



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 20.11.2007

KOM(2007) 725 v konečnom znení

**OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU
HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV**

sprevádzajúce oznámenie „Jednotný trh pre Európu 21. storočia“

**Služby všeobecného záujmu vrátane sociálnych služieb všeobecného záujmu:
nový európsky záväzok**

{KOM(2007) 724 v konečnom znení}

{SEK(2007) 1514}

{SEK(2007) 1515}

{SEK(2007) 1516}

OBSAH

1.	Úvod.....	3
2.	Úloha EU: zabezpečenie spoločných pravidiel a rešpektovanie rôznorodosti.....	3
2.1.	Rozsah pôsobnosti opatrení EÚ	4
2.2.	Prístup: plnenie cieľov verejného záujmu na jednotnom trhu	6
2.3.	Osobitná situácia sociálnych služieb.....	7
2.4.	Osobitná situácia zdravotníckych služieb	8
3.	Protokol: súdržný rámec pre opatrenia EÚ	9
4.	Ďalší postup.....	11
4.1.	Poskytovanie právnej pomoci pri prierezových otázkach.....	11
4.2.	Modernizácia a vývoj odvetvových politík.....	12
4.3.	Monitorovanie a hodnotenie	13
5.	Záver	13

1. Úvod

Dohoda vedúcich predstaviteľov štátov a vlád týkajúca sa protokolu o službách všeobecného záujmu, ktorý má byť pripojený k Lisabonskej zmluve, je rozhodujúcim krokom na ceste k transparentnému a spoľahlivému rámcu EÚ. Nová zmluva o fungovaní Európskej únie bude obsahovať aj nový článok 14¹, v ktorom sa bude zdôrazňovať spoločná zodpovednosť Únie a členských štátov a ktorým sa ustanovuje právny základ pre prijímanie opatrení EÚ.

Tieto nové ustanovenia vychádzajú u desaťročnej diskusie o zodpovednosti EÚ a o tom, či by EÚ mala alebo nemala prijať globálny rámec pre služby všeobecného záujmu. Táto diskusia prispela k zjednoteniu názorov na úlohu a prístup EÚ, pokiaľ ide o služby všeobecného záujmu, najmä po vydaní Bielej knihy Komisie² v roku 2004 a stanoviska Parlamentu v roku 2006³. Panuje všeobecná jednota v tom, že je potrebné zabezpečiť právnu istotu a súlad vo všetkých politikách EÚ a pritom rešpektovať rôznorodosť sektorov a rozdielnosť situácií. Rovnako nesporné je to, že poznanie a chápanie predpisov EÚ sa ešte musia zlepšiť. Protokol túto diskusiu ukončuje tým, že sa ňom explicitne opisuje úloha Únie, čím sa do predpisov EÚ vnáša potrebná jasnosť a istota.

Toto oznámenie obsahuje názory Komisie vyplývajúce z tejto diskusie, najmä s ohľadom na uznesenie Parlamentu a Lisabonskú zmluvu. Vychádza aj z verejnej konzultácie o sociálnych službách všeobecného záujmu zavedenej v roku 2006.

2. ÚLOHA EÚ: ZABEZPEČENIE SPOLOČNÝCH PRAVIDIEL A REŠPEKTOVANIE RÔZNORODOSTI

Služby všeobecného záujmu pokrývajú širokú škálu činností od veľkých sieťových odvetví ako energetika, telekomunikácie, doprava, audiovizuálne vysielanie a poštové služby až po vzdelávanie, dodávku vody, nakladanie s odpadom, zdravotnícke a sociálne služby. Tieto služby sú nevyhnutné pre každodenný život občanov a podnikov a vyjadrujú európsky sociálny model. Zohrávajú významnú úlohu pri zabezpečovaní sociálnej, ekonomickej a územnej súdržnosti v celej únii a sú dôležité pre udržateľný rozvoj EÚ, pokiaľ ide o vyššiu úroveň zamestnanosti, sociálne začlenenie, ekonomický rast a kvalitu životného prostredia.

¹ Zmena a doplnenie článku 16 Zmluvy o ES.

² Biela kniha z roku 2004 - KOM(2004) 374, 12.5.2004 - vychádzala z predchádzajúcich konzultácií a oznámení, najmä zo Zelennej knihy Komisie z roku 2003 - KOM(2003) 270, 21.5.2003 -, dvoch oznámení z roku 2001 - KOM(2001) 598, 17.10.2001 a „Služby všeobecného záujmu v Európe“ (Ú. v. ES C 17, 19.1.2001) - a z prvého oznámenia na túto tému z roku 1996 - „Služby všeobecného záujmu v Európe“ (Ú. v. ES C 281, 26.9.1996).

³ Uznesením Európskeho parlamentu (A6-0275/2006 z 26. septembra 2006) sa ukončili rozsiahle konzultácie inštitúcií EÚ a zúčastnených strán, ktorá sa začala na základe Bielej knihy z roku 2004. Uznesenie vyjadruje podporu základným zásadám a prioritným opatreniam stanoveným v Bielej knihe. Uvádza, že nie je možné definovať služby všeobecného záujmu jednotne, a nevyžaduje jednotný horizontálny právny rámec, vyzýva však EÚ a najmä Komisiu, aby ďalej konali v rôznych oblastiach a odvetviach s cieľom dosiahnuť väčšiu jasnosť a súdržnosť predpisov EÚ a zároveň plne rešpektovali zásadu subsidiarity. Svoje stanoviská vydali aj Európsky hospodársky a sociálny výbor a Výbor regiónov (CESE/2005/121 z 9. februára 2005, CESE/2006/223 zo 6. júla 2006 a CDR/2004/327 z 23. februára 2005).

Hoci ich rozsah a organizácia sa vo veľkej miere líšia v závislosti od úlohy, ktorú štát zohráva v histórii a kultúre, môžu sa definovať ako služby, ekonomické aj neekonomické, ktoré verejné orgány považujú za služby všeobecného záujmu a na ktoré sa vzťahujú osobitné záväzky v verejnej službe. Znamená to, že o podstate a rozsahu služieb všeobecného záujmu rozhodujú v prvom rade verejné orgány. Verejné orgány sa môžu rozhodnúť, že služby budú vykonávať sami alebo sa môžu rozhodnúť zveriť ich iným subjektom, ktoré môžu byť verejné alebo súkromné a pôsobiť ako ziskové či neziskové.

Poskytovatelia týchto služieb musia zároveň dodržiavať ustanovenia Zmluvy o ES a sekundárnych právnych predpisov EÚ, ak sú uplatniteľné. Okrem toho sa na niekoľko sieťových odvetví, ktoré poskytujú služby všeobecného ekonomického záujmu, keďže majú význam pre celú EÚ, v súčasnosti vzťahujú smernice špecifické pre sektor. V partnerstve so štátnymi, regionálnymi a miestnymi orgánmi musí EÚ prispievať k tvorbe zásad a podmienok na prevádzkovanie širokej škály služieb. Táto spoločná zodpovednosť je vyjadrená v zmluve a bude zdôraznená v protokole o službách všeobecného záujmu, ktorý má byť pripojený k Lisabonskej zmluve.

2.1. Rozsah pôsobnosti opatrení EÚ

EÚ koná v rámci právomocí, ktoré jej boli udelené zmluvou, a v potrebnom rozsahu v súlade so zásadou subsidiarity a proporcionality. Opatrenia prijíma s ohľadom na rôznorodosť situácií v členských štátoch a úlohy štátnych, regionálnych a miestnych orgánov pri zabezpečovaní blaha svojich občanov a pri podpore sociálnej súdržnosti, pričom zaručuje demokratické rozhodnutia týkajúce sa okrem iného kvality služieb.

Protokolom sa po prvýkrát do primárneho práva EÚ zavádza pojem služby všeobecného záujmu, v súčasnosti sa v Zmluve o ES hovorí len o službách všeobecného *ekonomického* záujmu. V súčasnosti rozoznávame dva druhy všeobecného záujmu, na ktorých sa dá ilustrovať spôsob uplatňovania predpisov EÚ:

- *Služby všeobecného ekonomického záujmu*: poskytovanie a organizácia týchto služieb sa riadi ustanoveniami Zmluvy o ES o vnútornom trhu a hospodárskej súťaži, keďže s nimi spojené činnosti majú ekonomický charakter. V prípade veľkých sieťových odvetví s jasným celoeurópskym rozmerom, ako sú telekomunikácie, elektrina, plyn, doprava a poštové služby sú tieto služby regulované osobitným právnym rámcom EÚ. Podobne sa na určité aspekty verejnoprávneho rozhlasového a televízneho vysielania vzťahujú osobitné právne predpisy EÚ ako napr. smernica „Televízia bez hraníc“. Na iné služby všeobecného ekonomického záujmu, napr. v oblasti nakladania s odpadom, dodávky vody alebo čistenia odpadových vôd, sa nevzťahuje žiadna osobitná právna regulácia na úrovni EÚ. Pre určité prvky týchto služieb však platia osobitné pravidlá Spoločenstva, ako napr. právne predpisy v oblasti verejného obstarávania, ochrany životného prostredia a ochrany spotrebiteľa. Okrem toho sa na celý rad služieb všeobecného ekonomického záujmu vzťahuje regulačný rámec stanovený smernicou o službách⁴.
- *Neekonomické služby*: na tieto služby, napríklad tradičné výsady štátu, ako polícia, súdnictvo a systémy základného sociálneho zabezpečenia, sa nevzťahujú osobitné právne

⁴ Viac informácií nájdete v pracovnom dokumente útvarov Komisie o pokroku dosiahnutom od vydania Bielej knihy z roku 2004 o službách všeobecného záujmu SEK(2007) 1515 zverejnenom spolu s týmto oznámením.

predpisy EÚ ani ustanovenia Zmluvy o ES o vnútornom trhu a hospodárskej súťaži. Na niektoré prvky organizácie týchto služieb sa môžu vzťahovať ďalšie ustanovenia uvedené v zmluve, ako je zásada nediskriminácie.

Často sa kladie otázka, ako od seba odlíšiť ekonomické a neekonomické služby. Na toto neexistuje štandardná odpoveď bez analýzy jednotlivých prípadov: povaha týchto služieb je často špecifická a veľmi sa líši nielen v závislosti od jednotlivých členských štátov, ale aj od miestnych orgánov; spôsob, akým sú tieto služby poskytované, sa neustále vyvíja v reakcii na nový ekonomický, sociálny a inštitucionálny vývoj, ako napr. zmeny v dopyte spotrebiteľov, technologické zmeny, modernizácia verejnej správy a prenos zodpovednosti na miestnu úroveň.

V oblasti práva hospodárskej súťaže sa podľa Súdneho dvora pri určovaní, či ide o ekonomickú alebo neekonomickú činnosť, nedá riadiť odvetvím ani postavením subjektu poskytujúceho službu (napr. či je subjekt verejným podnikom, súkromným podnikom, združením podnikov či súčasťou verejnej správy), ani spôsobom jeho financovania; rozhodujúci je druh činnosti ako takej. Pri rozlišovaní sa Súdny dvor riadi rôznymi kritériami vzťahujúcimi sa na podmienky fungovania danej služby ako existencia trhu, výsady štátu alebo povinnosť solidarity. V praxi to znamená, že jeden subjekt môže vykonávať ekonomickú aj neekonomickú činnosť a preto sa na časť jeho činností, ale nie na iné, môžu vzťahovať ustanovenia o hospodárskej súťaži. Súdny dvor napríklad rozhodol, že určitý subjekt môže na jednej strane vykonávať administratívne činnosti, ktoré nie sú ekonomické, ako napr. činnosť polície, a na druhej strane obchodné činnosti⁵. Subjekt môže vykonávať aj neekonomickú činnosť, ak sa správa ako dobročinný fond, a zároveň v inej časti svojich činností vykonávaním finančných transakcií či obchodom s nehnuteľnosťami súťaží s ďalšími hospodárskymi subjektmi, aj keď cieľom nie je dosiahnuť zisk⁶. Podľa tohto funkčného prístupu musí preto byť každá činnosť analyzovaná samostatne⁷.

Aby sa určitá služba mohla považovať za ekonomickú činnosť, na ktorú sa vzťahujú ustanovenia o vnútornom trhu (voľný pohyb služieb a sloboda usadiť sa), je základným predpokladom to, že je poskytovaná za odplatu. Za službu však nemusia nevyhnutne platiť príjemcovia služieb. Ekonomická povaha služby nezávisí od právneho postavenia poskytovateľa tejto služby (ktorým môže byť napríklad neziskový subjekt) ani od druhu tejto služby, ale skôr od spôsobu, akým je služba skutočne poskytovaná, organizovaná a financovaná. V praxi to znamená, že okrem činností súvisiacich s výkonom verejnej moci, na ktoré sa podľa článku 45 Zmluvy o ES nevzťahujú ustanovenia o vnútornom trhu, môže byť prevažná väčšina služieb považovaná za „ekonomické činnosti“ v zmysle ustanovení Zmluvy o ES o vnútornom trhu (články 43 a 49).

Vzhľadom na tieto skutočnosti sa v posledných rokoch diskutovalo o situácii v oblasti sociálnych služieb. Sociálne služby môžu mať v závislosti od príslušnej činnosti ekonomickú aj neekonomickú povahu. Aj keď nie sú definované, v oznámení z roku 2006 sa vymedzili dva druhy sociálnych služieb: po prvé, zákonné a doplnkové systémy sociálneho zabezpečenia, ktoré sú organizované rôznym spôsobom (vzájomné a podnikové systémy) a pokrývajú hlavné životné riziká, napríklad v súvislosti so zdravím, vekom, pracovnými úrazmi, nezamestnanosťou, dôchodkom a invaliditou; po druhé, iné služby poskytované

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

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

⁷ Vec C-118/85 Komisia v Taliansko [1987]. Porovnaj aj vec C-205/03 P. Fenin [2006] a vec T-155/04-Selex [2006] pre situáciu, v ktorej rôzne činnosti nemohli byť analyzované samostatne.

priamo jednotlivcovi ako napr. služby sociálnej pomoci, služby v oblasti zamestnanosti a odbornej prípravy, sociálne bývanie a dlhodobá starostlivosť. Tieto služby sú obvykle organizované na miestnej úrovni a sú vo veľkej miere odkázané na financovanie z verejných prostriedkov.

2.2. Prístup: plnenie cieľov verejného záujmu na jednotnom trhu

Ak sa služba všeobecného záujmu považuje za ekonomickú, vzťahujú sa na ňu ustanovenia o vnútornom trhu a hospodárskej súťaži. Z toho môže vyplývať otázka, či je neobmedzené uplatňovanie týchto ustanovení v súlade s plnením na ňu prenesených osobitných úloh všeobecného záujmu. Na úrovni zmluvy sa tieto situácie riešia v článku 86 ods. 2 podľa výkladu Európskeho súdneho dvora obsiahnutého v judikatúre⁸. Podľa neho sa na služby všeobecného záujmu v zásade vzťahujú ustanovenia zmluvy. Ak by však uplatňovanie týchto ustanovení bránilo právne alebo fakticky plneniu osobitných úloh, ktoré im boli zverené, tieto služby môžu byť za určitých podmienok vyňaté z ustanovení zmluvy, najmä pokiaľ ide o proporionalitu pri poskytovaní náhrad podnikom, ktoré boli poverené vykonávaním týchto služieb.

Ako sa zdôrazňuje v Bielej knihe z roku 2004, Komisia je toho názoru, že cieľ vytvoriť kvalitné, prístupné a cenovo dostupné služby všeobecného ekonomického záujmu a cieľ dosiahnuť otvorený a konkurencieschopný vnútorný trh sú zlučiteľné a mali by sa navzájom podporovať. Skúsenosti, napríklad z odvetvia telekomunikácií a dopravy alebo na miestnej úrovni (ako zadávanie verejných zákaziek), ukazujú, že trhy otvorené hospodárskej súťaži prispievajú k zlepšovaniu efektívnosti, cenovej dostupnosti a výberu ponúkaných služieb. Zároveň môžu byť zachované osobitné ustanovenia, aby sa dosiahla rovnováha. Súd nemá napríklad nič proti udeleniu výlučných alebo osobitných práv niektorým službám ani opatreniam na reguláciu trhu, ako je povinnosť žiadať o povolenie, v rozsahu, v ktorom sú odôvodnené cieľmi verejného záujmu a primerané sledovaným cieľom⁹. V sekundárnych právnych predpisoch sa sledovanie cieľov verejného záujmu prostredníctvom služieb všeobecného ekonomického záujmu zohľadnilo aj v smernici o službách¹⁰.

Že sa poskytovanie služieb všeobecného záujmu a budovanie európskeho jednotného trhu navzájom nevyklučujú, dokazuje najmä súbor odvetvových politík vytváraných od začiatku 90. rokov pre sieťové odvetvia ako napr. telekomunikácie, energetika, doprava a poštové služby, ktoré v súčasnosti predstavujú viac ako 7 % HDP a 5 % celkového počtu zamestnancov v EÚ. Postupné otváranie týchto odvetví hospodárskej súťaži prebiehalo súčasne s definovaním množstva záväzkov verejnej služby pre každé odvetvie, ktoré zahŕňa aspekty ako univerzálna služba, práva spotrebiteľov a používateľov a problematika zdravia a bezpečnosti. Tieto odvetvové rámce vymedzujú aj rozsah zásahu verejných politík pri regulácii týchto sietí, s osobitným zreteľom na úlohu vnútroštátnych regulačných orgánov. Tieto odvetvové rámce sú v súčasnosti modernizované s ohľadom na technologický rozvoj a celosvetové výzvy ako zmena klímy, a v dôsledku postupného rozširovania, ktoré prinieslo väčšiu rozdielnosť v prístupe členských štátov k službám všeobecného záujmu.

⁸ Vec C-320/91, Corbeau, [1993], Zb. s. I-2533, vec C-393/92, Almelo [1994] Zb. s. I-1477, spojené prípady C-157/94 - C-160/94, Komisia v. Holandsko, [1997], Zb. s. I-5699, Komisia v. Taliansko [1997], Zb. s. I-5789, Komisia v. Francúzsko [1997], Zb. s. I-5815, Komisia v. Španielsko [1997], Zb. s. I-5851.

⁹ Napríklad vec C-70/95, Sodemare [1997], Zb. s. I-3395 a spojené prípady C-282/04 a C-283/04, Komisia v. Holandsko [2006].

¹⁰ Viac informácií nájdete v dokumente SEK(2007) 1515.

2.3. Osobitná situácia sociálnych služieb

Komisia v apríli 2006 začala rozsiahlu konzultáciu s členskými štátmi, poskytovateľmi a príjemcami služieb s cieľom lepšie porozumieť povahe týchto služieb v rámci EÚ a posúdiť skúsenosť zúčastnených strán s uplatňovaním ustanovení Spoločenstva¹¹.

Hoci sú funkcie a organizácia sociálnych služieb veľmi rozdielne, v konzultácii sa zdôraznila ich dôležitosť pri plnení základných cieľov EÚ ako zabezpečovanie sociálnej, ekonomickej a územnej súdržnosti, vysoká úroveň zamestnanosti, sociálne začlenenie a ekonomický rast, ako aj ich úzke prepojenie s miestnou situáciou.

Ciele a zásady organizácie sociálnych služieb

Sociálne služby majú často dosiahnuť viac osobitných cieľov:

- *sú to služby zamerané na jednotlivcov, ktorých zmyslom je uspokojiť základné ľudské potreby, najmä potreby používateľov tejto služby v ohrozenom postavení; poskytujú ochranu tak pred všeobecnými, ako aj osobitnými životnými rizikami a pomáhajú pri osobných problémoch alebo krízach; poskytujú sa aj rodinám v súvislosti s meniacim sa modelom rodiny, podporujú úlohu rodiny pri starostlivosti o ich mladších a starších členov, ako aj o osoby so zdravotným postihnutím, a vyrovnávajú prípadné nedostatky v rodinách; sú kľúčovým nástrojom ochrany základných ľudských práv a ľudskej dôstojnosti;*
- *zohrávajú preventívnu úlohu a úlohu pri dosahovaní sociálnej súdržnosti, ktoré sú zamerané na všetkých občanov bez ohľadu na ich majetok či príjem;*
- *prispievajú k nediskriminácii, rovnosti pohlaví, ochrane ľudského zdravia, zlepšovaniu životnej úrovne a kvality života a k zabezpečeniu rovnakých príležitostí pre všetkých, čím zvyšujú schopnosť jednotlivcov plnohodnotne sa zaradiť do spoločnosti.*

Tieto ciele sa odrážajú v spôsobe organizácie, poskytovania a financovania týchto služieb:

- *aby mohli spĺňať rôzne potreby osôb ako jednotlivcov, sociálne služby musia byť komplexné a prispôbené jednotlivcom a musia byť navrhované a poskytované integrovaným spôsobom; často znamenajú osobný vzťah medzi príjemcom a poskytovateľom služby;*
- *vymedzenie a poskytovanie služby musí zohľadňovať rôznorodosť používateľov;*
- *pri uspokojovaní potrieb ohrozených používateľov sa sociálne služby často vyznačujú asymetrickým vzťahom medzi poskytovateľmi a príjemcami, ktorý je iný ako obchodný vzťah medzi dodávateľom a spotrebiteľom;*
- *keďže tieto služby sú často založené na (miestnych) kultúrnych tradíciách, vyberajú sa individuálne prispôbené riešenia zohľadňujúce miestne osobitosti a zaručujúce priamy styk medzi poskytovateľom služby a používateľom a rovnaký prístup k službám na celom území členských štátov;*
- *poskytovatelia služieb často potrebujú pri riešení rôznorodosti a meniaceho sa charakteru sociálnych potrieb veľkú autonómiu;*
- *tieto služby sa vo všeobecnosti riadia zásadou solidarity a sú vo veľkej miere odkázané na financovanie z verejných prostriedkov, aby bol zabezpečený rovnaký prístup bez ohľadu na majetok či príjem;*
- *neziskoví poskytovatelia, ako aj dobrovoľní pracovníci často zohrávajú dôležitú úlohu pri poskytovaní sociálnych služieb, čím vyjadrujú svoju občiansku uvedomelosť a prispievajú*

¹¹ KOM(2006) 177, 26.4.2006. Súčasťou konzultačného procesu bol dotazník, ktorý rozposlal Výbor pre sociálnu ochranu, príprava štúdie o sociálnych službách všeobecného záujmu a správa skupiny právnych znalcov.

Počas konzultácie sa zdôraznila aj skutočnosť, že vo všetkých týchto službách prebieha dôležitý proces modernizácie, aby mohli lepšie reagovať na nové výzvy, ako sú meniace sa potreby európskych občanov a dôsledky starnutia obyvateľov v čase nepriaznivej finančnej situácie. Výsledkom tohto procesu sú často hlboké zmeny v spôsobe organizácie, poskytovania a financovania týchto služieb vrátane vzniku nových oblastí činnosti, zadávanie služieb predtým poskytovaných priamo verejnými orgánmi externým dodávateľom a zvýšený presun právomocí na miestnu úroveň.

Dôsledkom súhrnu týchto zmien je to, že stále väčší počet činností denne vykonávaných sociálnymi službami v súčasnosti patrí do pôsobnosti práva EÚ v rozsahu, v akom sú považované za ekonomické. Táto nová situácia vyvolala množstvo praktických otázok, pričom z konzultácie vyplynulo, že viaceré zúčastnené strany z tohto odvetvia majú problémy s porozumením a uplatňovaním predpisov, najmä pokiaľ ide o predpisy o štátnej pomoci a verejnom obstarávaní. Miestnym orgánom a najmä malým poskytovateľom služieb môžu chýbať poznatky a informácie o predpisoch EÚ, čo môže viesť k nedorozumeniam a nesprávnemu uplatňovaniu predpisov v praxi. Práve v sociálnej oblasti sú verejné orgány a poskytovatelia služieb niekedy o uvedených osobitných ustanoveniach článku 86 ods. 2 informovaní menej ako v iných odvetviach. Uplatňovanie článku 86 ods. 2 vyžaduje, aby členské štáty dodržiavali určité základné podmienky, ktoré vo svojej judikatúre vypracoval Súdny dvor a ktoré bližšie opísala Komisia, a to v textoch o poskytovaní štátnej pomoci prijatých na základe rozhodnutí vo veci Altmark, ktoré prakticky oslobodzujú prevažnú väčšinu služieb vykonávaných na miestnej úrovni od oznamovacej povinnosti. Podmienkou je okrem iného to, že poskytovateľ služby musí od príslušného verejného orgánu dostať jasný mandát na poskytovanie príslušnej služby. Preto je dôležité, aby členské štáty zabezpečili efektívne udeľovanie tohto mandátu všetkým službám všeobecného ekonomického záujmu, aj pokiaľ ide o poskytovanie sociálnych služieb, s cieľom dosiahnuť zodpovedajúcu právnu istotu a transparentnosť vo vzťahu k občanom.

Ako je uvedené ďalej, Komisia sa zaväzuje vysvetliť platné predpisy, pomôcť pri procese modernizácie, ktorý prebieha v sociálnych službách, a plne dodržiavať zásadu subsidiarity a rešpektovať zodpovednosť štátnych, regionálnych a miestnych orgánov.

2.4. Osobitná situácia zdravotníckych služieb

Súčasťou širšieho rámca služieb všeobecného záujmu sú aj zdravotnícke služby. V článku 152 zmluvy sa jasne uvádza, že činnosť Spoločenstva v oblasti zdravotníckych služieb musí rešpektovať zodpovednosť členských štátov za organizáciu, financovanie a poskytovanie zdravotníckych služieb a lekárskej starostlivosti. Súbežne so svojou aktivitou v oblasti sociálnych služieb Komisia v nedávnom čase uskutočnila otvorenú konzultáciu o činnosti Komisie a o možných problémoch s uplatňovaním právnych predpisov ES¹². Ďalej plánuje predložiť návrhy na stanovenie rámca pre bezpečné, vysoko kvalitné a účinné cezhraničné zdravotnícke služby, pričom náležite zohľadní závery Rady o „spoločných hodnotách a zásadách v zdravotníckych systémoch Európskej únie“ prijaté v júni 2006.

¹² SEK(2006) 1195, 26.9.2006.

3. PROTOKOL: SÚDRŽNÝ RÁMEC PRE OPATRENIA EÚ

Protokol pripojený k Lisabonskej zmluve poskytuje súdržný rámec pre riadenie opatrení EÚ a slúži ako referencia pre všetky úrovne riadenia. Upresnením zásad a stanovením spoločných hodnôt, z ktorých vychádzajú politiky EÚ, protokol dáva prístup EÚ k službám všeobecného záujmu viditeľnosť, transparentnosť a jasnosť.

Protokol o službách všeobecného záujmu

Na medzivládnej konferencii v Lisabone v októbri 2007 sa dohodlo o pripojení nasledujúceho protokolu k Lisabonskej zmluve¹³.

„Vysoké zmluvné strany,

v snahe zdôrazniť význam služieb všeobecného záujmu,

sa dohodli na týchto výkladových ustanoveniach, ktoré budú pripojené k Zmluve o Európskej únii a k Zmluve o fungovaní Únie:

Článok 1

Spoločné hodnoty Únie vo vzťahu k službám všeobecného ekonomického záujmu v zmysle článku 14 Zmluvy o fungovaní Európskej únie zahŕňajú najmä:

– zásadnú úlohu a rozsiahle rozhodovacie právomoci štátnych, regionálnych a miestnych orgánov pri poskytovaní, zadávaní a organizovaní služieb všeobecného ekonomického záujmu, aby tieto služby čo najlepšie zodpovedali potrebám používateľov;

– rôznorodosť jednotlivých služieb všeobecného ekonomického záujmu a rozdiely medzi potrebami a preferenciami používateľov, ktoré môžu vzniknúť v dôsledku rozdielnej zemepisnej, sociálnej alebo kultúrnej situácie;

– vysokú úroveň kvality, bezpečnosti a cenovej dostupnosti, rovnaké zaobchádzanie a podpora univerzálneho prístupu a práv používateľov.

Článok 2

Ustanovenia zmlúv sa nijako nedotýkajú právomocí členských štátov poskytovať, zadávať a organizovať neekonomické služby všeobecného záujmu“.

Protokol nadväzuje na množstvo funkčnejších zásad, ktorými sa riadi činnosť orgánov EÚ a najmä Komisie, a znovu ich potvrdzuje. Ide napríklad o tieto zásady:

- *Úloha a rozsiahle rozhodovacie právomoci štátnych, regionálnych a miestnych orgánov pri poskytovaní služieb všeobecného ekonomického záujmu, aby tieto služby čo najlepšie zodpovedali potrebám používateľov:* Služby všeobecného ekonomického záujmu by mali byť schopné prispôbiť sa a mali by sa čo najviac priblížiť občanom a podnikom. EÚ by pri svojej činnosti mala dodržiavať zásady subsidiarity a proporcionality. Príslušné orgány členských štátov môžu sami určiť, čo považujú za služby všeobecného ekonomického záujmu, a majú rozsiahle právomoci pri rozhodovaní o spôsobe organizácie, regulácie a financovania týchto služieb, ak je v súlade s právom EÚ a ak nejde o zjavnú chybu. Predovšetkým platí, že na neekonomické činnosti sa nevzťahujú ustanovenia o hospodárskej súťaži a o vnútornom trhu.

¹³ Touto citáciou nie je dotknuté konečné znenie zmluvy, ktorá bude čoskoro podpísaná, ani jej preklad do úradných jazykov EÚ.

- *Rešpektovanie rôznorodosti služieb, situácií, potrieb a preferencií používateľov:* Mali by sa rešpektovať rozdiely v jednotlivých službách všeobecného ekonomického záujmu a rôzne potreby a preferencie občanov, používateľov a spotrebiteľov vyplývajúce z rozdielnej ekonomickej, sociálnej, zemepisnej, kultúrnej a osobnej situácie. Treba náležite zohľadniť rôznorodosť charakterizujúcu takéto služby, situácie, v ktorých sa poskytujú, charakteristiku poskytovateľov služieb a potrebu pružne prispôsobovať služby rôznym potrebám: to platí najmä pre sociálne služby. Príslušné právne predpisy by mali byť pravidelne aktualizované, aby dokázali reagovať na nový vývoj, ako sú technologické inovácie.
- *Dosiahnutie vysokej úrovne kvality, bezpečnosti a cenovej dostupnosti:* Jedným zo základných cieľov činnosti EÚ je podpora rozvoja kvalitných, bezpečných a cenovo dostupných služieb všeobecného ekonomického záujmu. Sem patrí prístup k službám vrátane cezhraničných služieb; primeraný pomer kvality a ceny a finančná dostupnosť služieb vrátane osobitných systémov pre osoby s nízkymi príjmami a s osobitnými potrebami, čo je mimoriadne dôležité v prípade sociálnych služieb; fyzická bezpečnosť, spoľahlivosť a kontinuita; vysoká kvalita a výber; transparentnosť a prístup k informáciám od poskytovateľov služieb a regulačných orgánov. Ak je vhodné, aby EÚ konala, odvetvové nástroje EÚ by mali stanoviť predpisy na zabezpečenie kvality, ochrany a bezpečnosti produktov a služieb pre spotrebiteľov a používateľov vo všeobecnosti, rovnako ako pre osoby, ktoré sa zúčastňujú na ich tvorbe.
- *Zabezpečenie rovnakého zaobchádzania a podpora všeobecného prístupu:* Prístup k službám všeobecného ekonomického záujmu je zakotvený ako právo v Charte základných práv EÚ. Zahŕňa rovnaké zaobchádzanie s mužmi a ženami a boj so všetkými formami diskriminácie týkajúcej sa prístupu k službám všeobecného ekonomického záujmu. Ak sa predpis EÚ platný pre toto odvetvie zakladá na myšlienke univerzálnej služby, malo by sa ním zaviesť právo na prístup všetkých osôb k niektorým službám považovaným za základné a uložiť poskytovateľom služieb povinnosť ponúkať vymedzené služby podľa stanovených podmienok vrátane úplného územného pokrytia a dostupných cien. Univerzálna služba zabezpečuje minimálny súbor práv a povinností, pre ktoré vo všeobecnosti platí, že môžu byť ďalej rozvinuté na vnútroštátnej úrovni. Ide o dynamickú koncepciu, ktorá musí byť vo všetkých odvetviach pravidelne aktualizovaná. Podpora prístupu k službám na celom území Únie je nevyhnutná na podporu územnej súdržnosti v EÚ, ako už bolo spomenuté v prípade sociálnych služieb. Územia znevýhodnené zo zemepisného alebo prírodného hľadiska, ako napr. najvzdialenejšie regióny, ostrovy, hory, riedko osídlené oblasti a vonkajšie hranice, majú často problémy s prístupom k službám všeobecného záujmu kvôli vzdialenosti od hlavných trhov alebo zvýšeným nákladom na spojenie. Tieto osobitné potreby sa musia zohľadniť.
- *Ochrana práv používateľov:* Práva občanov, spotrebiteľov a používateľov by mali byť špecifikované, podporované a ochraňované. Aby mohli spotrebiteľia a používatelia vrátane ohrozených osôb a osôb so zdravotným postihnutím využívať svoje práva, najmä právo na prístup k službám, často sa vyžaduje vytvorenie nezávislých regulačných orgánov s dostatočným počtom pracovníkov a jasne vymedzenými právomocami a povinnosťami. Patria sem právomoci udeľovať sankcie, najmä schopnosť sledovať transpozíciu a presadzovanie ustanovení smernice o univerzálnych službách. Okrem toho je potrebné spotrebiteľom a používateľom poskytnúť možnosť zastupovať ich záujmy a aktívne sa zúčastňovať na definovaní a hodnotení služieb, musia existovať vhodné mechanizmy nápravy a kompenzácie a ustanovenia o preskúmaní, ktoré v priebehu času umožnia, aby

sa požiadavky prispôsobili novému sociálnemu, technologickému a ekonomickému vývoju. Regulačné orgány by mali sledovať aj vývoj na trhu a poskytovať údaje na hodnotenie.

- *Neekonomické služby*: Ako už bolo uvedené, na tieto služby sa nevzťahujú osobitné právne predpisy EÚ ani ustanovenia zmluvy o vnútornom trhu a hospodárskej súťaži.

Kým nová zmluva nadobudne platnosť, čím nové ustanovenia nadobudnú právny účinok, má Komisia v úmysle využiť protokol a v ňom stanovené zásady ako referenčnú hodnotu na kontrolu konzistentnosti a primeranosti politík a iniciatív EÚ.

4. ĎALŠÍ POSTUP

Na základe protokolu a v súlade s prístupom Parlamentu bude Komisia naďalej konsolidovať rámec EÚ vzťahujúci sa na služby všeobecného záujmu vrátane zdravotných a sociálnych služieb, ktorý poskytne konkrétne riešenia konkrétnych problémov. S ohľadom na dosiahnutý pokrok by sa pozornosť mala stále viac sústreďovať na správnu transpozíciu a uplatňovanie predpisov EÚ s väčším dôrazom na sledovanie výsledkov v prípade používateľov a spotrebiteľov, na šírenie informácií a výmenu osvedčených postupov, na sledovanie presadzovania predpisov a na hodnotenie výkonu. Komisia plánuje v nasledujúcich troch hlavných témach zmes opatrení zameraných na jednotlivé odvetvia a opatrení zameraných na jednotlivé problémy:

4.1. Poskytovanie právnej pomoci pri prierezových otázkach

Komisia si je vedomá toho, že pri uplatňovaní práva Spoločenstva na služby všeobecného ekonomického záujmu môžu vzniknúť otázky a že v jednotlivých oblastiach je potrebné pravidelne poskytovať právne spresnenie alebo vysvetlenie predpisov EÚ. V tejto súvislosti sa Komisia usiluje poskytnúť používateľom a odborníkom rýchle odpovede na praktické otázky, vysvetlenia a výklady. Odpovede na položené otázky budú zverejnené a na určenej internetovej stránke sa budú pravidelne objavovať príslušné aktualizácie vyjadrujúce postoj Komisie. Na ukážku je spolu s týmto oznámením zverejnený súbor odpovedí na otázky týkajúce sa uplatňovania ustanovení o verejnom obstarávaní a o štátnej pomoci, najmä v prípade sociálnych služieb všeobecného záujmu¹⁴.

Interaktívna informačná služba

Onedlho sa zriadi prevádzka interaktívnej online služby, ktorá bude k dispozícii občanom, poskytovateľom služieb, verejným orgánom a všetkým zúčastneným stranám, bude im poskytovať informácie a umožní im klásť otázky týkajúce sa uplatňovania právnych predpisov EÚ. Na internetovú stránku Komisie budú umiestnené odpovede na často kladené otázky, najmä v súvislosti s konzultáciami o sociálnych službách. Komisia očakáva, že by tento nástroj mohol pomôcť subjektom na miestnej a regionálnej úrovni, najmä v oblasti sociálnych služieb, dobre porozumieť postojom Komisie k príslušným ustanoveniam EÚ a že časom budú všetky relevantné otázky vyplývajúce z praxe zodpovedané prakticky a zrozumiteľne.

V oblasti štátnej pomoci už k zjednodušeniu platných predpisov v súlade so zásadami lepšej právnej regulácie významne prispelo rozhodnutie a rámec pre štátnu pomoc vo forme

¹⁴ Pozri SEK(2007) 1514 a SEK(2007) 1516.

vyrovnávacej platby za vykonávanie verejnej služby prijaté v roku 2005 (často označované ako „balík Altmark“¹⁵). Tieto texty plne rešpektujú rozsiahlu slobodu členských štátov pri určovaní úloh služieb všeobecného ekonomického záujmu. Umožňujú členským štátom zabezpečiť tieto úlohy prostredníctvom poverenia príslušných spoločností a nahradiť všetky čisté náklady, ktoré spoločnostiam vznikli pri poskytovaní týchto služieb. V tejto súvislosti umožňuje oddelené účtovníctvo dosiahnuť transparentnosť a vyhnúť sa nadmerným náhradám. Náhrady za služby spĺňajúce tieto podmienky sú naďalej plne oslobodené od oznamovacej povinnosti, ak sú nižšie ako 30 mil. EUR ročne, v prípade sociálneho bývania a nemocníc je ich výška neobmedzená. V praxi je tak od oznamovacej povinnosti oslobodená prevažná väčšina služieb vykonávaných na miestnej úrovni. Do konca roku 2009 Komisia ohodnotí balík o štátnej pomoci a podá správu o jeho uplatňovaní, a v tejto súvislosti zväží aj jeho aktualizáciu.

V oblasti partnerstva verejného a súkromného sektoru a koncesii je množstvo nevyriešených či vznikajúcich otázok. Komisia onedlho predstaví výkladové oznámenie o inštitucionalizovaných partnerstvách verejného a súkromného sektora s cieľom objasniť platné predpisy. Na základe výsledkov posúdenia vplyvu zvažuje Komisia aj ďalšie kroky na objasnenie predpisov platných pre koncesie. Po nadobudnutí účinnosti nových smerníc v januári 2006 sa objavili aj žiadosti o lepšie objasnenie predpisov platných pre verejné obstarávanie. Vyššie uvedený súbor nástrojov by mal prispieť k väčšej jasnosti.

Toto úsilie bude dopĺňať širšie prebiehajúce iniciatívy za zlepšenie prístupu k informáciám a vybudovanie komunikačných nástrojov na základe preskúmania jednotného trhu, ako napr. vytvorenie „asistenčnej služby jednotného trhu“ EÚ.

4.2. Modernizácia a vývoj odvetvových politík

Komisia sa zaväzuje sledovať a rozvíjať svoj odvetvový prístup navrhovaním prípadných odvetvových iniciatív zohľadňujúcich osobitné požiadavky a situáciu každého odvetvia a vyjadrujúcich zásady stanovené v plánovanom protokole. Na úrovni EÚ už bolo vytvorených niekoľko odvetvových rámcov platných pre sieťové odvetvia. Dynamický a neustále sa vyvíjajúci jednotný trh si však v nasledujúcich rokoch možno vyžiada ich aktualizáciu.

Komisia bude predovšetkým:

- *v oblasti energetiky*: nadväzovať na opatrenia zabezpečujúce dobudovanie vnútorného trhu s elektrinou, ktoré boli navrhnuté v septembri 2007, a na návrh Európskej charty práv spotrebiteľov energie;
- *v oblasti dopravy*: nadväzovať na svoj návrh z júla 2006 o modernizácii právnych predpisov pre jednotný trh v oblasti letectva; sledovať implementáciu „tretieho železničného balíka“ a revidovaného nariadenia o službách vo verejnom záujme v železničnej a cestnej osobnej doprave, o ktorom sa už dosiahla dohoda;
- *v oblasti elektronickej komunikácie*: nadväzovať na svoje návrhy na preskúmanie regulačného rámca pre elektronickú komunikáciu (vrátane pevnej telefónnej siete, mobilného a širokopásmového pripojenia a rozhlasového a televízneho vysielania) a vydá

¹⁵ Viac informácií o „balíku Altmark“ nájdete v dokumente SEK(2007) 1515.

oznámenie o dlhodobých problémoch v oblasti univerzálnej služby v elektronickej komunikácii;

- v oblasti poštových služieb: pomáhať členským štátom pri transpozícii smernice o dobudovaní vnútorného trhu s poštovými službami;
- v oblasti zdravotníckych služieb: Komisia predloží návrhy na stanovenie rámca pre bezpečné, kvalitné a účinné zdravotnícke služby;
- v oblasti sociálnych služieb: rozvíjať činnosť uvedenú v rámčeku.

Stratégia na podporu kvality sociálnych služieb v celej EÚ

Konzultácia o sociálnych službách zdôraznila potrebu systematickejšie podporovať kvalitu sociálnych služieb. Z prostriedkov Európskeho sociálneho fondu a Európskeho fondu regionálneho rozvoja sa už za niektorým službám poskytuje priama finančná podpora. Otvorená metóda koordinácie v oblasti sociálnej ochrany a sociálneho začlenenia stanovuje politický rámec pre ďalšiu realizáciu reforiem a výmenu osvedčených postupov. Na základe tejto skúsenosti bude Komisia prostredníctvom Výboru pre sociálnu ochranu podporovať vytvorenie dobrovoľného rámca kvality EÚ obsahujúceho metodické pokyny, aby bolo možné stanoviť, sledovať a hodnotiť normu kvality. Okrem toho bude Komisia prostredníctvom programu PROGRESS podporovať celoeurópske iniciatívy vznikajúce zdola zamerané na vytvorenie dobrovoľných noriem kvality a výmenu skúseností, a bude podporovať odbornú prípravu verejných orgánov v oblasti verejného obstarávania.

4.3. Monitorovanie a hodnotenie

Podľa Komisie je pre kvalitu a transparentnosť rozhodovacieho procesu dôležité pravidelne realizovať dôkladné hodnotenie a zverejňovať jeho metodiku a výsledky a tým umožniť ich preskúmanie. Hodnotenie sa obvykle realizuje jednotlivo za všetky odvetvia.

Nové nástroje na monitorovanie trhu predstavené v záverečnej správe o preskúmaní jednotného trhu, ako napr. spotrebiteľský barometer, sú krokom vpred pri posudzovaní výkonu. Od zverejnenia Bielej knihy z roku 2004 sa dosiahol pokrok v rozvoji medziodvetvových hodnotení sieťových odvetví na úrovni EÚ. Táto metodika je v súčasnosti predmetom preskúmania a v roku 2008 Komisia predloží návrhy na jej zlepšenie.

Komisia bola požiadaná, aby predložila Parlamentu súhrnnú analýzu doterajších výsledkov „liberalizácie“. Komisia zohľadní túto žiadosť pri revidovaní svojej metodiky a analýzu vykoná v rámci svojej pravidelnej hodnotiacej správy o sieťových službách.

Hneď ako nadobudne platnosť nová zmluva, Komisia preskúma aj pokrok dosiahnutý pri uplatňovaní protokolu. Okrem toho každé dva roky vypracuje osobitnú správu o sociálnych službách, ktorá bude slúžiť ako nástroj na výmenu so zúčastnenými stranami.

5. ZÁVER

V tejto dôležitej fáze vývoja EÚ pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy je rozhodujúce zabezpečiť spoločnú víziu iniciatív presadzovaných s cieľom dosiahnuť

konkrétne výsledky pre Európanov. Z tohto prístupu vychádza Agenda občanov¹⁶ predložená Komisiiou.

Prístup EÚ týkajúci sa služieb všeobecného záujmu vrátane sociálnych a zdravotníckych služieb je svojou podstatou pragmatický. Vyjadruje rozdelenie právomocí medzi rôzne úrovne riadenia v EÚ. Rešpektuje rôznorodosť a osobitné aspekty týchto služieb. Ak sa vytvoria odvetvové rámce, bude to preto, že pre Európu majú jednoznačne pridanú hodnotu. Tieto rámce sú pravidelne revidované, aby vyjadrovali nový ekonomický, sociálny a technologický rozvoj. Uplatňovanie práva EÚ sa sleduje v súlade so Zmluvou o ES a je predmetom pravidelného preskúmania s cieľom zohľadniť nové skutočnosti. V oblastiach, ktoré by mohli byť vnímané ako problematické, sa uskutočnila alebo práve prebieha aktívna konzultácia s cieľom vyriešiť nevyriešené alebo vznikajúce otázky.

Diskusia, ktorú vyvolala Biela kniha z roku 2004, bola mimoriadne užitočná pre lepšie chápanie úlohy a prístupu EÚ v oblasti služieb všeobecného záujmu. Následná diskusia a stanoviská ďalších európskych inštitúcií ukázali, že napriek rozdielnym názorom panuje široká zhoda o mnohých zásadách, ktorými sa činnosť EÚ riadi. Skúsenosť s odvetvovými rámcami okrem toho poskytla praktický základ pre vymedzenie kľúčových zásad platných pre služby všeobecného záujmu v celej Európe.

Protokol a revidované ustanovenia novej zmluvy vychádzajú z tejto diskusie a skúsenosti a znamenajú nový európsky záväzok. Desať rokov po prvom oznámení na európskej úrovni a tri roky po uverejnení Bielej knihy vyjadrujú širokú zhodu v celej EÚ o úlohe a zodpovednosti EÚ. Po konsolidácii tohto rámca EÚ prostredníctvom protokolu nastal čas sústrediť sa na jeho implementáciu. Na základe uvedeného, spolu s činnosťou na štátnej, regionálnej a miestnej úrovni, je Komisia odhodlaná pomôcť zabezpečiť jasnosť, súdržnosť a zverejňovanie predpisov EÚ tak, aby služby všeobecného záujmu mohli plniť svoju úlohu a prispievať k lepšej kvalite života európskych občanov.

¹⁶

KOM(2006) 211, 10.5.2006.