KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 20.11.2007
COM(2007) 725 konč.

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

Spremni dokument k Sporočilu:„Enotni trg za Evropo 21. stoletja“

Storitve splošnega interesa, vključno s socialnimi storitvami splošnega interesa: nova evropska zaveza

{COM(2007) 724 konč.}
{SEC(2007) 1514}
{SEC(2007) 1515}
{SEC(2007) 1516}

KAZALO

1. Uvod ... 3
2. Vloga EU: zagotavljanje skupnih pravil ob upoštevanju raznolikosti ... 3
2.1. Obseg ukrepanja EU ... 4
2.2. Pristop: uresničevanje ciljev javnega interesa na enotnem trgu ... 5
2.3. Poseben položaj socialnih storitev ... 6
2.4. Poseben položaj zdravstvenih storitev ... 8
3. Protokol: skladen okvir za ukrepanje EU ... 8
4. Pot naprej ... 11
4.1. Zagotavljanje pravega svetovanja o medsektorskih vprašanjih ... 11
4.2. Posodobitev in razvoj sektorskih politik ... 12
4.3. Spremljanje in ocenjevanje ... 13
5. Sklepne ugotovitve ... 13

1. UVOD

Sporazum predsednikov držav in vlad glede Protokola o storitvah splošnega interesa, ki bo priložen k Lizbonski pogodbi, je odločilen korak k vzpostavitvi preglednega in zanesljivega okvira EU. Nova Pogodba o delovanju Evropske unije bo vključevala tudi nov člen 14[1], ki bo poudaril skupno odgovornost Unije in držav članic ter vzpostavil pravno podlago za ukrepanje EU.

Te nove določbe temeljijo na razpravi, ki je potekala v zadnjem desetletju, o odgovornostih EU in o vprašanju, ali naj EU sprejme splošen okvir za storitve splošnega interesa. Razprava je pomagala združiti podobna stališča o vlogi in pristopu EU glede storitev splošnega interesa, zlasti po Beli knjigi Komisije[2] iz leta 2004 in mnenju Parlamenta iz leta 2006[3]. Glede potrebe po zagotovitvi pravne varnosti in skladnosti politik EU ob upoštevanju raznolikosti sektorjev in razmer je bilo doseženo splošno soglasje. Uveljavilo se je tudi stališče, da je treba izboljšati splošno ozaveščenostjo in razumevanje pravil EU. Z opredelitvijo vloge Unije prinaša Protokol potrebno jasnost in varnost pravil EU.

V Sporočilu so navedena stališča Komisije v zvezi s to razpravo, zlasti ob upoštevanju resolucije Parlamenta in Lizbonske pogodbe. Temelji pa tudi na javnem posvetovanju o socialnih storitvah splošnega interesa, sproženem leta 2006.

2. VLOGA EU: ZAGOTAVLJANJE SKUPNIH PRAVIL OB UPOŠTEVANJU RAZNOLIKOSTI

Storitve splošnega interesa zajemajo vrsto različnih dejavnosti od obsežnih mrežnih gospodarskih panog, kot so energija, telekomunikacije, promet, avdiovizualne in poštne storitve, do izobraževanja, oskrbe z vodo, ravnanja z odpadki, zdravstvenih in socialnih storitev. Te storitve so bistvene za vsakdanje življenje državljanov in podjetij ter odražajo evropski model družbe Imajo pomembno vlogo pri zagotavljanju socialne, ekonomske in ozemeljske kohezije po vsej Uniji ter so bistvene za trajnostni razvoj EU v smislu višje stopnje zaposlenosti, socialne vključenosti, ekonomske rasti in kakovosti okolja.

Čeprav se obseg in organizacija storitev znatno razlikujeta glede na zgodovino in kulturo posredovanja držav, jih je mogoče opredeliti kot storitve, tako gospodarske kot negospodarske, ki jih javni organi štejejo za storitve splošnega interesa ter zanje veljajo

---

1 Sprememba člena 16 PES.

2 Bela knjiga iz leta 2004 - COM(2004) 374 z dne 12.5.2004 - je bila oblikovana na podlagi predhodnih posvetovanj in sporočil, zlasti Zelene knjige Komisije iz leta 2003 - COM(2003) 270 z dne 21.5.2003 -, dveh sporočil iz leta 2001 - COM(2001) 598, 17.10.2001 in „Storitve splošnega interesa v Evropi“ (UL C 17, 19.1.2001) - ter prvega sporočila o tem vprašanju iz leta 1996 - „Storitve splošnega interesa v Evropi“ (UL 1996/C 281 z dne 26.9.1996).

3 Z Resolucijo Evropskega parlamenta (A6-0275/2006 z dne 26. septembra 2006) so bila zaključena obsežna posvetovanja institucij EU in zainteresiranih strani, sprožena z Belo knjigo iz leta 2004. Resolucija podpira temeljna načela in prednostne ukrepe, določene v Beli knjigi. Resolucija navaja, da storitev splošnega interesa ni mogoče enotno opredeliti in ne zahteva enotnega horizontalnega zakonodajnega okvira, ampak poziva EU in predvsem Komisijo, naj še naprej ukrepa na različnih področjih in sektorjih, da se doseže večja jasnost in skladnost pravil EU ob popolnem upoštevanju načela subsidiarnosti. Tudi Evropski ekonomsko-socialni odbor in Odbor regij sta dala svoji mnenji (CESE/2005/121 z dne 9. februarja 2005, CESE/2006/223 z dne 6. julija 2006 ter CDR/2004/327 z dne 23. februarja 2005).

posebne obveznosti javnih storitev. To pomeni, da je odločanje o naravi in obsegu storitve splošnega interesa dejansko v pristojnosti javnih organov na ustrezni ravni. Javni organi lahko odločijo, da bodo storitve opravljali sami, ali da jih bodo zaupali drugim subjektom, ki so lahko javni ali zasebni ter lahko delujejo profitno ali neprofitno.

Pri tem morajo ponudniki teh storitev spoštovati pravila, določena v Pogodbi ES in sekundarni zakonodaji EU, ko se ta uporabljajo. Poleg tega zaradi njihove evropske razsežnosti zdaj za številne mrežne gospodarske panoge, ki opravljajo storitve splošnega gospodarskega interesa, veljajo sektorske direktive EU. Zato mora EU v sodelovanju z nacionalnimi, regionalnimi in lokalnimi organi izpolniti svojo vlogo pri oblikovanju načel in pogojev za vrsto različnih storitev. Ta deljena odgovornost se odraža v Pogodbi in bo poudarjena v Protokolu o storitvah splošnega interesa, ki bo priložen k Lizbonski pogodbi.

2.1. Obseg ukrepanja EU

V skladu z načeli subsidiarnosti in sorazmernosti EU posreduje v okviru pristojnosti, ki jih ima na podlagi Pogodbe, in kolikor je potrebno. Pri ukrepanju spoštuje raznolikost razmer v državah članicah in vloge nacionalnih, regionalnih in lokalnih organov pri zagotavljanju blaginje njihovih državljanov in spodbujanju socialne kohezije, hkrati pa zagotavlja demokratično izbiro glede med drugim stopnje kakovosti storitev.

Protokol prvič uvaja pojem storitev splošnega interesa v primarno zakonodajo EU, medtem ko so v veljavni Pogodbi ES navedene samo storitve splošnega *gospodarskega* pomena. Za ponazoritev dejanskega stanja je mogoče razlikovati med dvema vrstama storitev splošnega interesa glede na način urejanja s pravili EU:

- *Storitve splošnega gospodarskega interesa:* zagotavljanje in organizacija teh storitev je urejena s pravili o notranjem trgu in konkurenci iz Pogodbe ES, ker so te dejavnosti po naravi gospodarske. V primeru večjih mrežnih gospodarskih panog, ki imajo jasno vseevropsko razsežnost, kot so telekomunikacije, elektrika, plin, promet in poštne storitve, so storitve urejene s posebnim zakonodajnim okvirom EU. Podobno določene vidike storitve javne radiofuzije ureja posebna zakonodaja EU, kot je direktiva o „televiziji brez meja“. Druge storitve splošnega gospodarskega interesa, kot so storitve na področju ravnanja z odpadki, oskrbe z vodo ali obdelave odpadne vode, niso predmet samostojne regulativne ureditve na ravni EU. Vendar za določene vidike storitve veljajo posebna pravila Skupnosti, kot na primer zakonodaja o javnih naročilih, okoljska zakonodaja in zakonodaja o varstvu potrošnikov. Poleg tega so številne storitve gospodarskega interesa urejene z regulativnim okvirom, določenim v Direktivi o storitvah[4].

- *Negospodarske storitve:* te storitve, ki tradicionalno spadajo pod pristojnost države, kot so policija, sodstvo in zakonsko določeni sistemi socialne varnosti, niso predmet posebne zakonodaje EU in niso zajete s pravili o notranjem trgu in konkurenci iz Pogodbe. Nekateri vidiki organizacije teh storitev bi lahko bili urejeni z drugimi pravili Pogodbe, kot je načelo nediskriminacije.

Vprašanje, kako razlikovati med gospodarskimi in negospodarskimi storitvami, je bilo pogosto postavljeno. Odgovor *a priori* ni mogoč in potrebna je analiza na podlagi

---

[4] Več informacij je na voljo v delovnem dokumentu služb Komisije o napredku od objave Bele knjige iz leta 2004 o storitvah splošnega interesa SEC(2007) 1515, ki je objavljen poleg tega sporočila.

posameznega primera: dejansko stanje teh storitev je pogosto specifično in se močno razlikuje med državami članicami ter seveda tudi med lokalnimi organi; načini zagotavljanja teh storitev se nenehno razvijajo kot odgovor na nove gospodarske, socialne in institucionalne spremembe, kot so sprememba potreb potrošnikov, tehnološke spremembe, posodobitev javnih uprav in prenos odgovornosti na lokalno raven.

Na področju prava konkurence za razlikovanje med gospodarskimi in negospodarskimi dejavnostmi po mnenju Sodišča Evropskih skupnosti ni pomemben sektor ali status subjekta, ki opravlja storitev (npr. ali je organ javno podjetje, zasebno podjetje, združenje podjetij ali del državne uprave), niti način ustanovitve; bistvena je sama narava dejavnosti. Pri tem razlikovanju Sodišče izhaja iz vrste meril, povezanih s pogoji delovanja obravnavanih storitev, kot je obstoj trga, državnih prerogativov ali obveznosti glede solidarnosti. To v praksi pomeni, da lahko en sam subjekt opravlja gospodarske in negospodarske dejavnosti ter tako zanj veljalo pravila o konkurenci samo za nekatere dele njegove dejavnosti. Sodišče je na primer razsodilo, da lahko nek subjekt opravlja na eni strani upravne dejavnosti, ki niso gospodarske, kot so policijske naloge, na drugi strani pa izključno gospodarske dejavnosti[5]. Subjekt lahko opravlja negospodarske dejavnosti tudi, ko deluje kot dobrodelna ustanova, hkrati pa tekmuje z drugimi izvajalci za drug del svoje dejavnosti s finančnim poslovanjem ali poslovanjem z nepremičninami, četudi na neprofitni osnovi[6]. V skladu s tem funkcionalnim pristopom mora biti zato vsaka dejavnost analizirana posebej[7].

Da bi določena storitev lahko štela za gospodarsko dejavnost v skladu s pravili notranjega trga (prost pretok storitev in svoboda ustanavljanja), je bistvena značilnost storitve, da jo je treba opravljati za plačilo. Vendar ni nujno, da storitev plačajo tisti, ki imajo od nje koristi. Gospodarska narava storitve ni odvisna od pravnega statusa ponudnika storitve (kot je na primer neprofiten organ) ali narave storitve, ampak bolj od načina, kako je neka storitev dejansko zagotovljena, organizirana in financirana. V praksi velja, da razen dejavnosti, povezanih z izvajanjem javne oblasti, za katero pravila notranjega trga v smislu člena 45 Pogodbe ES ne veljajo, večina storitev lahko šteje za „gospodarske dejavnosti“ v smislu pravil Pogodbe ES o notranjem trgu (člena 43 in 49).

To so bile glavne točke razprave o stanju na področju socialnih storitev v zadnjih letih. Socialne storitve so lahko gospodarske ali negospodarske, odvisno od obravnavane dejavnosti. Čeprav niso opredeljene, sta bili v Sporočilu iz leta 2006 opredeljeni dve splošni vrsti socialnih storitev: prvič, zakonsko določeni in dodatni sistemi socialne varnosti v različnih organizacijskih oblikah (vzajemni ali poklicni), ki zajemajo temeljna življenjska tveganja, povezana z zdravjem, starostjo, nesrečami pri delu, brezposelnostjo, upokojitvijo in invalidnostjo; drugič, druge storitve, neposredno zagotovljene posamezniku, kot so storitve socialne pomoči, storitve zaposlovanja in usposabljanja, socialna stanovanja ali dolgotrajna nega. Te storitve so običajno organizirane na lokalni ravni in so v veliki meri odvisne od javnega financiranja.

2.2. Pristop: uresničevanje ciljev javnega interesa na enotnem trgu

Če storitev splošnega interesa šteje za gospodarsko, zanjo veljajo pravila o notranjem trgu in konkurenci. To lahko sproži vprašanje, ali je polna uporaba teh pravil v skladu s ciljem

---

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

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

7 Zadeva C-118/85 Komisija proti Italiji [1987]. Primerjaj tudi Zadevi C-205/03 P. Fenin [2006] in T-155/04- Selex [2006] za primere, ko različnih dejavnosti ni bilo mogoče analizirati posebej.

posamezne naloge splošnega interesa, ki jo ima storitev. Na ravni Pogodbe so ti primeri obravnavani v členu 86(2), kot ga razlaga sodna praksa Sodišča Evropskih skupnosti[8]. Slednja določa, da za storitve splošnega gospodarskega interesa načeloma veljajo pravila iz Pogodbe. Vendar, če uporaba teh pravil ovira izvajanje (pravno ali dejansko) posebnih nalog splošnega interesa, ki so bile dodeljene storitvi, se je mogoče v okviru teh storitev sklicevati na odstopanje od določb Pogodbe, če so izpolnjeni določeni pogoji, zlasti glede sorazmernosti nadomestila, zagotovljenega podjetjem, ki jim je bilo zaupano opravljanje teh storitev.

Kot je poudarjeno v Beli knjigi iz leta 2004, Komisija meni, da so cilji razvijanja visokokakovostnih, dostopnih in cenovno ugodnih storitev splošnega gospodarskega interesa ter odprtega in konkurenčnega notranjega trga skladni in se morajo vzajemno podpirati. Izkušnje, na primer v sektorjih telekomunikacij in prometa ali na lokalni ravni (npr. sklepanje pogodb o izvajanju javnih storitev), kažejo, da trgi, ki so odprti za konkurenco, prispevajo k izboljšanju učinkovitosti, cenovni dostopnosti in izbiri ponujenih storitev. Hkrati pa je mogoče ohraniti posebne določbe za zagotovitev ravnovesja. Sodišče na primer dopušča izključne ali posebne pravice za nekatere storitve, kot tudi ukrepe, namenjene uravnavanju trgov, kot so zahteve za odobritev, če so upravičeni s cilji javnega interesa in sorazmerni z zastavljenimi cilji[9]. Doseganje ciljev javnega interesa s storitvami splošnega gospodarskega interesa je v okviru sekundarne zakonodaje upoštevano v Direktivi o storitvah[10].

Zmožnost, da se zagotavljanje storitev splošnega interesa lahko združi z razvojem evropskega enotnega trga, je zlasti dobro ponazorjena z vrsto sektorskih politik, ki so se od začetka devetdesetih let razvijale za mrežne gospodarske panoge, kot so telekomunikacije, energija, promet in poštne storitve, ki danes predstavljajo več kot 7 % BDP in 5 % celotnega zaposlovanja v EU. Postopno odpiranje teh sektorjev konkurenci je potekalo vzporedno z opredeljevanjem številnih obveznosti javnih storitev za posamezen sektor in zajemalo vidike, kot so univerzalne storitve, pravice potrošnikov in uporabnikov ter skrb glede zdravja in varnosti. Poleg tega ti sektorski okviri podrobno določajo obseg posredovanja javne politike pri zakonskem urejanju teh omrežij, s posebnim poudarkom na vlogi nacionalnih regulativnih organov. Ti sektorski okviri so v postopku posodobitve ob upoštevanju tehnološkega razvoja ali globalnih izzivov, kot so podnebne spremembe, in ker imajo zaradi zaporednih širitev države članice precej različen pristop k storitvam splošnega interesa.

2.3. Poseben položaj socialnih storitev

Komisija je aprila 2006 sprožila obsežno posvetovanje z državami članicami, ponudniki storitev in uporabniki, da bi bolje razumela naravo teh storitev po vsej EU in ocenila izkušnje zainteresiranih strani glede uporabe pravil Skupnosti[11].

Čeprav se naloge in organizacija socialnih storitev precej razlikujejo, je bil v okviru posvetovanja poudarjen njihov pomen za uresničitev osnovnih ciljev EU, kot je doseganje

---

8 Zadeva C-320/91, Corbeau, [1993], ECR I-2533, zadeva C-393/92, Almelo [1994] ECR I-1477, združene zadeve C-157/94 - C-160/94, Commission v. Netherlands, [1997], ECR I-5699 , Commission v. Italy [1997], ECR I-5789, Commission v. France [1997], ECR I-5815, Commission v. Spain [1997], ECR I-5851.

9 Na primer zadeva C-70/95, Sodemare [1997] ECR I-3395, združeni zadevi C-282/04 in C-283/04, Commission v. Netherlands [2006].

10 Več informacij je na voljo v dokumentu SEC(2007) 1515.

11 COM(2006) 177 z dne 26.4.2006. Postopek posvetovanja je vključeval predložitev vprašalnika Odbora za socialno zaščito, pripravo posvetovalne študije o socialnih storitvah splošnega interesa in poročilo skupine skupine pravnih strokovnjakov.

socialne, ekonomske in ozemeljske kohezije, visoka stopnja zaposlenosti, socialna vključenost in ekonomska rast, kot tudi njihova tesna povezanost z razmerami na lokalni ravni.

Cilji in načela organizacije socialnih storitev

Socialne storitve so pogosto namenjene doseganju različnih posebnih ciljev:

- *so storitve, namenjene osebam, vzpostavljene za uresničevanje osnovnih človeških potreb, zlasti potreb uporabnikov, ki so v ranljivem položaju; zagotavljajo zaščito pred splošnimi in posebnimi življenjskimi tveganji ter pomagajo v primeru osebnih izzivov in težav; zagotovljene so tudi družinam v primeru spremembe družinskih vzorcev, nudijo pomoč pri skrbi za mlade in stare družinske člane, kot tudi za invalide, ter zagotavljajo nadomestila za pomanjkljivosti znotraj družin; so ključni instrumenti za varstvo temeljnih človekovih pravic in človeškega dostojanstva;*
- *imajo preventivno vlogo in vlogo socialnega združevanja, ki je namenjena celotnemu prebivalstvu ne glede na premoženje ali dohodek;*
- *prispevajo k nediskriminaciji, enakosti med spoloma, varovanju zdravja ljudi, izboljšanju življenjskega standarda in kakovosti življenja ter zagotavljanju enakih možnosti za vse ter s tem krepijo zmožnost posameznikov, da v celoti sodelujejo v družbi.*

Ti cilji se odražajo tudi v načinih organizacije, izvajanja in financiranja teh storitev:

- *da bi izpolnili različne potrebe ljudi kot posameznikov, morajo biti socialne storitve splošne in individualizirane ter oblikovane in zagotovljene na celovit način; pogosto vključujejo osebno razmerje med prejemnikom in ponudnikom storitev;*
- *pri opredelitvi in opravljanju storitve mora biti upoštevana raznolikost uporabnikov;*
- *pri odzivanju na potrebe ranljivih uporabnikov, je za socialne storitve pogosto značilen asimetričen odnos med ponudniki in upravičenci, ki se razlikuje od poslovnega odnosa dobavitelj/potrošnik;*
- *ker te storitve pogosto izhajajo iz (lokalnih) kulturnih tradicij, se izberejo ustrezno prilagojene rešitve, ki upoštevajo posebnosti lokalnih razmer ter zagotavljajo bližino med ponudnikom storitve in uporabnikom z zagotavljanjem enakega dostopa do storitev na celotnem območju;*
- *ponudniki storitev pogosto potrebujejo precejšnjo samostojnost za obravnavanje raznolikosti in razvijajoče se narave socialnih potreb;*
- *te storitve na splošno temeljijo na načelu solidarnosti in so v veliki meri odvisne od javnega financiranja, da se zagotovi enakost dostopa ne glede na premoženje ali dohodek;*
- *neprofitni ponudniki storitev kot tudi prostovoljni delavci pogosto igrajo pomembno vlogo pri zagotavljanju socialnih storitev in s tem izražajo državljansko sposobnost ter prispevajo k socialnemu vključevanju, socialni koheziji lokalnih skupnosti ter medgeneracijski solidarnosti.*

V okviru posvetovanja je bilo izpostavljeno tudi dejstvo, da so vse te storitve vključene v pomemben postopek posodobitve za boljše odzivanje na nove izzive, kot so spreminjajoče se potrebe evropskih državljanov in vpliv staranja, ob upoštevanju finančnih omejitev. Ta postopek je pogosto povzročil temeljite spremembe v načinu organizacije, zagotavljanja in financiranja teh storitev, vključno z novimi področji ukrepanja, zunanjim izvajanjem storitev, ki so jih predhodno neposredno zagotavljali javni organi, ter vedno pogostejšim prenosom pristojnosti na lokalno raven.

Skupni učinek teh sprememb je, da vedno večje število dejavnosti, ki se dnevno izvajajo v okviru socialnih storitev, sedaj spada v področje uporabe prava ES, če po naravi štejejo za gospodarske. Ta nova ureditev je sprožila številna praktična vprašanja s posvetovanjem, ki kaže, da ima veliko število zainteresiranih strani iz sektorja težave pri razumevanju in uporabi

pravil, zlasti pravil o državnih pomočeh in javnih naročilih. Zlasti lokalni organi in manjši ponudniki storitev morda niso v zadostni meri ozaveščeni in nimajo dovolj informacij glede pravil EU, kar bi lahko povzročilo napačno razumevanje in uporabo teh pravil. V primerjavi z drugimi sektorji so predvsem javni organi in ponudniki storitev na socialnem področju včasih slabše seznanjeni s posebnimi določbami zgoraj obravnavanega člena 86(2). Uporaba člena 86(2) od držav članic zahteva spoštovanje določenih temeljnih pogojev, ki so bili določeni v sodni praksi Sodišča in jih je Komisija opisala zlasti v besedilih o državni pomoči, sprejetih po sodbi Altmark, v kateri je bilo določeno, da je velika večina storitev, ki se izvajajo na lokalni ravni, izvzetih iz priglasitve. Eden od teh pogojev določa, da mora pristojni javni organ dodeliti jasne naloge ponudniku storitve glede opravljanja zadevne storitve. Zato je pomembno, da države članice zagotovijo sprejetje aktov o pooblastitvi, ki je učinkovito za vse storitve splošnega gospodarskega interesa, vključno z zagotavljanjem socialnih storitev, da se zagotovi ustrezna pravna varnost in preglednost za državljane.

Kot je navedeno spodaj, se Komisija zavezuje, da bo zagotavljala razlage pravil, ki se uporabljajo, in pomagala pri postopku posodobitve, v katerega so vključene socialne storitve, ob popolnem upoštevanju načela subsidiarnosti in odgovornosti nacionalnih, regionalnih in lokalnih organov.

2.4. Poseben položaj zdravstvenih storitev

Zdravstvene storitve so tudi del širšega okvira o storitvah splošnega interesa. Člen 152 Pogodbe jasno določa, da mora Skupnost pri ukrepanju na področju zdravstvenih storitev upoštevati odgovornosti držav članic pri organizaciji, financiranju in opravljanju zdravstvenih storitev in zdravstvenega varstva. Komisija je vzporedno z delom v zvezi s socialnimi storitvami organizirala javno posvetovanje glede ukrepanja Skupnosti in možnih težavah pri uporabi prava ES[12]. Komisija načrtuje predložitev predlogov za vzpostavitev okvira za varne, visokokakovostne in učinkovite čezmejne zdravstvene storitve ob upoštevanju sklepov Sveta o „skupnih vrednotah in načelih v zdravstvenih sistemih Evropske unije“, sprejetih junija 2006.

3. PROTOKOL: SKLADEN OKVIR ZA UKREPANJE EU

Protokol, priložen k Lizbonski pogodbi, določa skladen okvir, ki bo vodil ukrepanje EU in služil kot referenca za vse ravni urejanja. S pojasnitvijo načel in določitvijo skupnih vrednot, na katerih temeljijo politike EU, Protokol zagotavlja vidnost, preglednost in jasnost pristopa EU, ki se uporablja za storitve splošnega interesa.

[12] SEC(2006) 1195 z dne 26.9.2006.

Protokol o storitvah splošnega interesa

Na medvladnem srečanju v Lizboni oktobra 2007 je bilo dogovorjeno, da se ta protokol priloži k Lizbonski pogodbi[13].

„Visoke pogodbenice

so se z željo, da bi poudarile pomen storitev splošnega interesa,

dogovorile o naslednjih razlagalnih določbah, ki so priloga k Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Unije:

Člen 1

Skupne vrednote Unije glede storitev splošnega gospodarskega interesa v smislu člena 14 Pogodbe o delovanju Evropske unije vključujejo zlasti:

– bistveno vlogo in široko diskrecijo nacionalnih, regionalnih in lokalnih organov pri zagotavljanju, naročanju in organiziranju storitev splošnega gospodarskega interesa na način, ki je čim bližji potrebam uporabnikov;

– raznolikost storitev splošnega gospodarskega interesa in razlike v potrebah in preferencah uporabnikov, ki so lahko posledica različnih geografskih, socialnih ali kulturnih razmer;

– visoko stopnjo kakovosti, varnosti in cenovne dostopnosti, enako obravnavanje in spodbujanje splošnega dostopa ter pravic uporabnikov.

Člen 2

Določbe Pogodbe na noben način ne vplivajo na pristojnost držav članic, da zagotovijo, naročajo ali organizirajo negospodarske storitve splošnega pomena“.

Protokol temelji na vrsti operativnih načel, ki usmerjajo delo inštitucij EU in zlasti Komisije, ter jih ponovno potrjuje, in sicer:

- *Vloga in široka diskrecija nacionalnih, regionalnih in lokalnih organov pri upravljanju storitev splošnega gospodarskega interesa na način, ki je čim bližji potrebam uporabnikov:* Storitve splošnega gospodarskega interesa je treba izvajati čim bližje državljanom in podjetjem ter se odzivati na njihove potrebe. Ukrepanje EU mora spoštovati načeli subsidiarnosti in sorazmernosti. Pristojni organi držav članic imajo proste roke pri opredelitvi storitev splošnega gospodarskega interesa in imajo široko diskrecijo pri odločanju o organizaciji, urejanju in financiranju teh storitev v skladu s pravom EU in v okviru očitnih napak. Zlasti pravila o konkurenci in notranjem trgu se ne uporabljajo za negospodarske dejavnosti.

- *Spoštovanje raznolikosti storitev, razmer ter potreb in preferenc uporabnikov:* Spoštovati je treba razlike med različnimi storitvami splošnega gospodarskega interesa ter različne potrebe in preference državljanov, uporabnikov in potrošnikov, ki izhajajo iz različnih ekonomskih, socialnih, geografskih, kulturnih in fizičnih razmer. Upoštevati je treba raznolikost, ki je značilna za takšne storitve, razmere, v katerih se zagotavljajo, značilnosti ponudnikov storitev in potrebo po prožnosti, da se storitve prilagodijo različnim potrebam: to je zlasti pomembno v primeru socialnih storitev. Zadevno zakonodajo je treba redno

[13] Ta navedba ne vpliva na končno različico Pogodbe, ki bo kmalu sprejeta, in na njene prevode v uradne jezike EU.

posodabljati, da bo zajemala novosti, ki se bodo pojavile v prihodnosti, kot so tehnološke inovacije.

- *Doseganje visoke stopnje kakovosti, varnosti in cenovne dostopnosti:* Spodbujanje razvoja visokokakovostnih, varnih in cenovno dostopnih storitev splošnega gospodarskega interesa je bistven cilj ukrepanja EU. To zajema dostop do storitev, vključno s čezmejnimi storitvami; cenovna primernost in cenovna dostopnost storitev, vključno s posebnimi shemami za ljudi z nizkimi dohodki in s posebnimi potrebami, ki je zlasti pomembna v primeru socialnih storitev. fizična varnost, zanesljivost in nepretrganost izvajanja; visoka kakovost in izbira; zagotavljanje preglednosti in dostopa do informacij s strani ponudnikov in regulativnih organov. Kadar je ukrepanje EU primerno, morajo sektorski instrumenti določati pravila, ki zagotavljajo kakovost, varnost in zaščito proizvodov ter storitev za potrošnike in uporabnike na splošno, kot tudi za vse osebe, ki so vključene v njihovo proizvodnjo.

- *Zagotavljanje enakega obravnavanja in spodbujanje splošnega dostopa:* Dostop do storitev splošnega gospodarskega interesa je priznan kot pravica v Listini EU o temeljnih pravicah. To vključuje zagotavljanje enakega obravnavanja med ženskami in moškimi ter boj proti vsem oblikam diskriminacije pri dostopanju do storitev splošnega gospodarskega interesa. Kadar sektorsko pravilo EU temelji na pojmu univerzalne storitve mora določati pravico, da vsakdo lahko dostopa do določenih storitev, ki štejejo za bistvene, in obveznosti za ponudnike storitev, da nudijo storitve glede na posebne pogoje, vključno z opravljanjem storitve na celotnem območju in po dostopni ceni. Univerzalna storitev zagotavlja minimalen sklop pravic in obveznosti, ki se v skladu s splošnim pravilom lahko nadgradijo na nacionalni ravni. To je dinamičen pojem, ki ga je treba redno posodabljati glede na posamezen sektor. Spodbujanje dostopa na ozemlju Unije je bistveno za spodbujanje ozemeljske kohezije v EU, kakor je navedeno zgoraj v primeru socialnih storitev. Ozemlja z geografskimi ali naravnimi pomanjkljivostmi, kot so najbolj oddaljene regije, otoki, gore, redko poseljena območja in zunanje meje, se pogosto spopadajo z izzivi v smislu dostopa do storitev splošnega interesa zaradi svoje oddaljenosti od glavnih trgov ali povečanih stroškov povezave. Te posebne potrebe je treba upoštevati.

- *Spoštovanje pravic uporabnika:* Pravice državljanov, potrošnikov in uporabnikov je treba podrobno opredeliti, spodbujati in spoštovati. Zmožnost potrošnikov in uporabnikov, vključno z ranljivimi osebami in invalidi, da se zavzemajo za svoje pravice, zlasti za pravico do dostopa, pogosto zahteva obstoj neodvisnih regulativnih organov z ustreznim osebjem ter jasno določene pristojnosti in dolžnosti. Te vključujejo pristojnosti za izrekanje sankcij, zlasti možnost spremljanja prenosa in izvrševanja določb o univerzalnih storitvah. Poleg tega se s tem v zvezi zahtevajo tudi določbe o zastopanju in dejavni udeležbi potrošnikov in uporabnikov pri opredelitvi in oceni storitev, razpoložljivosti ustreznega pravnega sredstva in mehanizmov za nadomestila, ter obstoj klavzule o pregledu, ki omogoča, da se zahteve sčasoma prilagodijo in odražajo nov socialni, tehnološki in ekonomski razvoj. Regulativni organi morajo spremljati tudi razvoj na trgu in zagotoviti podatke za namene ocenjevanja.

- *Negospodarske storitve:* Kot je navedeno zgoraj te storitve niso predmet posebne zakonodaje EU in niso zajete v pravilih o notranjem trgu in konkurenci iz Pogodbe.

Do začetka veljavnosti nove Pogodbe, s katero bodo začele veljati nove določbe, namerava Komisija uporabiti Protokol in načela kot merilo za preverjanje skladnosti in sorazmernosti politik in pobud EU.

4. POT NAPREJ

Na podlagi Protokola in v skladu s pristopom Parlamenta, bo Komisija nadaljevala konsolidacijo okvira EU, ki se uporablja za storitve splošnega interesa, vključno s socialnimi in zdravstvenimi storitvami z zagotavljanjem konkretnih rešitev za konkretne težave, kjer se pojavljajo. Glede na dosežen napredek je treba več pozornosti nameniti uspešnemu prenosu in uporabi pravil EU z večjim poudarkom na spremljanju rezultatov za uporabnike in potrošnike, razširjanju informacij in izmenjavi praks, spremljanju izvrševanja in ocenjevanju izvajanja. Komisija predvideva kombinacijo sektorskih ukrepov in ukrepov, povezanih s posameznim vprašanjem, na naslednjih treh področjih:

4.1. Zagotavljanje pravega svetovanja o medsektorskih vprašanjih

Komisija se zaveda, da se glede uporabe prava Skupnosti za storitve splošnega gospodarskega interesa lahko sprožijo vprašanja in da se na različnih področjih redno zahtevajo številna pravna pojasnila ali razlage glede pravil EU. Komisija si s tem v zvezi prizadeva, da bi uporabnikom in izvajalcem zagotovila hitro pridobivanje odgovorov na praktična vprašanja, razlage in pojasnila. Na posebni spletni strani bodo objavljeni odgovori na postavljena vprašanja in zagotovljena bo redna posodobitev, ki bo odražala stališče Komisije. Poleg tega sporočila je za ponazoritev objavljena vrsta odgovorov za obravnavanje vprašanj glede uporabe pravil o javnih naročilih in državni pomoči, zlasti glede socialnih storitev splošnega interesa[14].

Interaktivna informacijska služba

V kratkem bo državljanom, ponudnikom storitev, javnim organom in vsem zainteresiranim stranem na voljo namenska in interaktivna spletna storitev, ki bo zagotavljala informacije in jim omogočala, da lahko postavijo vprašanja glede uporabe prava EU. Odgovori na pogosto postavljena vprašanja, začenši z vprašanji v okviru posvetovanj o socialnih storitvah, bodo objavljeni na spletni strani Komisije. Komisija pričakuje, da bo to orodje lahko pomagalo akterjem na lokalnih in regionalnih ravneh, zlasti na področju socialnih storitev, da se doseže dobro razumevanje stališča Komisije glede zadevnih določb EU in da bodo sčasoma vsa zadevna vprašanja, sprožena v praksi, obravnavana na način, ki je praktičen in uporabniku prijazen.

Na področju državne pomoči sta sklep in okvir iz leta 2005 o državni pomoči v obliki nadomestila za javne storitve (pogosto imenovan „paket Altmark“[15]) že bistveno prispevala k poenostavitvi veljavnih pravil v skladu z boljšimi načeli urejanja. Ta besedila v celoti spoštujejo svobodo držav članic, da določijo naloge storitev splošnega gospodarskega interesa. Državam članicam omogočajo zavarovanje teh nalog preko akta o pooblastitvi in povračilo vseh neto stroškov, nastalih družbam, ki so plačale te storitve. V zvezi s tem ločitev računov omogoča, da se doseže preglednost in prepreči kakršno koli prekomerno nadomestilo. Poleg tega so nadomestila za storitve, ki izpolnjujejo te pogoje, v celoti izvzeta iz priglasitve, če je njihov znesek nižji od 30 milijonov EUR na leto, ali celo neomejena na področju socialnih stanovanj in bolnišnic. To v praksi pomeni, da je iz priglasitve izvzeta velika večina storitev, ki se izvajajo na lokalni ravni. Komisija bo ocenila in poročala o uporabi paketa o državni pomoči do konca leta 2009 in razmislila, ali ga bo v tem okviru posodobila.

---

14 Glej SEC(2007) 1514 oziroma SEC(2007) 1516.

15 Več informacij o „paketu Altmark“ je na voljo v dokumentu SEC(2007) 1515.

Na področju javno-zasebnih partnerstev in koncesij je veliko vprašanj v obravnavanju in/ali se sprožajo. Komisija bo kmalu predložila obrazložitveno Sporočilo o institucionaliziranem javno-zasebnem partnerstvu, da se pojasnijo veljavna pravila. Na podlagi rezultatov ocene učinka, Komisija razmišlja tudi o nadaljnjih korakih za pojasnitev pravil, ki se uporabljajo za koncesije. Pojavile so se tudi zahteve za boljšo obrazložitev pravil, ki se uporabljajo za javna naročila po začetku veljavnosti novih direktiv januarja 2006. Zgoraj navedeni ukrepi morajo zagotoviti večjo jasnost.

Ta prizadevanja bodo dopolnila sedanje obsežne pobude, da se izboljša dostop do informacij in razvijejo komunikacijska orodja po pregledu enotnega trga, kot je ustanovitev „službe EU za pomoč glede enotnega trga“.

4.2. Posodobitev in razvoj sektorskih politik

Komisija se zavezuje za uresničevanje in razvoj svojega sektorskega pristopa s predlaganjem, kadar je to primerno, sektorskih pobud, ki upoštevajo posebne zahteve in razmere v posameznem sektorju ter odražajo načela, določena v predvidenem Protokolu. Številni sektorski okviri, ki se uporabljajo za mrežne gospodarske panoge, so na ravni EU že vzpostavljeni. Vendar bo morda v prihodnjih letih glede na enotni trg, ki je dinamičen in se nenehno spreminja, potrebna posodobitev.

Komisija bo zlasti:

- *na področju energije:* spremljala ukrepe za zagotovitev dokončanja notranjega trga z energijo, predlagane septembra 2007, kot tudi osnutek Evropske listine o pravicah potrošnikov energije;

- *na področju prometa:* spremljala svoj predlog iz julija 2006 za posodobitev zakonodaje o enotnem trgu za področje letalstva; spremljala izvajanje „tretjega železniškega paketa“ in spremenjene uredbe o javnih prevoznih storitvah v potniškem železniškem prometu, sedaj ko je bilo soglasje doseženo;

- *na področju e-komunikacij:* spremljala svoje predloge o pregledu regulativnega okvira za elektronske komunikacije (vključno z stacionarnimi telefoni, mobilnimi telefoni in širokopasovnim dostopom ter prenosom radiodifuzijskih vsebin) in objavila Sporočilo o dolgoročnih vprašanjih na področju univerzalnih storitev v elektronskih komunikacijah;

- *na področju poštnih storitev:* pomagala državam članicam pri prenosu direktive za dokončanje notranjega trga EU za poštne storitve;

- *na področju zdravstvenih storitev:* načrtuje predložitev predlogov, ki določajo okvir za varne, visokokakovostne in učinkovite zdravstvene storitve;

- *na področju socialnih storitev:* razvila ukrepe, navedene v spodnjem okencu.

Strategija za podpiranje kakovosti socialnih storitev po vsej EU

V okviru posvetovanja o socialnih storitvah je bila izpostavljena potreba po podpiranju spodbujanja kakovosti socialnih storitev na bolj sistematičen način. Evropski socialni sklad in ESRR že zagotavljata neposredno finančno podporo za številne storitve. Odprta metoda usklajevanja za socialni varstvo in socialno vključenost določa okvir politike, da se izvedejo reforme in zagotovi izmenjava dobrih praks. Komisija bo na podlagi teh izkušenj v okviru Odbora za socialno zaščito, podprla razvoj prostovoljnega okvira EU za kakovost z zagotavljanjem smernic o metodologiji, da se vzpostavi, spremlja in oceni standard kakovosti. Poleg tega bo Komisija preko programa PROGRESS podprla vseevropske pobude „od spodaj navzgor" (bottom-up), namenjene razvoju prostovoljnih standardov kakovosti in izmenjavi izkušenj, ter spodbujala usposabljanje javnih organov na področju javnih naročil.

4.3. Spremljanje in ocenjevanje

Komisija meni, da je za kakovost in preglednost postopka odločanja pomembno redno izvajanje temeljitega ocenjevanja ter razkrivanje metodologije in rezultatov tega ocenjevanja, da se zagotovi kontrola. To se običajno izvaja po posameznih sektorjih.

Nova orodja za spremljanje trga, predstavljena v končnem poročilu o pregledu enotnega trga, kot je vzpostavitev preglednice stanja za potrošnika, so korak naprej pri ocenjevanju izvajanja. Od objave Bele knjige iz leta 2004 je bil napredek dosežen z razvojem medsektorskega ocenjevanja mrežnih gospodarskih panog na ravni EU. Ta metodologija je v postopku pregleda, Komisija pa bo leta 2008 predložila svoje predloge za izboljšanje.

Na Komisijo je bila naslovljena posebna zahteva, naj Parlamentu predloži izčrpno analizo dosedanjih učinkov „liberalizacije". Komisija bo to zahtevo upoštevala pri reviziji svoje metodologije in izvedla to analizo v okviru svojega rednega ocenjevalnega poročila o mrežnih storitvah.

Komisija bo pregledala tudi napredek pri uporabi Protokola, ko bo začela veljati nova Pogodba. Poleg tega bo vsaki dve leti izdala namensko poročilo o socialnih storitvah, ki bo služilo kot orodje za izmenjavo informacij z zainteresiranimi stranmi.

5. SKLEPNE UGOTOVITVE

Na tej pomembni stopnji razvoja EU, in sicer do začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe, je ključno, da se zagotovi skupna vizija glede pobud, ki jih je treba uresničiti, da se za Evropejce dosežejo konkretni rezultati. Na tem pristopu temelji Agenda državljanov[16], ki jo je predložila Komisija.

Pristop EU glede storitev splošnega interesa, vključno s socialnimi in zdravstvenimi storitvami, je v veliki meri pragmatičen. Odraža delitev pristojnosti med različnimi ravnmi urejanja v EU. Spoštuje raznolikost in posebnosti teh storitev. Sektorski okvirji so vzpostavljeni v primerih, ko obstaja jasna evropska dodana vrednost. Ti okviri se redno pregledujejo, da odražajo nove gospodarske, socialne in tehnološke spremembe. Uporabo prava EU je treba spremljati v skladu z Pogodbo ES in redno pregledovati ob upoštevanju dejanskega stanja. Na področjih, ki lahko štejejo za težavna, je bilo izvedeno dejavno

[16] COM(2006) 211 z dne 10.5.2006.

posvetovanje ali takšno posvetovanje še poteka, da se ugotovijo in rešijo obstoječe ali nastajajoče težave.

Razprava, ki jo je sprožila Bela knjiga iz leta 2004, je pripomogla predvsem k boljšemu razumevanju vloge in pristopa EU glede storitev splošnega interesa. Razprava, ki je temu sledila, in stališča drugih evropskih institucij so pokazala, da kljub različnim mnenjem, obstaja splošno soglasje glede številnih načel, na katerih temelji ukrepanje EU. Poleg tega so izkušnje glede sektorskih okvirjev zagotovile praktično osnovo za opredelitev ključnih načel, ki jih je mogoče uporabiti za storitve splošnega interesa v Evropi.

Protokol in pregledane določbe nove Pogodbe temeljijo na tej razpravi in izkušnjah ter pomenijo novo evropsko zavezo. Deset let po prvem Sporočilu na ravni EU in tri leta po Beli knjigi odražajo široko soglasje po vsej EU glede vloge in odgovornosti EU. Zdaj, ko je okvir EU konsolidiran s Protokolom, je čas, da se pozornost preusmeri v izvajanje. Komisija je na podlagi tega, skupaj z ukrepi na nacionalni, regionalni in lokalni ravni, odločena, da bo pomagala zagotoviti jasnost, skladnost in objavo pravil EU, da bodo storitve splošnega interesa lahko izpolnile svoje naloge in prispevale k boljši kakovosti življenja za evropske državljane.