envelhecimento da população, confrontando-se simultaneamente com problemas de financiamento. Este processo tem originado mudanças profundas na organização, prestação e financiamento dos serviços, nomeadamente com a emergência de novas áreas de intervenção, o recurso à subcontratação de serviços antes prestados directamente pelos poderes públicos e a crescente transferência de competências para o nível local.

O efeito conjugado destas mudanças é colocar sob a alçada do direito comunitário um número crescente de actividades diárias dos serviços sociais consideradas de natureza económica. Esta nova situação suscita problemas de ordem prática, tendo a consulta evidenciado a dificuldade que entidades do sector sentem em compreender e aplicar as regras, em particular as relativas aos auxílios estatais e aos contratos públicos. As autoridades locais e os pequenos prestadores, sobretudo, podem desconhecer ou não ter informação suficiente sobre as regras comunitárias, o que pode dar origem a más interpretações ou à aplicação incorrecta das regras. As autoridades públicas e os prestadores de serviços da área social não têm, por vezes, o grau de conhecimento que os seus homólogos de outros sectores têm das disposições específicas do n.º 2 do artigo 86.º supramencionadas. A aplicação dessas disposições exige que os Estados-Membros respeitem certas condições básicas, que decorrem da jurisprudência do Tribunal de Justiça e que a Comissão descreveu, nomeadamente nos textos relativos aos auxílios estatais adoptados na sequência do Acórdão Altmark, que, na prática, dispensam da obrigação de notificação no caso da grande maioria dos serviços prestados ao nível local. Entre essas condições, figura a da necessidade de um mandato claro da autoridade pública competente ao prestador para a prestação do serviço em causa. Importa, pois, que os Estados-Membros assegurem que são efectivamente conferidos mandatos para todos os serviços de interesse económico geral, incluindo os serviços sociais, a fim de proporcionar aos cidadãos certeza jurídica e transparência.

Conforme se expõe a seguir, a Comissão está empenhada em explicar as regras aplicáveis e contribuir para o processo de modernização dos serviços sociais actualmente em curso, no pleno respeito do princípio da subsidiariedade e das competências das autoridades nacionais, regionais e locais.

2.4. O caso particular dos serviços de saúde

Os serviços de saúde fazem também parte do quadro mais geral que rege os serviços de interesse geral. O artigo 152.º do Tratado deixa claro que a acção da Comunidade no domínio

da saúde pública deve respeitar as competências dos Estados-Membros na organização, financiamento e prestação de serviços de saúde e de cuidados médicos. Paralelamente aos trabalhos no domínio dos serviços sociais, a Comissão procedeu recentemente a uma consulta pública sobre a acção comunitária e as dificuldades potenciais na aplicação do direito comunitário[12]. A Comissão tenciona apresentar propostas de criação de um quadro que assegure serviços de saúde transnacionais seguros, de alta qualidade e eficientes, tendo também em conta as conclusões do Conselho sobre os valores e princípios comuns aos sistemas de saúde da União Europeia, adoptadas em Junho de 2006.

3. O PROTOCOLO: UM QUADRO COERENTE PARA A INTERVENÇÃO DA UE

O Protocolo anexo ao Tratado de Lisboa cria um quadro coerente que irá guiar a intervenção da UE e servir de referência para todos os níveis da governação. Definindo os princípios e precisando os valores comuns subjacentes às políticas da UE, o Protocolo confere visibilidade, transparência e clareza à abordagem da UE no domínio dos serviços de interesse geral.

Protocolo relativo aos serviços de interesse geral

A Conferência Intergovernamental de Outubro de 2007, em Lisboa, decidiu anexar ao Tratado de Lisboa o seguinte protocolo[13]:

«As Altas Partes Contratantes,

Desejando salientar a importância dos serviços de interesse geral,

Acordaram nas seguintes disposições de interpretação, que vêm anexas ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia:

Artigo 1.º

Os valores comuns da União no que respeita aos serviços de interesse económico geral, na acepção do artigo 14.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, incluem, em especial:

– o papel essencial e a ampla margem de manobra das autoridades nacionais, regionais e locais na prestação, adjudicação e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores;

– a diversidade dos serviços de interesse económico geral e as diferenças nas necessidades e preferências dos utilizadores que possam resultar das diversas situações geográficas, sociais ou culturais;

– um elevado nível de qualidade, segurança e acessibilidade de preços, igualdade de tratamento e promoção do acesso universal e dos direitos dos utilizadores.

Artigo 2.º

As disposições dos Tratados em nada afectam a competência dos Estados-Membros para prestar, mandar executar e organizar serviços de interesse geral não económicos».

O Protocolo tem por base, e reafirma, um conjunto de princípios de ordem operacional que guiam o trabalho das instituições da UE, em particular da Comissão:

---

12 SEC(2006) 1195 de 26.9.2006.

13 A citação que se segue não prejudica a redacção final do Tratado prestes a ser assinado nem a sua tradução para as línguas oficiais da UE.

- *O papel e a ampla margem de manobra das autoridades nacionais, regionais e locais na prestação de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utentes*: os serviços de interesse económico geral devem estar próximos dos cidadãos e das empresas e dar resposta às suas necessidades. A intervenção da UE deve respeitar os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. As autoridades competentes dos Estados-Membros são livres de definir o que consideram ser serviços de interesse económico geral e têm ampla margem de manobra para decidir da organização, regulação e financiamento destes serviços, no respeito do direito comunitário e nos limites do erro manifesto. As regras de concorrência e as regras do mercado interno não se aplicam a actividades não-económicas.

- *O respeito da diversidade de serviços e situações e das necessidades e preferências dos utentes*: as diferenças existentes entre os vários serviços de interesse económico geral e as distintas necessidades e preferências dos cidadãos, utentes e consumidores, resultantes de situações económicas, sociais, geográficas, culturais e físicas diferentes, devem ser respeitadas. A diversidade que caracteriza estes serviços, as situações em que são prestados, as características dos prestadores e a necessidade de flexibilidade para adaptar os serviços às necessidades devem ser tidas em conta, muito em especial no caso dos serviços sociais. A legislação aplicável deverá ser regularmente actualizada para acompanhar as novas realidades, por exemplo as inovações tecnológicas.

- *A obtenção de um alto nível de qualidade, segurança e acessibilidade de preços*: promover serviços de interesse económico geral de alta qualidade, seguros e de preço acessível é um objectivo essencial da intervenção da UE, o qual engloba o acesso aos serviços, incluindo os serviços transnacionais, a relação qualidade-preço e a acessibilidade financeira dos serviços – incluindo regimes especiais para as pessoas de baixos rendimentos e com necessidades especiais, o que é particularmente importantes no caso dos serviços sociais –, a segurança física, fiabilidade e continuidade, a alta qualidade e a possibilidade de escolha, a transparência e o acesso à informação veiculada pelos prestadores e reguladores. Nos casos em que se justifique a intervenção da UE, dever-se-á estabelecer, através de instrumentos comunitários sectoriais, regras que assegurem a qualidade e a segurança dos produtos e serviços para os consumidores e os utentes e para as pessoas envolvidas na sua produção.

- *A igualdade de tratamento e o acesso universal*: a Carta dos Direitos Fundamentais da UE reconhece o acesso aos serviços de interesse económico geral como um direito, no qual se inclui a igualdade de tratamento de homens e mulheres e o combate a todas as formas de discriminação no acesso a estes serviços. Uma regra comunitária sectorial assente no conceito de serviço universal deve estabelecer o direito de acesso de todos a certos serviços considerados essenciais e impor aos prestadores a obrigação de proporem serviços definidos de acordo com condições especificadas, nomeadamente cobertura territorial total e preço acessível. O serviço universal implica direitos e obrigações mínimos, que, regra geral, podem ser alargados a nível nacional. Trata-se de um conceito dinâmico, que carece de actualização regular, sector a sector. Promover o acesso em todo o território da União é essencial para assegurar a coesão territorial da UE, conforme se referiu atrás no caso dos serviços sociais. Territórios com geografia e condições naturais desfavoráveis, como é o caso das regiões ultraperiféricas, das ilhas, das regiões montanhosas, das zonas pouco povoadas e das fronteiras externas, confrontam-se frequentemente com problemas de acesso aos serviços de interesse económico geral, em virtude do seu afastamento dos

grandes mercados ou do custo acrescido das ligações. É preciso atender a estes factores específicos.

- *A protecção dos direitos dos utentes*: os direitos dos cidadãos, consumidores e utentes devem ser definidos, promovidos e defendidos. Para que os consumidores e utentes, incluindo as pessoas vulneráveis ou portadoras de deficiência, tenham capacidade para fazer valer os seus direitos, especialmente o direito de acesso, é frequentemente necessário um regulador independente, com pessoal competente e poderes e obrigações bem definidos. Entre esses poderes contam-se o de aplicar sanções e em particular o de controlar a transposição e a aplicação das normas de serviço universal. São igualmente necessárias disposições que assegurem a representação e a participação activa dos consumidores e utentes na definição dos serviços e na sua avaliação, a disponibilidade de mecanismos de recurso e indemnização e a existência de um dispositivo de revisão que permita adaptar os requisitos às novas realidades sociais, tecnológicas e económicas. Os reguladores deverão também acompanhar a evolução do mercado e fornecer os dados necessários para as avaliações a efectuar.

- *Serviços não-económicos*: conforme já referido, estes serviços não são objecto de legislação comunitária específica nem estão abrangidos pelas regras do Tratado em matéria de mercado interno e concorrência.

Até à entrada em vigor do novo Tratado, que dará força de lei às novas disposições, a Comissão fará uso do Protocolo e dos princípios atrás enunciados como padrão de referência para aferir a consistência e proporcionalidade das políticas e iniciativas da UE.

4. PRÓXIMOS PASSOS

Com base no Protocolo, e em sintonia com a abordagem preconizada pelo Parlamento, a Comissão irá continuar a consolidar o quadro comunitário que rege os serviços de interesse geral, incluindo os serviços sociais e de saúde, propondo soluções concretas para problemas concretos. À luz dos progressos efectuados, as atenções deverão passar a centrar-se na correcta transposição e aplicação das regras comunitárias, dando maior importância à monitorização dos seus resultados para os utentes e os consumidores, à disseminação da informação e ao intercâmbio de experiências, ao controlo da aplicação e à avaliação do desempenho. A Comissão pondera um conjunto de medidas sectoriais e específicas articuladas em torno dos três eixos seguintes:

4.1. Orientação jurídica em questões transversais

A Comissão está ciente de que a aplicação do direito comunitário aos serviços de interesse geral pode suscitar dúvidas e de que são regularmente solicitados esclarecimentos ou pareceres jurídicos sobre as regras comunitárias em vários domínios. Está, pois, empenhada em possibilitar que os utentes e os profissionais obtenham rapidamente respostas, esclarecimentos e interpretações relativamente a questões de ordem prática. As respostas às questões colocadas serão publicadas e proceder-se-á a actualizações regulares espelhando a posição da Comissão, num sítio web específico. Numa primeira ilustração deste conceito, publica-se em paralelo com a presente comunicação uma série de respostas a questões

respeitantes à aplicação das regras relativas aos contratos públicos e aos auxílios estatais aos serviços sociais de interesse geral[14].

[14] Ver SEC(2007) 1514 e SEC(2007) 1516, respectivamente.

Um serviço de informação interactivo

Um serviço de informação interactivo em linha será disponibilizado dentro em breve aos cidadãos, prestadores de serviços, autoridades públicas e outros interessados, permitindo-lhes obter informações e pôr questões sobre a aplicação do direito comunitário. As respostas às perguntas frequentes serão publicadas no sítio web da Comissão, a começar pelas questões mais vezes colocadas no contexto da consulta sobre os serviços sociais. A Comissão espera que esta ferramenta possa ajudar os agentes locais e regionais, especialmente da área dos serviços sociais, a ganharem uma boa compreensão da sua posição sobre as disposições comunitárias aplicáveis e que, a seu tempo, todas as questões que se coloquem na prática sejam respondidas também de forma prática e simples.

No domínio dos auxílios estatais, a decisão e o quadro que regem os auxílios sob forma de compensações pela prestação de um serviço público, adoptadas em 2005 (o chamado "pacote Altmark"[15]), deram já um importante contributo à simplificação das normas aplicáveis, de acordo com o princípio de legislar melhor. Estes textos respeitam integralmente a ampla margem de manobra de que dispõem os Estados-Membros para definir as missões dos serviços de interesse económico geral, permitindo-lhes garantir tais missões através da atribuição de um mandato e compensar os custos líquidos incorridos pelas empresas prestadoras dos serviços. Neste contexto, a separação das contas confere transparência ao processo e evita compensações excessivas. A compensação pela prestação de serviços que reúnam estas condições está isenta de notificação, desde que o seu montante seja inferior a 30 milhões de euros ao ano, não havendo, aliás, limites no caso da habitação social e dos hospitais. Na prática, a dispensa de notificação acaba por abranger a grande maioria dos serviços prestados ao nível local. A Comissão vai avaliar a aplicação do pacote dos auxílios estatais e elaborar o respectivo relatório até finais de 2009, analisando na mesma ocasião a oportunidade de o actualizar.

No domínio das parcerias público-privadas e das concessões, há questões que estão pendentes e/ou a surgir. A Comissão irá apresentar dentro em breve uma comunicação interpretativa sobre as parcerias público-privadas institucionalizadas, com o propósito de esclarecer as regras aplicáveis. Está igualmente a ponderar, com base nos resultados de um estudo de impacto, novas iniciativas para esclarecer as regras aplicáveis às concessões. No seguimento da entrada em vigor das novas directivas relativas aos contratos públicos em Janeiro de 2006, tem também havido solicitações de esclarecimento das regras aplicáveis. A ferramenta atrás apresentada poderá contribuir para esse esclarecimento.

Estas acções complementarão as iniciativas mais gerais já em curso para melhorar o acesso à informação e criar ferramentas de comunicação na sequência da análise do mercado único, por exemplo a criação a nível da UE de um serviço de assistência no âmbito do mercado único.

4.2. Modernização e definição de políticas sectoriais

A Comissão vai prosseguir e aprofundar a sua abordagem sectorial, propondo, nos casos em que se justifique, iniciativas sectoriais que tenham em conta os requisitos específicos e a situação concreta de cada sector e que espelhem os princípios consagrados no Protocolo. Para os sectores de rede já existem ao nível da UE quadros normativos sectoriais. Num mercado

[15] Para mais informações, ver SEC(2007) 1515.

único dinâmico e em constante evolução, poderá todavia ser necessário proceder à sua actualização nos próximos anos.

Em particular, a Comissão irá:

- *No domínio da energia*: dar seguimento às medidas propostas em Setembro de 2007 para assegurar a realização do mercado interno da energia e ao projecto de Carta Europeia dos Direitos dos Consumidores de Energia;

- *No domínio dos transportes*: dar seguimento à sua proposta de Julho de 2006 atinente à modernização da legislação respeitante ao mercado único da aviação e acompanhar a execução do "terceiro pacote ferroviário", bem como, agora que se chegou a acordo sobre este diploma, do regulamento revisto relativo aos serviços públicos de transporte de passageiros;

- *No domínio das comunicações electrónicas*: dar seguimento às suas propostas de revisão do quadro normativo das comunicações electrónicas (que englobam a telefonia fixa, o acesso às comunicações móveis e em banda larga e a radiodifusão de programas) e publicar uma comunicação sobre questões de longo prazo relativas ao serviço universal no sector das comunicações electrónicas;

- *No domínio dos serviços postais*: prestar assistência aos Estados-Membros na transposição da directiva relativa à realização do mercado interno dos serviços postais da Comunidade;

- *No domínio dos serviços de saúde*: apresentar propostas no sentido da criação de um quadro que assegure serviços de cuidados de saúde seguros, de alta qualidade e eficientes;

- *No domínio dos serviços sociais*: concretizar as medidas delineadas na caixa *infra*.

Uma estratégia para promover a qualidade dos serviços sociais na UE

A consulta sobre os serviços sociais revelou a necessidade de promover de forma mais sistemática a qualidade dos serviços sociais. O Fundo Social Europeu e o FEDER já dão apoio financeiro directo a um conjunto de serviços. O método aberto de coordenação no domínio da protecção e inclusão sociais define um enquadramento político para a realização de reformas e o intercâmbio de boas práticas. Com base nesta experiência, a Comissão vai apoiar a formulação, no âmbito do Comité da Protecção Social, de um sistema comunitário voluntário de qualidade, que dê orientações quanto à metodologia de definição, monitorização e avaliação de normas de qualidade. Irá ainda apoiar, no âmbito do programa PROGRESS, iniciativas transeuropeias de base que promovam a elaboração de normas de qualidade de aplicação voluntária e o intercâmbio de experiências, bem como a formação das autoridades públicas no domínio dos contratos públicos.

4.3. Monitorização e avaliação

A Comissão considera importante para a qualidade e a transparência do processo de decisão efectuar regularmente avaliações aprofundadas e dar a conhecer os seus resultados e metodologia, para que possa haver escrutínio. Em geral, estas avaliações são feitas sector a sector.

As novas ferramentas de monitorização do mercado apresentadas no relatório final de análise do mercado único, como a tabela classificativa do consumidor, representam um passo em frente na avaliação do desempenho. Desde a publicação do Livro Branco de 2004, tem-se

avançado no sentido de uma avaliação transsectorial dos sectores de rede a nível da UE. Esta metodologia está a ser revista, contando a Comissão apresentar propostas para o seu melhoramento em 2008.

Foi pedido à Comissão que apresentasse ao Parlamento Europeu uma análise global dos efeitos da "liberalização", do início do processo até ao presente. A Comissão terá em conta esse pedido na revisão metodológica e efectuará tal análise no contexto do seu relatório periódico de avaliação dos serviços de rede.

A Comissão irá também analisar a evolução da aplicação do Protocolo, logo que o novo Tratado entre em vigor. Elaborará ainda, de dois em dois anos, um relatório sobre os serviços sociais, que servirá de ferramenta de intercâmbio com as partes interessadas.

5. CONCLUSÃO

Nesta importante fase da evolução da UE, em que se aguarda a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, é essencial assegurar uma visão comum das iniciativas a tomar para se obterem resultados concretos para os europeus. É esta a abordagem subjacente à Agenda para os Cidadãos[16] proposta pela Comissão.

A abordagem da UE para os serviços de interesse geral, incluindo os serviços sociais e os serviços de saúde, é essencialmente pragmática. Espelha a partilha de competências pelos vários níveis de governação na UE e respeita a diversidade e as especificidades destes serviços. Quando se estabelecem quadros normativos sectoriais, é porque existe um evidente valor acrescentado europeu, sendo tais quadros regulamente revistos para atender à evolução económica, social e tecnológica. A aplicação do direito comunitário é controlada em conformidade com o Tratado CE e regularmente analisada à luz das novas realidades. Em áreas que possam ser consideradas problemáticas, procede-se a consultas com o propósito de identificar e resolver problemas existentes ou potenciais.

O debate desencadeado pelo Livro Branco de 2004 foi particularmente útil para se ganhar uma melhor compreensão do papel e da abordagem da UE no domínio dos serviços de interesse geral. A discussão efectuada e os pontos de vista das outras instituições europeias mostraram que, pesem as divergências de opinião, há amplo consenso quanto a um conjunto de princípios que norteiam a acção da UE. A experiência decorrente da aplicação dos quadros sectoriais constitui também uma base concreta para a identificação de princípios essenciais a aplicar em toda a Europa aos serviços de interesse geral.

O Protocolo e as disposições revistas que integram o novo Tratado alicerçam-se nesse debate e nessa experiência e marcam um novo compromisso europeu. Transcorridos dez anos da primeira comunicação a nível da UE e três anos do Livro Branco, estas disposições espelham o amplo consenso existente quanto ao papel e competências da UE. Agora que o quadro normativo da União foi consolidado pelo Protocolo, é tempo de centrar atenções na sua execução. Nesta base, a Comissão está decidida a contribuir, em conjugação com a acção aos níveis nacional, regional e local, para a clareza, coerência e publicidade das regras da UE, a fim de que os serviços de interesse geral possam desempenhar a sua missão e contribuir para uma melhor qualidade de vida dos cidadãos europeus.

---

[16] COM(2006) 211 de 10.5.2006.