



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 20.9.2000
COM(2000) 580 τελικό

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας στην Ευρώπη

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας στην Ευρώπη

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	3
1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	5
2. Η ΑΠΟΣΤΟΛΗ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΟΙΝΗΣ ΩΦΕΛΕΙΑΣ	7
3. ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΚΟΙΝΗΣ ΩΦΕΛΕΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΗ ΑΓΟΡΑ	9
4. ΚΤΗΘΕΙΣΑ ΠΕΙΡΑ ΣΕ ΘΕΜΑΤΑ ΕΛΕΥΘΕΡΩΣΗΣ ΟΡΙΣΜΕΝΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΟΙΝΗΣ ΩΦΕΛΕΙΑΣ	18
4.1. Τηλεπικοινωνίες	19
4.2. Μεταφορές	20
4.3. Ενέργεια	21
4.4. Η γνώμη των καταναλωτών για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας	21
5. ΜΙΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΡΟΟΠΤΙΚΗ.....	23
5.1. Καλύτερη δυνατή αξιοποίηση του ανοίγματος των αγορών	24
5.2. Να ενισχυθούν ο συντονισμός και η αλληλεγγύη στην Ευρώπη	26
5.3. Άλλες κοινοτικές δράσεις υπέρ των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας.....	27
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι: Η ΣΗΜΕΡΙΝΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΣΤΟΥΣ ΔΙΑΦΟΡΟΥΣ ΤΟΜΕΙΣ	29
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ: ΟΡΙΣΜΟΙ	42

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας αποτελούν θεμελιώδες στοιχείο του ευρωπαϊκού κοινωνικού προτύπου. Το νέο άρθρο 16 της συνθήκης ΕΚ επιβεβαιώνει τη θέση τους μεταξύ των κοινών αξιών της Ένωσης και τον ρόλο τους στην προώθηση της κοινωνικής και εδαφικής συνοχής. Οι υπηρεσίες αυτές συμβάλλουν επίσης στη συνολική ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής οικονομίας και παρέχονται στο πλαίσιο συνεχώς εξελισσόμενων αγορών και τεχνολογιών. Η παγκοσμιοποίηση του εμπορίου, η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς και οι ταχείες τεχνολογικές αλλαγές πιέζουν ολοένα και περισσότερο για το άνοιγμα νέων τομέων στον ανταγωνισμό. Στο πλαίσιο αυτό το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας ζήτησε από την Επιτροπή να ενημερώσει την ανακοίνωσή της για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας στην Ευρώπη.

Ο καθορισμός του σκοπού των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και ο τρόπος πραγματοποίησής τους αποτελεί αρμοδιότητα των δημοσίων αρχών στο κατάλληλο τοπικό, περιφερειακό ή εθνικό επίπεδο. Η Κοινότητα θα διασφαλίσει με την εφαρμογή των κανόνων της συνθήκης και τα μέσα που διαθέτει ότι η παροχή αυτών των υπηρεσιών, σε ό,τι αφορά την ποιότητα και τις τιμές, ανταποκρίνεται κατά τον καλύτερο δυνατό τρόπο στις ανάγκες των χρηστών τους και των πολιτών γενικότερα.

Σε ορισμένους τομείς στους οποίους το μέγεθος και δικτυακή υποδομή δίνουν μια φυσική ευρωπαϊκή διάσταση, έχει ήδη αναληφθεί κοινοτική δράση. Η ανακοίνωση περιέχει τις διαθέσιμες πληροφορίες για τα θετικά αποτελέσματα αυτής της δράσης στη διαθεσιμότητα, την ποιότητα και την πρόσβαση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας στους εν λόγω τομείς.

Η σχετική πείρα μέχρι σήμερα επιβεβαιώνει την πλήρη συμβιβασιμότητα των κανόνων της συνθήκης για τον ανταγωνισμό και την εσωτερική αγορά με υψηλές προδιαγραφές στην παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Σε ορισμένες περιπτώσεις, ιδιαίτερα όπου μόνες οι δυνάμεις της αγοράς δεν αρκούν για την ικανοποιητική παροχή των υπηρεσιών, οι δημόσιες αρχές μπορούν να αναθέσουν σε ορισμένους φορείς υποχρεώσεις παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και, όπου είναι απαραίτητο, να τους χορηγήσουν ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα και/ή να προβλέψουν χρηματοδοτικό μηχανισμό για την παροχή τους.

Τα κράτη μέλη και οι ενεχόμενοι φορείς χρειάζονται νομική βεβαιότητα. Η ανακοίνωση διευκρινίζει τόσο την εμβέλεια όσο και τα κριτήρια για την εφαρμογή των κανόνων της εσωτερικής αγοράς και του ανταγωνισμού. Καταρχάς, οι εν λόγω κανόνες εφαρμόζονται μόνο εφόσον πρόκειται για οικονομικές δραστηριότητες που επηρεάζουν το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών. Όπου εφαρμόζονται αυτοί οι κανόνες, η συμβιβασιμότητα με τους κανόνες βασίζεται σε τρεις αρχές:

- Ουδετερότητα έναντι της δημόσιας ή ιδιωτικής ιδιοκτησίας των επιχειρήσεων που παρέχουν τις υπηρεσίες·
- Ελευθερία των κρατών μελών να ορίσουν τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, με έλεγχο για τυχόν προφανή λάθη·
- Αναλογικότητα ώστε οι περιορισμοί στον ανταγωνισμό και τις ελευθερίες της ενιαίας αγοράς να μην υπερβαίνουν το επίπεδο που είναι απαραίτητο για την αποτελεσματική παροχή αυτών των υπηρεσιών.

Δεδομένου ότι το σχετικό πλαίσιο συνεχίζει να εξελίσσεται και η Επιτροπή αποκτά περισσότερη πείρα από την εφαρμογή των κανόνων για την εσωτερική αγορά και τον ανταγωνισμό, θα προβεί σε περαιτέρω διευκρινίσεις.

Η ανακοίνωση περιγράφει επίσης πως, με βάση το άρθρο 16, μπορεί η Κοινότητα σε συνεργασία με τις τοπικές, περιφερειακές και εθνικές αρχές να αναπτύξει μια ενεργή πολιτική σε ευρωπαϊκό επίπεδο προκειμένου να διασφαλίσει ότι όλοι οι πολίτες της Ευρώπης έχουν πρόσβαση στις καλύτερες υπηρεσίες.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Το 1996, η Επιτροπή παρουσίασε ανακοίνωση για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας στην Ευρώπη¹, στην οποία υπογράμμιζε τη σημασία των αποστολών κοινής ωφέλειας για την υλοποίηση των θεμελιωδών στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πρότεινε την ένταξη στη συνθήκη ΕΚ αναφοράς στις εν λόγω υπηρεσίες. Οι ορισμοί² και οι στόχοι που εκτίθενται στην ανακοίνωση του 1996 σχετικά με το μελλοντικό ρόλο των υπηρεσιών αυτών στην ενιαία αγορά, ισχύουν πάντοτε. Η παρούσα ανακοίνωση ενημερώνει αυτή του 1996.

2. Από την έγκριση της πρώτης ανακοίνωσης, σημειώθηκαν διάφορες εξελίξεις. Όπως είχε προτείνει η Επιτροπή, η συνθήκη του Άμστερνταμ περιλαμβάνει αναφορά στο ρόλο των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Το νέο άρθρο 16 της συνθήκης ΕΚ αναγνωρίζει το θεμελιώδη χαρακτήρα των αξιών που περιέχουν οι υπηρεσίες αυτές και την αναγκαιότητα, για την Κοινότητα, να τις λάβει πλήρως υπόψη κατά την εκπόνηση και την εφαρμογή του συνόλου των πολιτικών της, αφού τις περιλαμβάνει στις αρχές της συνθήκης:

“Υπό την επιφύλαξη των άρθρων 73, 86 και 87, και ενόψει της θέσης που κατέχουν οι υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος στα πλαίσια των κοινών αξιών της Ένωσης καθώς και της συμβολής τους στην προώθηση της κοινωνικής και εδαφικής συνοχής, η Κοινότητα και τα κράτη μέλη, εντός των πλαισίων των αντιστοίχων αρμοδιοτήτων τους, και εντός του πεδίου εφαρμογής της παρούσας συνθήκης, μεριμνούν ούτως ώστε οι υπηρεσίες αυτές να λειτουργούν βάσει αρχών και προϋποθέσεων οι οποίες να επιτρέπουν την εκπλήρωση του σκοπού τους.”

3. Η ανακοίνωση του 1996 διευκρίνιζε ότι, κατά τη γνώμη της Επιτροπής, αντί να είναι ασυμβίβαστες, οι υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος, η εσωτερική αγορά και η πολιτική ανταγωνισμού της Κοινότητας ήταν αντίθετα συμπληρωματικές για την εκπλήρωση των θεμελιωδών στόχων της συνθήκης. Η αλληλεπίδρασή τους πρέπει να είναι επωφελής για κάθε πολίτη και την κοινωνία στο σύνολό της.

4. Από το 1996, οι αγορές, η τεχνολογία και οι ανάγκες των χρηστών συνέχισαν να εξελίσσονται ταχύτατα. Αποκτήθηκε εμπειρία στους τομείς αυτούς, που ήταν τότε σε διαδικασία ελευθέρωσης στο πλαίσιο του προγράμματος της εσωτερικής αγοράς. Η ελευθέρωση συνεχίστηκε σε κοινοτική κλίμακα, διασφαλίζοντας ή και βελτιώνοντας σε ορισμένες περιπτώσεις το επίπεδο ποιότητας και προστασίας των χρηστών. Όσο προόδευε η εσωτερική αγορά, παρουσιάζονταν νέα ερωτήματα σχετικά με τα όρια ορισμένων υπηρεσιών που παρέχονταν αποκλειστικά σε μη ανταγωνιστική βάση, τα οποία όμως πλέον μπορούσαν να προσελκύσουν τον ανταγωνισμό. Εξάλλου, με την τεχνική πρόοδο και, ειδικότερα, την ανέλιξη της κοινωνίας των πληροφοριών είμαστε υποχρεωμένοι να συμπεράνουμε ότι η εδαφική προσέγγιση ορισμένων από τις

¹ ΕΕ C 281/3 της 26.09.1996.

² Βλ. Παράρτημα II.

υπηρεσίες αυτές έχει πλέον ξεπεραστεί και ότι θα πρέπει να εξεταστούν σε μια διασυννοριακή προοπτική.

5. Παρά τα θετικά αποτελέσματα από την ελευθέρωση, οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας και η κοινοτική δράση συνεχίζουν να δημιουργούν ερωτήματα. Απέναντι στην τεχνολογική εξέλιξη, το γενικό κανονιστικό πλαίσιο, καθώς και την εξέλιξη των αναγκών των καταναλωτών, ένας από τους φόβους που εκφράζονται από τους πολίτες αφορά τον κίνδυνο υποβάθμισης της ποιότητας των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Στη βάση αυτή, όσοι παρέχουν τις παραδοσιακές υπηρεσίες κοινής ωφέλειας και οι δημόσιες αρχές που τις υποστηρίζουν βεβαιώνουν ότι η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο τις δομές παροχής αυτού του είδους των υπηρεσιών, που απέδειξαν τη χρησιμότητά τους εδώ και καιρό, και μαζί τους και την ποιότητα των υπηρεσιών προς το κοινό. Οι ανταγωνιστές παροχής υπηρεσιών του ιδιωτικού τομέα υποστηρίζουν από την πλευρά τους ότι οι υπάρχουσες συμφωνίες ευνοούν κατά τρόπο αθέμιτο τον οργανισμό στον οποίο έχει ανατεθεί από το Δημόσιο η παροχή αυτών των υπηρεσιών και συνεπώς υπάρχει παράβαση του κοινοτικού δικαίου.
6. Στο πλαίσιο αυτό και κατόπιν αιτήματος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισσαβόνας, που επαναλήφθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Feira, η Επιτροπή ανέλαβε να ενημερώσει την ανακοίνωσή της του 1996. Ο στόχος είναι διπλός:
 - να διευκρινιστούν περισσότερο οι αντίστοιχοι ρόλοι των διαφόρων επιπέδων των εθνικών αρχών σχετικά με τον ανταγωνισμό και την εσωτερική αγορά που ισχύουν για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας ώστε να ικανοποιηθεί το αίτημα των φορέων για μεγαλύτερη νομική ασφάλεια· το πεδίο εφαρμογής των κανόνων σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις αποτελεί ένα σημαντικό αντικείμενο ανησυχίας·
 - να ενθαρρυνθεί ένα ευρωπαϊκό πλαίσιο σχετικά με την καλή λειτουργία των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, στο οποίο οι εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές, θα διαδραματίζουν η καθεμιά τον ρόλο τους, σύμφωνα με το άρθρο 16 της συνθήκης.
7. Η ανακοίνωση περιλαμβάνει διάφορα κεφάλαια. Στο κεφάλαιο 2, η Επιτροπή εκθέτει το όραμά της σχετικά με την αποστολή των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Το κεφάλαιο 3 περιέχει διευκρινίσεις σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού και των κανόνων σχετικά με την ενιαία αγορά των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Το κεφάλαιο 4 παρουσιάζει ορισμένα προκαταρκτικά αποτελέσματα που αντλούνται από την κτηθείσα πείρα κατά την εφαρμογή της αρχής της γενικής παροχής υπηρεσιών στους ελευθερωθέντες τομείς, στο πλαίσιο του προγράμματος για την ενιαία αγορά. Το παράρτημα I περιλαμβάνει συμπληρωματικές πληροφορίες για την κατάσταση των διαφόρων τομέων. Το κεφάλαιο 5 προτείνει προσανατολισμούς για συμπληρωματικές δράσεις που θα μπορούσαν να αναληφθούν ώστε να βελτιωθεί η ποιότητα και η αποτελεσματικότητα της παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, ως θεμελιώδους στοιχείου του προτύπου της ευρωπαϊκής κοινωνίας.

2. Η ΑΠΟΣΤΟΛΗ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΟΙΝΗΣ ΩΦΕΛΕΙΑΣ

8. Το συμφέρον των πολιτών βρίσκεται στο επίκεντρο της κοινοτικής πολιτικής για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας. Οι υπηρεσίες αυτές συμβάλλουν σε μεγάλο βαθμό στη συνολική ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής βιομηχανίας και στην οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή. Ως χρήστες των εν λόγω υπηρεσιών, οι ευρωπαίοι πολίτες αναμένουν πλέον υπηρεσίες ποιότητας σε προσιτές τιμές. Συνεπώς στο επίκεντρο της δημόσιας δράσης στον τομέα αυτό βρίσκονται οι χρήστες και οι ανάγκες τους. Η Κοινότητα προστατεύει τους στόχους κοινής ωφέλειας και την αποστολή δημόσιας υπηρεσίας.
9. Για να μπορούν να εκπληρώσουν τους στόχους τους οι δημόσιες υπηρεσίες, είναι απαραίτητο να δραστηριοποιούνται στο πλαίσιο πλήρους διαφάνειας, καθορίζοντας με κάποια ακρίβεια τις ανάγκες των χρηστών για τους οποίους έχουν δημιουργηθεί οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, τον οργανισμό στον οποίο έχει ανατεθεί να καθορίσει τις υποχρεώσεις που απορρέουν και να μεριμνά για την τήρησή τους, καθώς και τον τρόπο με τον οποίο θα πρέπει να πληρούνται οι υποχρεώσεις αυτές. Πρέπει να ληφθούν μέτρα στο κατάλληλο επίπεδο είτε είναι κοινοτικό είτε εθνικό είτε περιφερειακό είτε τοπικό, ώστε να καθοριστούν κριτήρια που να εφαρμόζονται για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας. Πρέπει να διασφαλιστεί η συνέργια και η συνοχή των ενεργειών αυτών.
10. Οι ανάγκες των χρηστών πρέπει να καθοριστούν κατά τον ευρύτερο δυνατό τρόπο. Οι ανάγκες των καταναλωτών διαδραματίζουν φυσικά σημαντικό ρόλο. Στη βάση των αναγκών τους περιλαμβάνονται η διασφάλιση γενικευμένης πρόσβασης, η υψηλή ποιότητα και οι προσιτές τιμές. Οι επιχειρήσεις, και ιδιαίτερα οι ΜΜΕ, περιλαμβάνονται επίσης μεταξύ των κυριοτέρων χρηστών των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας των οποίων θα πρέπει να ικανοποιηθούν οι ανάγκες. Το πεδίο ανησυχίας των πολιτών είναι επίσης ευρύτερο. Οι πολίτες επιθυμούν ειδικότερα:
- υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος·
 - να ληφθούν υπόψη οι ιδιαίτερες ανάγκες ορισμένων κατηγοριών του πληθυσμού, όπως τα μειονεκτούντα άτομα και τα άτομα με χαμηλό εισόδημα·
 - την πλήρη εδαφική κάλυψη, περιλαμβανομένων και των απομακρυσμένων ζωνών ή των περιοχών με δύσκολη πρόσβαση, για τις κυριότερες υπηρεσίες.
11. Ορισμένες αρχές μπορούν να συμβάλουν στον καθορισμό των αναγκών των χρηστών σε ό,τι αφορά τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, μεταξύ των οποίων:
- ο σαφής καθορισμός των θεμελιωδών υποχρεώσεων με στόχο τη διασφάλιση της παροχής υπηρεσίας ικανοποιητικής ποιότητας, υψηλά επίπεδα σε θέματα δημόσιας υγείας και ασφάλειας των υπηρεσιών·
 - η πλήρης διαφάνεια για τις τιμές, τους όρους και τις προϋποθέσεις των συμβάσεων και την επιλογή και χρηματοδότηση των φορέων·

- η επιλογή της υπηρεσίας και, ενδεχομένως, του φορέα, και ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός μεταξύ φορέων·
- η ύπαρξη, όπου είναι απαραίτητο, ανεξάρτητων ρυθμιστικών οργάνων των φορέων και μέσων προσφυγής με τη μορφή μηχανισμών επεξεργασίας των καταγγελιών και διακανονισμών των διαφορών.

Μπορούν επίσης να προβλέπουν την εκπροσώπηση και ενεργή συμμετοχή των χρηστών στον ορισμό των υπηρεσιών και την επιλογή των μορφών πληρωμών.

12. Οι παροχείς των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας διαδραματίζουν επίσης σημαντικό ρόλο, χάρη στη μακρά πείρα τους σε ό,τι αφορά την ικανοποίηση των αναγκών των χρηστών, και μπορούν να συμβάλουν σημαντικά στην ανάπτυξη των υπηρεσιών αυτών. Πρέπει να ξεκινήσουν κατάλληλες διαπραγματεύσεις μαζί τους, παράλληλα με αυτές που θα πραγματοποιηθούν με τους χρήστες³. Ωστόσο, κατά τη διάρκεια αυτών των διαπραγματεύσεων, οι δημόσιες αρχές, πρέπει να διακρίνουν σαφώς τις ανάγκες των χρηστών και τις ανάγκες των προμηθευτών.
13. Οι δημόσιες αρχές αντιμετωπίζουν το θέμα πως θα εκτελούνται οι στόχοι που ορίζουν για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας ώστε να διασφαλίζεται υψηλό επίπεδο ποιότητας και μέγιστος βαθμός αποτελεσματικότητας. Οι στόχοι αυτοί μπορούν να εκπληρωθούν με διάφορους τρόπους. Η επιλογή μπορεί να γίνει λαμβάνοντας υπόψη ειδικότερα:
 - τα τεχνικά και οικονομικά χαρακτηριστικά της εν λόγω υπηρεσίας·
 - τις ιδιαίτερες ανάγκες των χρηστών·
 - πολιτισμικές και ιστορικές ιδιαιτερότητες του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους.

Η επιλογή διαφορετικών μέσων για διαφορετικές υπηρεσίες - ή και για την ίδια υπηρεσία όταν ποικίλουν οι περιστάσεις από το ένα κράτος μέλος στο άλλο ή στο εσωτερικό ενός ίδιου κράτους μέλους - δεν θα πρέπει συνεπώς να θεωρείται ως αντιφατική, αλλά αντίθετα ως ουσιώδες εχέγγυο αποτελεσματικότητας.

³

Οι ETUC και CEEP πρότειναν ένα Χάρτη υπηρεσιών κοινής ωφελείας που αντιπροσωπεύει μια σημαντική συνδρομή στον υπό εξέλιξη διάλογο για το μέλλον των υπηρεσιών κοινής ωφελείας.

3. ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΚΟΙΝΗΣ ΩΦΕΛΕΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΗ ΑΓΟΡΑ

14. Οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας διαφέρουν από τις συνήθεις υπηρεσίες στο μέτρο που οι δημόσιες αρχές θεωρούν ότι η παροχή τους αποτελεί αναγκαιότητα, ακόμη και αν η αγορά δεν είναι αρκούντως ευνοϊκή για την παροχή αυτών των υπηρεσιών. Αυτό δεν σημαίνει ότι, σε πολλές περιπτώσεις, η αγορά δεν αποτελεί τον καλύτερο μηχανισμό για την παροχή αυτών των υπηρεσιών. Πολλές από τις θεμελιώδεις ανάγκες, όπως η διατροφή, η ένδυση ή η κατοικία, ικανοποιούνται αποκλειστικά ή στην πλειονότητά τους από την αγορά. Ωστόσο, αν οι δημόσιες αρχές θεωρούν ότι ορισμένες υπηρεσίες είναι κοινής ωφέλειας και οι μηχανισμοί της αγοράς θα μπορούσαν να μη διασφαλίζουν την επαρκή παροχή αυτών των υπηρεσιών, μπορούν να καθορίσουν έναν αριθμό ειδικών υπηρεσιών με στόχο την ικανοποίηση των αναγκών αυτών με τη μορφή υποχρέωσης παροχής υπηρεσίας κοινής ωφέλειας. Η εκπλήρωση αυτών των υποχρεώσεων μπορεί να συνεπάγεται, όχι όμως απαραίτητα, την παροχή ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων, ή ακόμη ιδιαίτερων μηχανισμών χρηματοδότησης. Ο ορισμός ενός συγκεκριμένου στόχου κοινής ωφέλειας και της απαραίτητης υπηρεσίας για την εκπλήρωση αυτού του στόχου δεν πρέπει να συνεπάγεται απαραίτητα ιδιαίτερο τρόπο παροχής της εν λόγω υπηρεσίας. Η πιο κλασσική περίπτωση είναι η υποχρέωση γενικής πρόσβασης⁴, δηλαδή η υποχρέωση παροχής μιας συγκεκριμένης υπηρεσίας στο σύνολο της επικράτειας μιας χώρας σε τιμές προσιτές και με την ίδια ποιότητα, ανεξάρτητα από την αποδοτικότητα κάθε μεμονωμένης πράξης.
15. Οι δημόσιες αρχές μπορούν να αποφασίσουν να επιβάλουν την υποχρέωση κοινής ωφέλειας στο σύνολο των συναλλασσομένων μιας συγκεκριμένης αγοράς ή, σε ορισμένες περιπτώσεις, να ορίσουν ένα μόνο φορέα, ή έναν περιορισμένο αριθμό φορέων, στους οποίους επιβάλουν συγκεκριμένες υποχρεώσεις, χωρίς να τους παρέχουν ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα. Με τον τρόπο αυτό, ενθαρρύνεται στο μέτρο του δυνατού ο ανταγωνισμός, και οι χρήστες διατηρούν μεγάλη ελευθερία ως προς την επιλογή του παροχέα. Όταν ένας φορέας ή ένας περιορισμένος αριθμός ανταγωνιστών φορέων σε μια συγκεκριμένη αγορά υπόκεινται σε υποχρέωση παροχής υπηρεσίας κοινής ωφέλειας ενώ άλλοι δεν υπόκεινται στην υποχρέωση αυτή, δικαιολογείται να συμμετάσχουν όλοι οι φορείς που είναι παρόντες στην αγορά αυτή στη χρηματοδότηση του συμπληρωματικού καθαρού κόστους που συνεπάγεται η εν λόγω υπηρεσία κοινής ωφέλειας, μέσω ενός συστήματος συμπληρωματικών εισφορών ή ενός ταμείου για την υπηρεσία κοινής ωφέλειας. Σε μια τέτοια κατάσταση, έχει σημασία το ποσοστό που επιβαρύνει μια επιχείρηση να είναι αναλογικό με τη δραστηριότητά της στην αγορά και να διακρίνεται σαφώς από τις άλλες επιβαρύνσεις που αφορούν τη συνήθη άσκηση της δραστηριότητάς της.

⁴ Η έννοια της καθολικής υπηρεσίας και της υποχρέωσης της υπηρεσίας κοινής ωφέλειας αναγνωρίστηκαν στην ομολογία του δικαστηρίου (Υπόθεση C-320/91 *Corbeau*, Συλλογή 1993 Υπόθεση C-393/92 *Almelo*, Συλλογή 1994) και κατέληξαν σε κοινοτική νομοθεσία που ισχύει για τις υπηρεσίες αυτές, αφού δημιουργήθηκε κοινό ρυθμιστικό πλαίσιο με την προοπτική της ολοκλήρωσης μιας ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς (βλ. παρακάτω, Κεφάλαιο 4).

16. Έτσι, η δημόσια φωνητική τηλεφωνία παρέχεται σήμερα στο σύνολο της Κοινότητας, στο πλαίσιο υποχρέωσης καθολικής υπηρεσίας που καθορίζεται στην κοινοτική νομοθεσία, ενώ ο τομέας των τηλεπικοινωνιών έχει πλήρως ελευθερωθεί από το 1998. Εξάλλου, οι αποφάσεις που ελήφθησαν στις αρχές της δεκαετίας του 1990 ενόψει της σταδιακής ελευθέρωσης του τομέα αντικατόπτριζαν την εξέλιξη της αγοράς και των τεχνολογιών, αμφισβητώντας τη διατήρηση των ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων στον τομέα αυτό ως αποτελεσματικού και αναλογικού μέσου προκειμένου να διασφαλιστούν για τους φορείς οι απαραίτητες εισπράξεις με στόχο την παροχή γενικευμένης υπηρεσίας. Σε μια ανταγωνιστική αγορά, το κοινοτικό πλαίσιο επέτρεπε στα κράτη μέλη να δημιουργήσουν μηχανισμούς για τον καταμερισμό του κόστους παροχής της υπηρεσίας κοινής ωφέλειας σε κοινοτικό επίπεδο. Τα περισσότερα κράτη μέλη δεν έκριναν ωστόσο απαραίτητο να ενεργοποιήσουν τους μηχανισμούς αυτούς, λόγω του χαμηλού σχετικού κόστους.
17. Ωστόσο, ορισμένες υπηρεσίες κοινής ωφέλειας δεν μπορούν να παρέχονται από περισσότερους παροχείς, για παράδειγμα όταν μόνο ένας παροχέας είναι οικονομικά βιώσιμος. Στην περίπτωση αυτή, οι δημόσιες αρχές χορηγούν συνήθως ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα, με τη μορφή συμβάσεων παραχώρησης, για την παροχή της συγκεκριμένης υπηρεσίας κοινής ωφέλειας, για καθορισμένη περίοδο, μέσω πρόσκλησης υποβολής προσφορών. Ο ανταγωνισμός που ασκείται κατά την ανάθεση της αγοράς υποτίθεται ότι διασφαλίζει ότι οι στόχοι που καθορίζονται για μια υπηρεσία κοινής ωφέλειας εκπληρώνονται με το μικρότερο δυνατό κόστος για το κοινωνικό σύνολο.
18. Όταν καμία από τις δυο αυτές λύσεις δεν επιτρέπει να εκπληρωθούν κατά τρόπο ικανοποιητικό οι στόχοι της υπηρεσίας κοινής ωφέλειας, μπορεί να αποδειχθεί απαραίτητο να ανατεθεί η υπηρεσία αυτή σε ένα μόνο φορέα, ή σε ένα περιορισμένο αριθμό φορέων, και να τους χορηγηθούν ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα. Στις περιπτώσεις αυτές, καθώς και στην περίπτωση που περιγράφεται παραπάνω όπου τα αποκλειστικά δικαιώματα χορηγούνται στο πλαίσιο μιας διαδικασίας πρόσκλησης υποβολής προσφορών, οι δημόσιες αρχές μπορούν να διασφαλίσουν την κατάλληλη χρηματοδότηση που να επιτρέπει στους φορείς στους οποίους έχει ανατεθεί η παροχή της υπηρεσίας κοινής ωφέλειας να εκπληρώσουν αυτούς τους στόχους.
19. Η τήρηση των διατάξεων της συνθήκης ΕΚ και ιδιαίτερα όσων αφορούν τον ανταγωνισμό και την εσωτερική αγορά είναι απόλυτα συμβιβάσιμη με την παροχή των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Το άρθρο 86 της συνθήκης, και ιδιαίτερα η παράγραφος 2, αποτελούν την κεντρική διάταξη σε ό,τι αφορά τους κοινοτικούς στόχους, περιλαμβανομένου και του ελεύθερου ανταγωνισμού και της εσωτερικής αγοράς, αφενός, και της αποτελεσματικής εκπλήρωσης των στόχων κοινής ωφέλειας που ανατίθενται από τις δημόσιες αρχές, αφετέρου. Το κείμενο του άρθρου αυτού είναι το ακόλουθο:
1. *“Τα κράτη μέλη δεν θεσπίζουν ούτε διατηρούν μέτρα αντίθετα προς τους κανόνες της παρούσας συνθήκης, ιδίως προς εκείνους των άρθρων 12 και 81 μέχρι 89, ως προς τις δημόσιες επιχειρήσεις και τις επιχειρήσεις στις οποίες χορηγούν ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα.*

2. *Οι επιχειρήσεις που είναι επιφορτισμένες με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος ή που έχουν χαρακτήρα δημοσιονομικού μονοπωλίου υπόκεινται στους κανόνες της παρούσας συνθήκης, ιδίως στους κανόνες ανταγωνισμού, κατά το μέτρο που η εφαρμογή των κανόνων αυτών δεν εμποδίζει νομικά ή πραγματικά την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που τους έχει ανατεθεί. Η ανάπτυξη των συναλλαγών δεν πρέπει να επηρεάζεται σε βαθμό ο οποίος θα αντέκειτο προς το συμφέρον της Κοινότητας.*
3. *Η Επιτροπή μεριμνά για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος άρθρου και απευθύνει, εφόσον είναι ανάγκη, κατάλληλες οδηγίες ή αποφάσεις προς τα κράτη μέλη.”*
20. Για να γίνει κατανοητό πως επηρεάζουν οι διατάξεις αυτές τα μέτρα που λαμβάνουν οι δημόσιες αρχές ώστε να διασφαλιστεί η παροχή στο κοινό ορισμένων υπηρεσιών, είναι χρήσιμο να υπενθυμιστούν οι τρεις αρχές που βρίσκονται στη βάση εφαρμογής του άρθρου 86: η ουδετερότητα, η ελευθερία ορισμού και η αναλογικότητα.
21. Η ουδετερότητα σε ό,τι αφορά την ιδιοκτησία, δημόσια ή ιδιωτική, των εταιρειών διασφαλίζεται από το άρθρο 295 της συνθήκης ΕΚ. Αφενός, η Επιτροπή δεν ασχολείται για το αν οι υπεύθυνες υπηρεσίες για την παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας πρέπει να είναι δημόσιες ή ιδιωτικές, Συνεπώς δεν είναι απαραίτητο να ιδιωτικοποιηθούν οι δημόσιες επιχειρήσεις. Αφετέρου, οι κανόνες της συνθήκης, και ιδιαίτερα όσοι αφορούν τον ανταγωνισμό και την εσωτερική αγορά, ισχύουν ανεξάρτητα από το καθεστώς ιδιοκτησίας μιας επιχείρησης (δημόσια ή ιδιωτική).
22. Η ελευθερία ορισμού των κρατών μελών σημαίνει ότι είναι υπεύθυνα για τον ορισμό των υπηρεσιών που θεωρούν ότι είναι κοινής ωφέλειας βάση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών των δραστηριοτήτων. Ο ορισμός αυτός υπόκειται σε έλεγχο μόνο για προφανή λάθη. Μπορούν να εκχωρήσουν τα απαραίτητα ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα στις επιχειρήσεις στις οποίες ανατίθεται η παροχή αυτών των υπηρεσιών, να ρυθμίσουν τις δραστηριότητές τους και, ενδεχομένως, να τις επιδοτήσουν. Στους τομείς που δεν καλύπτονται ρητά από το κοινοτικό δίκαιο, τα κράτη μέλη διαθέτουν σημαντικά περιθώρια κίνησης ώστε να σχεδιάσουν τις πολιτικές τους, με μόνο όριο να είναι ο έλεγχος που πραγματοποιείται για ενδεχόμενες καταχρήσεις. Η απόφαση για το ποια υπηρεσία πρέπει να θεωρείται κοινής ωφέλειας και πως θα λειτουργεί λαμβάνεται καταρχάς σε τοπικό επίπεδο. Ο ρόλος της Επιτροπής είναι να διασφαλιστεί ότι τα μέσα που χρησιμοποιούνται είναι συμβατά με την κοινοτική νομοθεσία. Ωστόσο, σε κάθε περίπτωση, προκειμένου να ισχύει η εξαίρεση που προβλέπεται στο άρθρο 86, παράγραφος 2, η αποστολή κοινής ωφέλειας πρέπει να ορίζεται σαφώς και να ανατίθεται ρητά από πράξη της δημόσιας αρχής (περιλαμβανομένων και συμβάσεων)⁵. Η υποχρέωση αυτή είναι απαραίτητη ώστε να διασφαλίζεται η νομική ασφάλεια καθώς και η διαφάνεια έναντι των πολιτών, και είναι επίσης απαραίτητη ώστε να μπορεί να ελέγχει η Επιτροπή αν τηρείται το κριτήριο της αναλογικότητας.

⁵

Υπόθεση C-159/94 EDF, Συλλογή 1997.

23. Η αναλογικότητα, που απορρέει από το άρθρο 86, παράγραφος 2, συνεπάγεται ότι τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την εκπλήρωση του σκοπού κοινής ωφέλειας δεν δημιουργούν μη απαραίτητες νοθεύσεις εμπορίου. Ειδικότερα, πρέπει να διασφαλιστεί ότι όλοι οι περιορισμοί που επιβάλλονται σε σχέση με τους κανόνες της συνθήκης ΕΚ, και ιδιαίτερα οι περιορισμοί του ανταγωνισμού και των ελευθεριών που συνδέονται με την εσωτερική αγορά, δεν υπερβαίνουν το επίπεδο που είναι αυστηρά απαραίτητο για τη διασφάλιση της ικανοποιητικής εκπλήρωσης του σκοπού. Η παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας πρέπει να διασφαλίζεται και οι επιχειρήσεις στις οποίες ανατίθεται η αποστολή αυτή πρέπει να είναι σε θέση να φέρουν το ειδικό βάρος και το συμπληρωματικό καθαρό κόστος που συνεπάγεται η αποστολή αυτή. Η Επιτροπή ασκεί τον εν λόγω έλεγχο αναλογικότητας, υπό τον δικαστικό έλεγχο του δικαστηρίου, κατά τρόπο λογικό και ρεαλιστικό, όπως φαίνεται από την προσφυγή της στις δυνατότητες λήψης απόφασης που προβλέπει το άρθρο 86, παράγραφος 3⁶.
24. Οι αρχές που αναφέρονται στο άρθρο 86 διασφαλίζουν μια ευελιξία και μια προσαρμοστικότητα ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι διαφορές των καταστάσεων και των σκοπών μεταξύ κρατών μελών καθώς και οι τεχνικοί περιορισμοί, που μπορούν να ποικίλουν από τον ένα τομέα στον άλλο.
25. Η πείρα που έχει κτηθεί σχετικά παρέχει μια επαρκή τυπολογία σε ότι αφορά τα διάφορα μέσα συμβιβασμού του γενικού συμφέροντος και του σεβασμού του ανταγωνισμού και της εσωτερικής αγοράς⁷. Όπως προαναφέρθηκε, τα κράτη μέλη διαθέτουν πολλές δυνατότητες για να διασφαλίσουν την παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, από το άνοιγμα μιας αγοράς στον ανταγωνισμό, περιλαμβανομένης και της επιβολής υποχρεώσεων παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, έως τη χορήγηση ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων σε ένα μόνο φορέα, ή σε ένα περιορισμένο αριθμό φορέων, με ή χωρίς χρηματοδοτικούς μηχανισμούς.
26. Σε ό,τι αφορά ειδικότερα τη χρηματοδότηση, το πρωτοβάθμιο δικαστήριο συμπέρανε πρόσφατα ότι η αμοιβή που παρέχεται από το κράτος σε μια επιχείρηση για την εκπλήρωση σκοπού κοινής ωφέλειας αποτελεί κρατική ενίσχυση με την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, της συνθήκης ΕΚ⁸. Ωστόσο, αν δεν υπάγεται στις εξαιρέσεις των άρθρων 73 ή 87 η ενίσχυση αυτή μπορεί να είναι συμβιβάσιμη με τη συνθήκη ΕΚ βάσει του άρθρου 86, παράγραφος 2. Αυτό συμβαίνει όταν συγκεντρώνονται οι προϋποθέσεις που προβλέπει η εν λόγω διάταξη και, ειδικότερα, η αμοιβή δεν είναι μεγαλύτερη από το καθαρό συμπληρωματικό κόστος που συνεπάγεται η αποστολή η οποία έχει ανατεθεί στην επιχείρηση αυτή. Η Επιτροπή εκτιμά ότι όταν η αμοιβή καθορίζεται για κατάλληλη χρονική περίοδο μετά από ανοικτή και διαφανή

⁶ Βλ. ετήσιες εκθέσεις της Επιτροπής για την πολιτική ανταγωνισμού.

⁷ Παράδειγμα χρηματοδότησης δημόσιας υπηρεσίας βάσει του άρθρου 86 παρ. 2. βλ. απόφαση της Επιτροπής στην υπόθεση NN 70/98 *Kinderkanal and Phoenix*, EE 1999 C 238/3, και απόφαση της Επιτροπής της 29.9.99 στην υπόθεση NN 88/98 *BBC News* 24 EE 2000 C 78/6.

⁸ Υπόθεση T-106/95 *FFSA*, Συλλογή 1997· υπόθεση T-46/97 *SIC*, Συλλογή 2000· υπόθεση C-174/97P *FFSA*, Συλλογή 1998.

διαδικασία που να μην συνιστά διακρίσεις, η ενίσχυση αυτή μπορεί να θεωρηθεί συμβιβασίμη με τους κανόνες της συνθήκης για τις κρατικές ενισχύσεις⁹.

27. Πριν οροθετηθεί η έκταση της εξαίρεσης σε σχέση με τους κανόνες ανταγωνισμού και της εσωτερικής αγοράς που προβλέπεται στο άρθρο 86, πρέπει να εκτιμηθεί αν είναι εφαρμόσιμοι οι κοινοτικοί αυτοί κανόνες. Για το σκοπό αυτό, πρέπει να ληφθούν υπόψη τρεις παράγοντες: η διάκριση μεταξύ οικονομικών και μη οικονομικών δραστηριοτήτων, οι επιπτώσεις στις ανταλλαγές μεταξύ κρατών μελών και η πολιτική της Κοινότητας έναντι των περιπτώσεων ελάσσονος σημασίας.
28. Οι προϋποθέσεις που περιέχονται στο άρθρο 86 αφορούν τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος. Οι κανόνες σχετικά με την εσωτερική αγορά και τον ανταγωνισμό δεν εφαρμόζονται συνήθως στις μη οικονομικές δραστηριότητες και συνεπώς δεν εφαρμόζονται και στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος που συνδέονται με αυτό το είδος δραστηριότητας. Αυτό σημαίνει, καταρχάς, ότι τα θέματα που εμπίπτουν στις δικαιοδοσίες του κράτους (όπως η εσωτερική και εξωτερική ασφάλεια, η απονομή της δικαιοσύνης, οι εξωτερικές σχέσεις και άλλοι τομείς άσκησης της δημόσιας εξουσίας) αποκλείονται από την εφαρμογή των κανόνων σχετικά με τον ανταγωνισμό και την εσωτερική αγορά. Στην περίπτωση αυτή, δεν εφαρμόζεται το άρθρο 86. Έτσι το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων έκρινε ότι ένας οργανισμός που ελέγχει και εποπτεύει τον εναέριο χώρο και εισπράττει τέλη για τη χρήση του εθνικού συστήματος αεροπλοΐας του¹⁰, ή ακόμη ένας οργανισμός ιδιωτικού δικαίου που ασκεί έλεγχο κατά της ρύπανσης σε ένα θαλάσσιο λιμένα¹¹, ασκούν εξουσίες που είναι χαρακτηριστικές της δημόσιας εξουσίας και δεν είναι οικονομικής φύσης.
29. Εξάλλου, οι υπηρεσίες όπως η εθνική εκπαίδευση και τα υποχρεωτικά βασικά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης αποκλείονται επίσης από την εφαρμογή των κανόνων για τον ανταγωνισμό και την εσωτερική αγορά. Για την πρώτη περίπτωση, το δικαστήριο έκρινε ότι το κράτος, καθορίζοντας και διατηρώντας ένα τέτοιο σύστημα, δεν σκοπεύει να εισέλθει σε αμειβόμενες δραστηριότητες, αλλά εκτελεί αποστολή στους κοινωνικούς, πολιτιστικούς και εκπαιδευτικούς τομείς έναντι του πληθυσμού του.¹² Όσο για τη δεύτερη περίπτωση, το δικαστήριο έκρινε ότι οι αρμόδιοι οργανισμοί για τη διαχείριση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης που επιβάλλει το κράτος, όπως η υποχρεωτική ιατροφαρμακευτική ασφάλιση, που βασίζονται στην αρχή της αλληλεγγύης, δεν έχουν κερδοσκοπικό χαρακτήρα και οι παροχές τους δεν είναι ανάλογες με το ύψος των υποχρεωτικών εισφορών, ασκούν αποκλειστικά κοινωνικό έργο και όχι οικονομική δραστηριότητα¹³.

⁹ Βλ. σχέδιο κανονισμού για οδικές μεταφορές COM (7)2000/9 της 26.7.2000 και την οδηγία της Επιτροπής για τη διαφάνεια 2000/52/EK της 26 Ιουλίου 2000 που τροποποιεί την οδηγία 80/723/ΕΟΚ, ΕΕ L 193 της 29.7.2000.

¹⁰ Υπόθεση C-364/92 *SAT/EUROCONTROL*, Συλλογή 1994.

¹¹ Υπόθεση C-343/95 *Diego Calí*, Συλλογή 1997.

¹² Υπόθεση 263/86 *Humbel*, Συλλογή 1988.

¹³ Υποθέσεις C-159/91 και C-160/91 *Poucet*, Συλλογή 1993.

30. Γενικότερα και σύμφωνα με τη νομολογία του δικαστηρίου¹⁴, πολλές δραστηριότητες που ασκούνται από οργανισμούς των οποίων το έργο είναι αποκλειστικά κοινωνικό, που δεν πραγματοποιούν κέρδη και δεν έχουν ως στόχο βιομηχανική ή εμπορική δραστηριότητα, αποκλείονται συνήθως από την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων για τον ανταγωνισμό και την εσωτερική αγορά. Αυτό καλύπτει διάφορες μη οικονομικές δραστηριότητες οργανισμών όπως τα συνδικάτα, τα πολιτικά κόμματα, οι εκκλησίες και οι θρησκευτικές ενώσεις, η ένωση καταναλωτών, οι επιστημονικές ενώσεις, οι φιλανθρωπικές και ανθρωπιστικές ενώσεις. Ωστόσο, όταν τέτοιοι οργανισμοί, κατά την εκτέλεση της αποστολής τους κοινής ωφέλειας, αναμειγνύονται σε οικονομικές δραστηριότητες, η εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων για τις οικονομικές αυτές δραστηριότητες θα γίνεται βάσει των αρχών της παρούσας ανακοίνωσης, λαμβάνοντας ειδικότερα υπόψη το κοινωνικό και πολιτιστικό περιβάλλον στο οποίο ασκούνται οι εν λόγω δραστηριότητες. Εξάλλου, όταν θα εφαρμόζεται το κοινοτικό δίκαιο στις δραστηριότητες αυτές, η Επιτροπή θα εξετάζει στο πλαίσιο γενικότερου προβληματισμού για τη χρήση των διακριτικών της εξουσιών αν το συμφέρον της Κοινότητας δικαιολογεί να παρέμβει στις περιπτώσεις αυτές, στο πλαίσιο των υποχρεώσεων της που απορρέουν από τη συνθήκη ΕΚ.
31. Πρέπει επίσης να υπογραμμιστεί ότι το κοινοτικό δίκαιο του ανταγωνισμού δεν εφαρμόζεται παρά μόνο όταν οι δραστηριότητες αυτές είναι πιθανό να επηρεάζουν τις ανταλλαγές μεταξύ κρατών μελών. Εξάλλου, οι κανόνες της συνθήκης που καθορίζουν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών εφαρμόζονται μόνο όταν το σύνολο των πτυχών αυτών των δραστηριοτήτων περιορίζονται σε ένα μόνο κράτος μέλος.
32. Σε ό,τι αφορά τους κανόνες για την καταστολή των συνεννοήσεων και των καταχρήσεων δεσπόζουσας θέσης (άρθρα 81 και 82 της συνθήκης ΕΚ), μια δραστηριότητα που επηρεάζει την αγορά μόνο οριακά - και αυτό μπορεί να ισχύει για αρκετές υπηρεσίες κοινής ωφέλειας που έχουν τοπικό χαρακτήρα - δεν θα επηρεάζει συνήθως τις ανταλλαγές μεταξύ κρατών μελών και συνεπώς δεν θα υπόκειται στους κοινοτικούς κανόνες¹⁵. Πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη η πολιτική της Επιτροπής να μην εφαρμόζει τους κανόνες ανταγωνισμού στις περιπτώσεις ελάσσονος σημασίας, πολιτική που εξέθεσε λεπτομερώς¹⁶. Και στην περίπτωση αυτή, πολλές τοπικές υπηρεσίες είναι πιθανόν να θεωρηθούν ως ελάσσονος σημασίας, και η Επιτροπή δεν θα δώσει συνέχεια στις κατηγορίες παράβασης των κανόνων για την καταστολή των συνεννοήσεων στο πλαίσιο αυτό.

¹⁴ Υπόθεση C-109/92 *Wirth*, Συλλογή 1993.

¹⁵ Σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο (Υποθέσεις C-215/96 και C-216/96 *Bagnasco*, Συλλογή 1999), το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών επηρεάζεται στις περιπτώσεις όπου είναι δυνατό, βάσει ενός συνόλου αντικειμενικών νομικών ή πραγματικών γεγονότων, να εκτιμηθεί με επαρκή βαθμό βεβαιότητας ότι η συμπεριφορά αυτή μπορεί να ασκήσει επίδραση στις ροές ανταλλαγών μεταξύ κρατών μελών έτσι ώστε να εμποδιστεί η πραγματοποίηση των στόχων της ενιαίας αγοράς σε όλα τα κράτη μέλη. Κατά τον ορισμό αυτών των κριτηρίων, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη η κατάσταση και η σημασία των μερών στην εν λόγω αγορά.

¹⁶ Ανακοίνωση σχετικά με τις συμφωνίες ελάσσονος σημασίας που δεν αφορούν οι διατάξεις του άρθρου 81, παράγραφος 1, ΕΕ C 372 της 9.12.1997, σ. 13.

33. Σε ό,τι αφορά την εκτίμηση έναντι των κανόνων της συνθήκης ΕΚ για τις κρατικές ενισχύσεις, είναι αλήθεια ότι οι ενισχύσεις σχετικά χαμηλού ύψους ή το μικρό μέγεθος της επιχείρησης στην οποία χορηγούνται δεν αποκλείουν, καθαντές, τη δυνατότητα να επηρεάζονται οι ενδοκοινοτικές ανταλλαγές. Ωστόσο, βάσει της νομολογίας το εμπόριο επηρεάζεται μόνο αν οι εμπλεκόμενες επιχειρήσεις ασκούν οικονομική δραστηριότητα. Συνεπώς, η Επιτροπή καθόρισε ανώτατα όρια, κάτω από τα οποία θεωρεί ότι δεν ισχύουν οι κανόνες σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις¹⁷. Έτσι, πολλές τοπικές υπηρεσίες μπορούν να αποκλειστούν από το πεδίο εφαρμογής των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις.
34. Εξάλλου, η δημόσια χρηματοδότηση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας που είναι πιθανόν να επηρεάζει τις ανταλλαγές πρέπει να εξεταστεί βάσει των ειδικών διατάξεων της συνθήκης για τις κρατικές ενισχύσεις, ώστε να εκτιμηθεί αν μπορεί παρόλα αυτά να επιτραπεί. Πέρα από την εξαίρεση που προβλέπεται στο άρθρο 86, παράγραφος 2 και παρουσιάστηκε παραπάνω, υπάρχουν και ορισμένες άλλες εξαιρέσεις σχετικά με την απαγόρευση χορήγησης κρατικών ενισχύσεων. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι εξαιρέσεις του άρθρου 73 για τις ενισχύσεις τις μεταφορές και του άρθρου 87, παράγραφος 3, σημείο δ) για τις ενισχύσεις με στόχο την προώθηση του πολιτισμού και τη διατήρηση της πολιτιστικής κληρονομιάς¹⁸. Οι προϋποθέσεις ώστε μια ενίσχυση να είναι συμβιβασίμη με το άρθρο 87, παράγραφος 3, καθορίστηκαν στα πλαίσια των κατευθυντήριων γραμμών για τις κρατικές ενισχύσεις όπως οι ενισχύσεις στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ)¹⁹, οι ενισχύσεις για τις επιχειρήσεις στις μειονεκτικές αστικές περιοχές²⁰, οι ενισχύσεις για την απασχόληση²¹ και την

¹⁷ Ανακοίνωση σχετικά με τις ενισχύσεις *de minimis*, ΕΕ C 68, της 6.3.1996, σ. 9, που θα αντικατασταθεί από κανονισμό για τις κρατικές ενισχύσεις *de minimis*, σχέδιο του οποίου δημοσιεύθηκε στην ΕΕ C 89, της 28.3.2000, σ. 6.

¹⁸ Για να εμπίπτει στην εξαίρεση γενικής απαγόρευσης των κρατικών ενισχύσεων που προβλέπεται στο άρθρο 87, παράγραφος 3, σημείο δ), η ενίσχυση πρέπει να χρησιμοποιείται για πολιτιστικούς σκοπούς, για παράδειγμα για την παραγωγή κινηματογραφικών ταινιών. Βλέπε σχετικά απόφαση της Επιτροπής της 29 Ιουλίου 1998 να μην εγείρει αντιρρήσεις στο γαλλικό καθεστώς στήριξης της κινηματογραφικής παραγωγής (N 3/98, ΕΕ 1998 C 279) και τις μεταγενέστερες αποφάσεις να μην εγείρει αντιρρήσεις για τα συστήματα στήριξης της κινηματογραφικής παραγωγής στη Γερμανία (Bund) (N 4/1998, απόφαση της 21.4.1999, ΕΕ 1999 C 272/4), την Ιρλανδία (N 237/2000, απόφαση της 28.6.2000, δεν έχει ακόμα δημοσιευτεί στην ΕΕ), τις Κάτω Χώρες (N 486/1997, απόφαση της 25.11.1998, ΕΕ 1999 120/2) και τη Σουηδία (N 748/1999, απόφαση της 2.2.2000, ΕΕ 2000 C 134/3). Όπως φαίνεται από τις αποφάσεις αυτές, το άρθρο 87, παράγραφος 3, σημείο δ) επιτρέπει τη χορήγηση ενισχύσεων για την παραγωγή ταινιών ανάλογα με την κατάσταση σε κάθε κράτος μέλος, και επιτρέπει ειδικότερα κάποια ευελιξία στην εκτίμηση των ενισχύσεων που χορηγούνται σε δύσκολες ταινίες και ταινίες με μικρό προϋπολογισμό. Εν αναμονή της επανεξέτασης των συστημάτων στήριξης που ισχύουν στα άλλα κράτη μέλη, η Επιτροπή θα αξιολογήσει την ανάγκη να καθορίσει ένα πιο συγκεκριμένο πλαίσιο. Η εκτίμηση αυτή θα πραγματοποιηθεί σε στενή συνεργασία με τα κράτη μέλη (βλέπε ανακοίνωση της Επιτροπής της 14ης Δεκεμβρίου 1999, 'Αρχές και κατευθυντήριες γραμμές της οπτικοακουστικής πολιτικής της Κοινότητας κατά την ψηφιακή εποχή', COM (1999) 657 τελικό).

¹⁹ Κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στις ΜΜΕ, ΕΕ C 213, της 23.7.1996, σ.4 που θα αντικατασταθεί από κανονισμό εξαίρεσης ανά κατηγορία. Κανονισμός για τις κρατικές ενισχύσεις στις ΜΜΕ, σχέδιο που δημοσιεύθηκε στην ΕΕ C 89, της 28.3.2000, σ. 15.

²⁰ Κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στις επιχειρήσεις σε μειονεκτικές αστικές περιοχές, ΕΕ C 146, της 14.5.1997, σ. 6.

²¹ Κατευθυντήριες γραμμές για τις ενισχύσεις απασχόλησης ΕΕ C 334, της 12.12.1995, σ. 4.

εκπαίδευση²², οι περιφερειακές ενισχύσεις²³, καθώς και ενισχύσεις για την προστασία του περιβάλλοντος²⁴ και την έρευνα και ανάπτυξη²⁵.

35. Οι αρχές που αναφέρονται στην παρούσα ανακοίνωση εφαρμόζονται σε όλους τους οικονομικούς τομείς. Κατόπιν αιτήματος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, η Επιτροπή ενέκρινε το 1998 μια έκθεση προς το συμβούλιο των υπουργών για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας στον τραπεζικό τομέα²⁶, που καταρτίστηκε βάσει απαντήσεων σε ερωτηματολόγιο που είχε σταλεί σε όλα τα κράτη μέλη. Τα αποτελέσματα αυτής της έρευνας έδειξαν ότι, σε αρκετά κράτη μέλη, ορισμένα πιστωτικά ιδρύματα εκτελούν ιδιαίτερες αποστολές που αποτελούν υπηρεσίες κοινής ωφέλειας. Οι αποστολές αυτές αφορούν κυρίως την ανάπτυξη των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων, τη χορήγηση ή την εγγύηση εξαγωγικών πιστώσεων, τη χορήγηση στεγαστικών δανείων για κοινωνικές κατοικίες, δάνεια προς την τοπική αυτοδιοίκηση, τη χρηματοδότηση έργων υποδομής και την περιφερειακή ανάπτυξη. Δύο κράτη μέλη θεωρούν ότι η χορήγηση, από μια ορισμένη κατηγορία πιστωτικών ιδρυμάτων, χρηματοδοτικής υποδομής με εδαφική κάλυψη όπως ορίζεται στην παράγραφο 10 αποτελεί υπηρεσία κοινής ωφέλειας. Η έκθεση καταλήγει συμπεραίνοντας ότι η συμβιβασιμότητα με το άρθρο 86, παράγραφος 2 της συνθήκης ΕΚ κάθε συστήματος και κάθε μιας από τις αποστολές αυτές πρέπει να αποτελεί αντικείμενο εξέτασης κατά περίπτωση.
36. Τέλος, όσο εξελίσσονται οι τεχνολογίες και οι αγορές, οι δημόσιες αρχές και οι φορείς αντιμετωπίζουν νέες αβεβαιότητες σε ό,τι αφορά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου στις δραστηριότητές τους. Η Επιτροπή θα συνεχίσει συνεπώς να εξετάζει τον τρόπο με τον οποίο θα μπορούσε να χρησιμοποιήσει με τον καλύτερο τρόπο τα όργανα που διαθέτει για να ενισχύσει τη νομική ασφάλεια. Με την πείρα της από την αντιμετώπιση των καταστάσεων στον τομέα των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, η Επιτροπή θα διευκρινίσει περαιτέρω το πεδίο εφαρμογής και τα κριτήρια για τη συμβιβασιμότητα με τους κανόνες της Κοινότητας. Αυτό θα γίνει, σύμφωνα με την καθιερωμένη πρακτική, σε στενή συνεργασία με τα κράτη μέλη. Για το σκοπό αυτό θα χρησιμοποιήσει

²² Πλαίσιο για τις ενισχύσεις για την εκπαίδευση ΕΕ C 343, 11.11.98, σ. 10, που θα αντικατασταθεί από κανονισμό εξαιρέσης ανά κατηγορία για τις κρατικές ενισχύσεις για την εκπαίδευση, σχέδιο που δημοσιεύθηκε στην ΕΕ C 89, της 28.3.2000.

²³ Κατευθυντήριες γραμμές για τις περιφερειακές κρατικές ενισχύσεις, ΕΕ C 74, της 10.3.1998, σ. 9.

²⁴ Κοινοτικές κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις για την προστασία του περιβάλλοντος, ΕΕ C 72, της 10.3.1994, σ. 3.

²⁵ Κοινοτικό πλαίσιο των κρατικών ενισχύσεων για την έρευνα και ανάπτυξη ΕΕ C 45, της 17.2.1996, σ. 5.

²⁶ Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο των Υπουργών, 'Υπηρεσίες κοινής ωφέλειας στον τραπεζικό τομέα', που εγκρίθηκε από την Επιτροπή στις 17 Ιουνίου 1998 και υποβλήθηκε στο Συμβούλιο ECOFIN στις 23 Νοεμβρίου 1998.

ανακοινώσεις, κατευθυντήριες γραμμές και κανονισμούς απαλλαγής κατά κατηγορία.

4. ΚΤΗΘΕΙΣΑ ΠΕΙΡΑ ΣΕ ΘΕΜΑΤΑ ΕΛΕΥΘΕΡΩΣΗΣ ΟΡΙΣΜΕΝΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΟΙΝΗΣ ΩΦΕΛΕΙΑΣ

37. Την εποχή που εγκρίθηκε η ανακοίνωση του 1996, είχε ήδη αποφασιστεί η ελευθέρωση αρκετών μεγάλων υπηρεσιών κοινής ωφέλειας στο πλαίσιο του προγράμματος για την ενιαία αγορά, αλλά ήταν ακόμα πολύ νωρίς για να καθοριστούν τα αποτελέσματα σε ό,τι αφορά την ποιότητα, την τιμή και τη διαθεσιμότητα. Σε ορισμένους τομείς, ιδιαίτερα αυτών των τηλεπικοινωνιών, δεν συμβαίνει πλέον κάτι τέτοιο. Γενικά, πάντως, δεν υπάρχουν ακόμα αξιόπιστα στοιχεία και αρκετά πρόσφατα για τις βασικές παραμέτρους που θα επέτρεπαν να αξιολογηθεί η σχετική πείρα από τις υπηρεσίες αυτές. Οι πληρέστερες πληροφορίες που είναι σήμερα διαθέσιμες αφορούν τον τομέα των τηλεπικοινωνιών, και στη συνέχεια των εναέριων μεταφορών. Στον τομέα της ενέργειας, υπάρχουν άφθονα στοιχεία για το επίπεδο των τιμών, και η Επιτροπή ξεκίνησε μια μελέτη, βάσει των εργασιών που έχουν ήδη αναληφθεί από την Eurostat προκειμένου να διασφαλίσει τη συνεχή παρακολούθηση των «δεικτών ανταγωνισμού», δηλαδή ορισμένων παραγόντων για το πραγματικό επίπεδο του ανταγωνισμού στην αγορά. Εξάλλου, η Επιτροπή έλαβε ήδη απαντήσεις από τα κράτη μέλη σχετικά με τα επίπεδα και τους στόχους κοινής ωφέλειας στους τομείς του φυσικού αερίου και του ηλεκτρισμού. Στη βάση αυτή προετοιμάζει ανακοίνωση που θα αποτελέσει μέσο αναφοράς για τη διατήρηση και τη βελτίωση του επιπέδου των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας.
38. Λαμβανομένων υπόψη των πληροφοριών που είναι διαθέσιμες, η ελευθέρωση των υπηρεσιών που έχει αναληφθεί στο πλαίσιο του προγράμματος για την ενιαία αγορά φαίνεται να είχε θετικά αποτελέσματα για τη διαθεσιμότητα, την ποιότητα και την τιμή των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Ωστόσο, αυτό δε σημαίνει ότι οι υπηρεσίες λειτουργούν απαραίτητα κατά τρόπο ικανοποιητικό. Πράγματι, πρέπει να ληφθούν υπόψη και άλλοι παράγοντες, όπως η τιμή των απαραίτητων εξοπλισμών για τη διασύνδεση, οι «συμφορήσεις» ή διάφορες ανταγωνιστικές πρακτικές που δεν έχουν ακόμη αντιμετωπιστεί με τον κατάλληλο τρόπο, ή ακόμη η έλλειψη μηχανισμών αποτελεσματικής προσφυγής για τους χρήστες σε περίπτωση δυσλειτουργίας των υπηρεσιών. Έτσι, τα διάφορα κοινωνικά στρώματα και τα διάφορα μέρη της Κοινότητας δεν έχουν ακόμη επωφεληθεί πλήρως από τους καρπούς της ελευθέρωσης.
39. Η παροχή καθολικής υπηρεσίας, και ιδιαίτερα ο ορισμός των υποχρεώσεων παροχής καθολικής υπηρεσίας, πρέπει να συνοδεύει την ελευθέρωση των τομέων υπηρεσιών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως του τομέα των τηλεπικοινωνιών. Ο ορισμός και η εξασφάλιση μιας καθολικής υπηρεσίας επιτρέπουν τη διατήρηση για όλους τους χρήστες και όλους τους καταναλωτές της προσβασιμότητας και της ποιότητας των υπηρεσιών κατά τη διαδικασία μετάβασης από μια κατάσταση παροχής υπηρεσιών με μονοπώλιο σε αυτή των ανοιχτών αγορών στον ανταγωνισμό. Η καθολική υπηρεσία, σε ένα περιβάλλον ανοιχτών και ανταγωνιστικών τηλεπικοινωνιακών αγορών, ορίζεται ως το ελάχιστο σύνολο υπηρεσιών συγκεκριμένης ποιότητας στο οποίο έχουν πρόσβαση όλοι οι χρήστες και οι καταναλωτές, λαμβανομένων υπόψη των ειδικών εθνικών περιστάσεων, σε προσιτή τιμή. Οι διατάξεις αυτές θα

αποτελέσουν τη βάση για βελτιώσεις σε ό,τι αφορά την ποιότητα και τις τιμές της υπηρεσίας που απορρέει από τον ανταγωνισμό.

4.1. Τηλεπικοινωνίες

40. Η καθολική υπηρεσία όπως ορίζεται σήμερα στην κοινοτική νομοθεσία περιλαμβάνει την παροχή φωνητικής τηλεφωνίας, τηλεομοιοτυπίας και μεταβίβασης δεδομένων στο φωνητικό φάσμα μέσω διαμορφωτών (modem) (δηλαδή πρόσβαση Internet). Οι χρήστες πρέπει να έχουν πρόσβαση από σταθερό σημείο στις διεθνείς και εσωτερικές κλήσεις, καθώς και στις υπηρεσίες επειγόντων περιστατικών. Ο ορισμός καλύπτει επίσης την υποστήριξη τηλεφωνητή, τις υπηρεσίες τηλεφωνικού καταλόγου, τα δημόσια τηλέφωνα επί πληρωμή και ειδικές εγκαταστάσεις για μειονεκτούντες πελάτες ή που έχουν ειδικές κοινωνικές ανάγκες. Δεν καλύπτει την κινητή τηλεφωνία ούτε την πρόσβαση ευρέως φάσματος στο Internet.
41. Σε ό,τι αφορά τη φωνητική τηλεφωνία, φαίνεται από πρόσφατη μελέτη²⁷ ότι το 96% των ευρωπαϊκών νοικοκυριών έχει πρόσβαση στην κατοικία του. Λίγο πάνω από το μισό των υπόλοιπων νοικοκυριών δεν ενδιαφέρονται ή διαθέτουν άλλα μέσα πρόσβασης. Λιγότερο από το 2% δεν έχει πρόσβαση στη φωνητική τηλεφωνία για οικονομικούς λόγους. Από την αρχή του 1998, όλοι οι καταναλωτές επωφελήθηκαν από σημαντικές μειώσεις τιμών: μόνο το πρώτο έτος, οι τιμές μειώθηκαν πράγματι κατά 40% για τις διεθνείς κλήσεις, και 30% για τις υπεραστικές. Στα αστικά τηλεφωνήματα δεν σημειώθηκαν σημαντικές μειώσεις. Κατά μέσο όρο, την περίοδο 1997-1999, οι τιμές μειώθηκαν κατά περισσότερο από 40% για τους ιδιώτες πελάτες.
42. Ο ανταγωνισμός ενθάρρυνε την ανάπτυξη της κινητής τηλεφωνίας. Τα ποσοστά διείσδυσης αυξάνουν συνεχώς μετά την ελευθέρωση (πέρασαν από 11 σε 48% του πληθυσμού). Να σημειωθεί ότι τα νοικοκυριά με χαμηλό εισόδημα τείνουν να χρησιμοποιούν μόνο κινητά τηλέφωνα σε σχέση με τα νοικοκυριά με υψηλότερο εισόδημα (6 έναντι 2%) μολονότι το συνολικό ποσοστό χρήσης αυξάνει με τα εισοδήματα. Το γεγονός αυτό δείχνει ότι για ένα σημαντικό αριθμό νοικοκυριών με χαμηλό εισόδημα, τα κινητά τηλέφωνα αποτελούν αποδεκτή λύση υποκατάστασης της σταθερής τηλεφωνίας, ακόμη και χωρίς την ύπαρξη υποχρέωσης καθολικής υπηρεσίας.
43. Δεδομένου ότι η πρόσβαση στο Internet μέσω κινητών τηλεφώνων τρίτης γενιάς και μέσω της τηλεόρασης θα αποσυνδέσει την πρόσβαση αυτή από τους υπολογιστές (33% των νοικοκυριών στην Ευρωπαϊκή Ένωση), τα ποσοστά διείσδυσης αναμένεται να αυξηθούν με ιδιαίτερη ταχύτητα τα πέντε επόμενα έτη.
44. Σε ό,τι αφορά τη γεωγραφική κατανομή των κυριοτέρων υπηρεσιών, δε φαίνεται να μειονεκτούν οι συνδρομητές των αγροτικών περιοχών. Συνολικά, τα νοικοκυριά των αγροτικών περιοχών διαθέτουν πραγματικά περισσότερο τηλεφωνικό εξοπλισμό από αυτά των αστικών περιοχών, σε ό,τι αφορά υπηρεσίες για τις οποίες υπάρχει διαχωρισμός σε αστικές και αγροτικές.

²⁷

Γκάλοπ Ευρώπη, Έκθεση: 'Η κατάσταση των τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών στις περιφέρειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης', Απρίλιος 2000.

4.2. Μεταφορές

45. Η διαδικασία σταδιακού ανοίγματος της αγοράς εναέριων μεταφορών ολοκληρώθηκε την 1η Ιουλίου 1998. Στην ανακοίνωση που ενέκρινε πέρυσι, η Επιτροπή αξιολόγησε τα αποτελέσματα μιας δεκαετίας ελευθέρωσης.²⁸ Η ελευθέρωση των εναέριων μεταφορών είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση του αριθμού των αερομεταφορέων, από 132 το 1993 σε 164 το 1998. Το μερίδιο αγοράς των παραδοσιακών εθνικών μεταφορέων μειώνεται συνεχώς, και ο αριθμός των διαδρομών που εξυπηρετείται από περισσότερους από δυο μεταφορείς τριπλασιάστηκε μετά το 1992. Ο πολλαπλασιασμός των προσφορών διεύρυνε το φάσμα των τιμών που έχουν ενδιαφέρον για τους χρήστες. Αντίθετα, οι ευέλικτες τιμές συνέχισαν να αυξάνονται. Είναι δυο φορές υψηλότερες από τις προσφορές.
46. Ο βαθμός ανταγωνισμού σε μια συγκεκριμένη διαδρομή έχει αισθητές επιπτώσεις στις τιμές των εναέριων μεταφορών. Το επίπεδο των τιμών μειώνεται όταν μια αγορά περνά από κατάσταση μονοπωλίου σε κατάσταση δυοπωλείου, ή και κατάσταση όπου είναι παρόντες περισσότεροι από δυο μεταφορείς. Η μείωση των τιμών στη θέση « business » όταν οι μεταφορείς αυξάνονται από έναν σε τρεις ή περισσότερους, φθάνει το 10% ενώ είναι 17% για τις τιμές στην οικονομική θέση και 24% για τις προσφορές.
47. Ορισμένοι παράγοντες καθυστερούν ή περιορίζουν τα αποτελέσματα της ελευθέρωσης. Η πρόσβαση στους διαθέσιμους χρόνους χρήσης (slots) και οι περιορισμοί χωρητικότητας των αεροδρομίων αποτελούν ένα πραγματικό πρόβλημα για τους νεοεισερχόμενους. Τα προγράμματα πιστότητας ευνοούν τις αεροπορικές εταιρείες που διαθέτουν ευρύτερα δίκτυα, που δίνουν στους επιβάτες περισσότερες πιθανότητες συσσώρευσης και χρήσης των «πόντων πιστότητας». Κάτι τέτοιο αποβαίνει εις βάρος ειδικότερα των αποδοτικών μικρών αεροπορικών εταιρειών. Το υψηλό κόστος και η χαμηλή ποιότητα των υπηρεσιών επίγεια εξυπηρέτησης προσθέτουν ένα στοιχείο σταθερού κόστους που περιορίζει τις δυνατότητες, για τους νεοεισερχόμενους, να ασκήσουν ανταγωνισμό στις τιμές. Τέλος, οι «συμφορήσεις» και η κακή χρήση του διαθέσιμου εναέριου χώρου συνεπάγονται μείωση της ποιότητας των υπηρεσιών και ολοένα και πιο συχνές καθυστερήσεις.
48. Το γεγονός ότι επιβάλλονται ορισμένες υποχρεώσεις κοινής ωφέλειας συμβάλλει στην αντιμετώπιση ορισμένων από τις δυσκολίες αυτές. Η επιλογή των διαδρομών και οι προδιαγραφές που επιβάλλονται υπόκεινται στον έλεγχο της Επιτροπής. Μετά το 1993, επιβλήθηκαν υποχρεώσεις κοινής ωφέλειας σε περισσότερες από 100 συνδέσεις στο εσωτερικό της Κοινότητας, κυρίως στη Γαλλία, την Ιρλανδία και την Πορτογαλία, αλλά και τη Σουηδία, τη Γερμανία, την Ιταλία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Είναι αλήθεια πάντως ότι αυτό δεν αντιπροσωπεύει παρά ένα χαμηλό ποσοστό του συνόλου της εναέριας κυκλοφορίας στην Κοινότητα.
49. Υπό την πίεση της αγοράς, η παροχή υπηρεσιών μεταφοράς επιβατών στο σιδηροδρομικό και τον οδικό τομέα διέρχεται σήμερα μια περίοδο σημαντικών

²⁸

COM(1999) 182 τελικό της 20ής Ιουλίου 1999.

αλλαγών. Πολλοί φορείς έχουν αρχίσει να διαδραματίζουν ενεργό ρόλο σε άλλα κράτη μέλη. Παράλληλα, τα κράτη μέλη άρχισαν να ανοίγουν τις εθνικές τους αγορές στον ανταγωνισμό. Η εναρμόνιση ενός βασικού επιπέδου ανταγωνισμού και η επιβολή ελάχιστων υποχρεώσεων διαφάνειας κατά την ανάθεση της αγοράς των υπηρεσιών θεωρήθηκαν απαραίτητες για να διασφαλιστούν υψηλά ποιοτικά επίπεδα. Η Επιτροπή πρότεινε ένα νέο πλαίσιο²⁹, που θα διασφαλίσει ότι οι επιχειρήσεις δημοσίων μεταφορών θα αναγκαστούν από τον ανταγωνισμό να προσφέρουν στους επιβάτες καλύτερη υπηρεσία, να ελέγξουν το κόστος τους και να διασφαλίσουν ένα μέγιστο επίπεδο ασφάλειας.

4.3. Ενέργεια

50. Σε σχέση με τις τηλεπικοινωνίες και τις εναέριες μεταφορές, διαθέτουμε πολύ λιγότερες πληροφορίες για τα αποτελέσματα από την ελευθέρωση του τομέα της ενέργειας στις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας. Το άνοιγμα των τομέων του φυσικού αερίου και του ηλεκτρισμού στον ανταγωνισμό είναι ακόμα πολύ πρόσφατο ώστε να μπορούν να εξαχθούν συμπεράσματα. Στις περισσότερες χώρες, με εξαίρεση το Βέλγιο, τη Δανία και την Ιρλανδία, τα νοικοκυριά της Ευρωπαϊκής Ένωσης επωφελήθηκαν, από τον Ιούλιο του 1996 ως τον Ιανουάριο του 2000, από μείωση των τιμών κατά 5,2% κατά μέσο όρο. Οι μικρές επιχειρήσεις επωφελήθηκαν από σημαντικότερες μειώσεις, 7,9% κατά μέσο όρο, μολονότι καταγράφονται σημαντικές αυξήσεις στη Δανία και την Ελλάδα.

4.4. Η γνώμη των καταναλωτών για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας

51. Στο πλαίσιο των δημοσκοπήσεων του ευρωβαρομέτρου³⁰, τέθηκαν ορισμένες ερωτήσεις στα νοικοκυριά ώστε να εκφράσουν τη γνώμη τους για ορισμένες υπηρεσίες κοινής ωφέλειας. Η έρευνα αυτή συμπληρώνει τα λεπτομερέστερα στοιχεία που συλλέχθηκαν κατά την έρευνα που πραγματοποιήθηκε στην ιδιωτική πελατεία των τηλεπικοινωνιών και αναφέρθηκε παραπάνω. Τα αποτελέσματα έχουν ενδιαφέρον, γιατί επιτρέπουν να γίνει σύγκριση μεταξύ διαφόρων τύπων υπηρεσιών. Ωστόσο, δεν είναι δυνατό να φανεί πως εξελίχθηκαν οι υπηρεσίες στο χρόνο. Σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών ως προς τη φύση των απαντήσεων φαίνεται να δείχνει ότι οι προσδοκίες για τις υπηρεσίες αποτελούν ένα καθοριστικό παράγοντα για το επίπεδο της ικανοποίησης. Για το λόγο αυτό, οι συγκρίσεις μεταξύ των διαφόρων ειδών υπηρεσιών είναι ίσως σημαντικότερες από την απόλυτη αξία των απαντήσεων.
52. Η ικανοποίηση των καταναλωτών για ορισμένες παραμέτρους (πρόσβαση, τιμές, ποιότητα, διαθέσιμες πληροφορίες, όροι, καταγγελίες) μετρήθηκε ατομικά με ένα συγκεκριμένο καλάθι υπηρεσιών, που περιλαμβάνει την τηλεφωνία, τον ηλεκτρισμό, το φυσικό αέριο, το νερό, τις ταχυδρομικές υπηρεσίες, τις αστικές μεταφορές και τις υπεραστικές σιδηροδρομικές συνδέσεις. Τόσο η πρόσβαση στις διάφορες υπηρεσίες όσο και η χρήση τους ποικίλουν σημαντικά. Για παράδειγμα, το 13% περίπου των ερωτηθέντων δεν έχει πρόσβαση στο φυσικό αέριο, σχεδόν 7% δηλώνουν ότι δεν έχουν

²⁹

COM 2000 /9 της 26ης Ιουλίου 2000.

³⁰

Ευρωβαρόμετρο 53 του Ιουλίου 2000, με θέμα 'Οι Ευρωπαίοι και οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας'.

πρόσβαση στις υπεραστικές σιδηροδρομικές υπηρεσίες και περίπου 5%, στις υπηρεσίες τοπικών μεταφορών. Ο ηλεκτρισμός, οι ταχυδρομικές υπηρεσίες και το νερό αποτελούν τις υπηρεσίες που είναι κοντύτερα σε ό,τι θα μπορούσε να ονομαστεί «πραγματικά καθολική διαθεσιμότητα». Αν βασιστούμε στην απάντηση "άνευ αντικειμένου" σε συγκεκριμένες ερωτήσεις, φαίνεται ότι η πραγματική χρήση των υπηρεσιών είναι στενά συνδεδεμένη με τη διαθεσιμότητα τους.

53. Σε ό,τι αφορά τις τιμές, θετικότερα αντιμετωπίστηκαν οι ταχυδρομικές υπηρεσίες, και στη συνέχεια η διανομή νερού, φυσικού αερίου και ηλεκτρισμού. Ωστόσο, δεδομένου ότι άνω του 30% των ερωτηθέντων θεώρησαν ότι οι τιμές ήταν παράλογες ή υπερβολικές σε κάθε περίπτωση, μπορεί να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι οι καταναλωτές δεν είναι ιδιαίτερα ικανοποιημένοι από το σημερινό επίπεδο των τιμών. Οι περισσότερες αρνητικές απαντήσεις αφορούσαν την τηλεφωνία και τις υπεραστικές σιδηροδρομικές συνδέσεις. Οι γνώμες για την ποιότητα των υπηρεσιών είναι συνήθως θετικές, με εξαίρεση τις μεταφορές, και σε μικρότερο βαθμό, τις ταχυδρομικές υπηρεσίες. Αν συνδυαστούν οι γνώμες των ερωτηθέντων για τις τιμές και την ποιότητα, οι σιδηροδρομικές υπηρεσίες για μεγάλες αποστάσεις δεν φαίνονται να είναι ικανοποιητικές. Οι καταναλωτές εκτιμούν ότι ο ηλεκτρισμός, το φυσικό αέριο και το νερό ανταποκρίνονται καλύτερα στις προσδοκίες τους, ενώ οι απαντήσεις για τις επικοινωνίες και τις τοπικές μεταφορές διέφεραν μεταξύ τους σημαντικά. Το επίπεδο ικανοποίησης σε ό,τι αφορά την αντιμετώπιση των καταγγελιών είναι επίσης πολύ χαμηλό· το συμπέρασμα αυτό εξάγεται από το γεγονός ότι για κάθε μετρηθείσα υπηρεσία, περισσότεροι από το 45% των ερωτηθέντων έδωσαν στην αντιμετώπιση αυτή χαμηλή ή και πολύ κακή βαθμολογία.

5. ΜΙΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΡΟΟΠΤΙΚΗ

54. Οι στόχοι της Κοινότητας παραμένουν σταθεροί: να στηρίξει την ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής οικονομίας σε ολόένα και πιο ανοικτές παγκόσμιες αγορές, να συμβάλλει σε ένα υψηλό επίπεδο προστασίας και εμπιστοσύνης των καταναλωτών προσφέροντάς τους, μεταξύ άλλων, μεγαλύτερη επιλογή, καλύτερη ποιότητα και χαμηλότερες τιμές, και να ενισχύσει την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή. Οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας διαδραματίζουν μείζονα ρόλο στην πραγματοποίηση των στόχων αυτών. Η διαθεσιμότητα αποτελεσματικών υπηρεσιών αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την προσέλκυση των παραγωγικών δραστηριοτήτων, λαμβανομένων υπόψη των πλεονεκτημάτων που αντλούν τόσο οι εταιρείες που τις χρησιμοποιούν όσο και οι εργαζόμενοι που ζουν στην κάθε περιοχή. Η ύπαρξη ενός δικτύου υπηρεσιών κοινής ωφέλειας αποτελεί θεμελιώδες στοιχείο της κοινωνικής συνοχής· αντίθετα, η εξαφάνιση των υπηρεσιών αυτών αποτελεί ένδειξη "απερήμωσης" μιας αγροτικής περιοχής ή υποβάθμισης μιας πόλης. Η Κοινότητα ανέλαβε να διατηρήσει ανέπαφη τη λειτουργία των υπηρεσιών αυτών, βελτιώνοντας παράλληλα την αποτελεσματικότητά τους.
55. Επιδιώκοντας τους στόχους αυτούς, η Κοινότητα λαμβάνει υπόψη δεόντως την αρχή της επικουρικότητας. Η τήρηση αυτής της αρχής, ιδιαίτερα η ελευθερία των κρατών μελών να ορίσουν τι αποτελεί υπηρεσία κοινής ωφέλειας, προϋποθέτει την προσεκτική εξέταση των κατάλληλων ρόλων των διαφόρων επιπέδων διοίκησης για τη διαχείριση αυτών των υπηρεσιών. Η Επιτροπή θα επεξεργαστεί περαιτέρω τη θέση της για το θέμα αυτό στο πλαίσιο του Λευκού Βιβλίου για τη διακυβέρνηση που εκπονείται.
56. Το νέο άρθρο 16 της Συνθήκης αναγνωρίζει ρητά το ρόλο που διαδραματίζουν οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας στην προώθηση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής και αναθέτει στην Κοινότητα να διευκολύνει την πραγματοποίηση της αποστολής τους. Η σημασία των διατάξεων αυτών υπογραμμίστηκε από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας, το Μάρτιο του 2000³¹:
- “Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θεωρεί άκρως σημαντικό, στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς και της βασισμένης στη γνώση οικονομίας, να ληφθούν πλήρως υπόψη οι διατάξεις της συνθήκης οι σχετικές με τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος, καθώς και με τις επιχειρήσεις που παρέχουν αυτές τις υπηρεσίες.”*
57. Τόσο η πολιτική αυτή δήλωση όσο και οι αλλαγές που βρίσκονται σε εξέλιξη δείχνουν ότι είναι απαραίτητο να υιοθετηθεί μια ενεργή στάση έναντι των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, που να ενσωματώνει και να υπερβαίνει τη προσέγγιση που βασίζεται στην ενιαία αγορά. Έτσι, η Επιτροπή, σε συνεργασία με τις εθνικές, περιφερειακές και τοπικές διοικήσεις θα συνεχίσει να ενθαρρύνει ένα ευρωπαϊκό όραμα των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, προς όφελος των

31

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας, 23-24 Μαρτίου 2000, συμπεράσματα της Προεδρίας, SN 100/00, σημείο 19.

πολιτών, αναλαμβάνοντας δράση σε τρία μέτωπα, δηλαδή αξιοποιώντας με τον καλύτερο δυνατό τρόπο το άνοιγμα των αγορών, ενισχύοντας τον ευρωπαϊκό συντονισμό και αλληλεγγύη και αναπτύσσοντας και άλλες κοινοτικές συνεισφορές για τη στήριξη των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας.

5.1. Καλύτερη δυνατή αξιοποίηση του ανοίγματος των αγορών

58. Το άνοιγμα της αγοράς των οικονομικών υπηρεσιών, ιδιαίτερα των δικτυακών υπηρεσιών, και η σχετική εισαγωγή υποχρέωσης παροχής υπηρεσιών και καθολικών υπηρεσιών πρέπει να γίνουν ανάλογα με τα χαρακτηριστικά κάθε τομέα, ιδιαίτερα του βαθμού ολοκλήρωσης που έχει ήδη επιτευχθεί σε κάθε αγορά. Ο κοινός στόχος είναι να προστατευθεί το συμφέρον των ευρωπαϊών πολιτών δημιουργώντας μια ανταγωνιστική ενιαία αγορά. Ο στόχος αυτός επιβεβαιώθηκε με αποφασιστικότητα από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας, που ζήτησε την επιτάχυνση της ελευθέρωσης στους τομείς του φυσικού αερίου, του ηλεκτρισμού, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών, και κάλεσε την Επιτροπή να εκπονήσει μια ενδιάμεση έκθεση και να παρουσιάσει προτάσεις προς την κατεύθυνση αυτή για την συνεδρίαση του της άνοιξης του 2001.

59. Η Επιτροπή θα συνεχίσει να στηρίζεται στις ακόλουθες αρχές για την πολιτική της που αφορά το άνοιγμα των αγορών:

- χρήση οργάνων αξιολόγησης ώστε να εκτιμηθούν η λειτουργία, οι επιδόσεις και η ανταγωνιστικότητα των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, έτσι ώστε να μπορέσει να προσαρμοστεί η νομοθεσία ανάλογα με την τεχνολογική εξέλιξη (που αυξάνει τις δυνατότητες διασυνοριακής προμήθειας υπηρεσιών στο εσωτερικό της ενιαίας αγοράς), τις νέες ανάγκες των καταναλωτών και τις νέες απαιτήσεις σε θέματα υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Οι κυριότεροι προσανατολισμοί των οικονομικών πολιτικών καθώς και η έκθεση για την υλοποίησή τους και η ετήσια ανακοίνωση της Επιτροπής "οικονομική μεταρρύθμιση: έκθεση για τη λειτουργία των αγορών προϊόντων και κεφαλαίων της Κοινότητας" (έκθεση Κάρντιφ)³² αποτελούν το πλαίσιο, μεταξύ άλλων, μιας τακτικής αξιολόγησης της λειτουργίας των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας στην ενιαία αγορά. Για συγκεκριμένους τομείς, ειδικότερα των τηλεπικοινωνιών, υπάρχουν τακτικές επανεξετάσεις της νομοθετικής μεταρρύθμισης και των αποτελεσμάτων της.³³ είναι σκόπιμο να επεκταθεί η πρακτική αυτή στο σύνολο των τομέων για τους οποίους έχει καθοριστεί κοινό πλαίσιο σε κοινοτικό επίπεδο³⁴.
- διατήρηση μιας σταδιακής προσέγγισης που να βασίζεται στην αξιολόγηση της μεταρρύθμισης και των διαβουλεύσεων με τα διάφορα ενδιαφερόμενα μέρη, περιλαμβανομένων και των καταναλωτών. Η Επιτροπή θα συνεχίσει, όπως έχει πράξει ήδη, να προετοιμάζει την

³² COM(1999) 10 της 20ής Ιανουαρίου 1999, COM(2000) 26 της 26ης Ιανουαρίου 2000.

³³ 'Πέμπτη Έκθεση για την εφαρμογή του πλέγματος κανονιστικών ρυθμίσεων στις τηλεπικοινωνίες', COM(99) 537 της 11ης Νοεμβρίου 1999.

³⁴ Η Επιτροπή προετοιμάζει έκθεση για τη μεταρρύθμιση της νομοθεσίας και τα επίπεδα των υπηρεσιών στους τομείς του φυσικού αερίου και του ηλεκτρισμού.

τροποποίηση των νομοθετικών πλαισίων μέσω της δημοσίευσης Πράσινων Βιβλίων³⁵ που συνοδεύονται ή συμπληρώνονται από άλλες πολιτικές διαβουλεύσεις³⁶.

- ενίσχυση της διαφάνειας των δραστηριοτήτων για τους παροχείς υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, είτε είναι το δημόσιο είτε ιδιώτες, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά ενδεχόμενη νόθευση του ανταγωνισμού. Η οδηγία της Επιτροπής που τροποποιεί την οδηγία για τη διαφάνεια³⁷ έχει ως στόχο να καταστήσει τη διαφάνεια αυτή πραγματική επεκτείνοντας τους κανόνες για το διαχωρισμό των λογαριασμών, που ισχύουν σήμερα μόνο σε ορισμένους τομείς, στο σύνολο των επιχειρήσεων που επωφελούνται από ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα τα οποία χορηγεί ένα κράτος μέλος βάσει του άρθρου 86, παράγραφος 1, της συνθήκης, ή σε επιχειρήσεις στις οποίες έχει ανατεθεί η διαχείριση υπηρεσίας κοινής ωφέλειας, σύμφωνα με το άρθρο 86, παράγραφος 2 της συνθήκης και δέχονται κρατική ενίσχυση, με οποιαδήποτε μορφή (επιδότηση, στήριξη ή αμοιβή), που συνδέεται με την υπηρεσία που παρέχουν πέρα από τις άλλες δραστηριότητές τους.
60. Για να μπορέσει η ευρωπαϊκή οικονομία να αξιοποιήσει κατά το καλύτερο δυνατό τρόπο τις δυνατότητες που προσφέρει το άνοιγμα των αγορών, έχει σημασία οι αποφάσεις για τις προτάσεις που υποβάλλει η Επιτροπή να ληφθούν το ταχύτερο δυνατόν. Η Επιτροπή ελπίζει ότι το νέο ρυθμιστικό πλαίσιο για τις τηλεπικοινωνίες, και που βασίζεται στις προτάσεις για οδηγία πλαίσιο και τέσσερις ειδικές οδηγίες³⁸, θα εγκριθεί κατά τη διάρκεια του 2001 σύμφωνα με το χρονοδιάγραμμα που καθορίστηκε κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας³⁹ για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς. Η Επιτροπή ελπίζει επίσης ότι το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα εγκρίνουν προτάσεις για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες και τις μεταφορές⁴⁰.

³⁵ Αναφέρουμε ορισμένα παραδείγματα Πράσινων Βιβλίων: 'Ένα δίκτυο για τους πολίτες-αξιοποίηση του δυναμικού των δημοσίων επιβατικών μεταφορών στην Ευρώπη', COM(1995) 601· 'Προς ένα δίκαιο και αποτελεσματικό καθορισμό των τιμών στις μεταφορές - πολιτικές επιλογές για την εσωτερίκευση των εξωτερικών στοιχείων κόστους των μεταφορών στην Ευρωπαϊκή Ένωση', COM(1995) 691· 'Πράσινη Βίβλος σχετικά με την πολιτική αριθμοδότησης για τηλεπικοινωνιακές υπηρεσίες στην Ευρώπη' COM(1996) 590· 'Πράσινη Βίβλος σχετικά με τη σύγκλιση στους κλάδους των τηλεπικοινωνιών, των μέσων επικοινωνίας και των τεχνολογιών των πληροφοριών, καθώς και σχετικά με τις συνέπειες για τις κανονιστικές ρυθμίσεις - προσέγγιση υπό το πρίσμα της κοινωνίας των πληροφοριών', COM(1997) 623.

³⁶ Βλέπε, για παράδειγμα, την ανακοίνωση σχετικά με 'Τη δημόσια διαβούλευση για το σχέδιο ανακοίνωσης της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού στον ταχυδρομικό τομέα και ειδικότερα σχετικά με την εκτίμηση ορισμένων κρατικών μέτρων στον τομέα των ταχυδρομικών υπηρεσιών', COM(1996) 480 που αποτελεί τη συνέχεια του 'Πράσινου Βιβλίου σχετικά με την ανάπτυξη της ενιαίας αγοράς των υπηρεσιών ταχυδρομείου', COM(1991) 476·βλέπε επίσης την ανακοίνωση για τα 'αποτελέσματα της δημόσιας διαβούλευσης σχετικά με την ανασκόπηση των επικοινωνιών για το 1999 και κατευθύνσεις για το νέο πλαίσιο κανονιστικών ρυθμίσεων', COM(2000) 239.

³⁷ Οδηγία 2000/52/EK της Επιτροπής της 26ης Ιουλίου 2000 που τροποποιεί την οδηγία 80/723/ΕΟΚ, ΕΕ L 193 της 29.7.2000, σ. 75.

³⁸ Βλέπε Παράρτημα Ι.

³⁹ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας, 23-24 Μαρτίου 2000, Συμπεράσματα της Προεδρίας, SN 100/00, σημείο 17.

⁴⁰ COM(2000) 319 της 30ής Μαΐου 2000 και Παράρτημα Ι για τις μεταφορές.

61. Με το ίδιο σκεπτικό, και ειδικότερα προκειμένου οι δημόσιοι και ιδιωτικοί φορείς να έχουν ίση αντιμετώπιση, η Επιτροπή παρουσίασε πρόταση⁴¹ που θα επέτρεπε μεταξύ άλλων, να αποκλειστούν από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 93/38/ΕΟΚ οι τομείς ή οι υπηρεσίες στις οποίες εφαρμόζεται (νερό, ενέργεια, μεταφορές και τηλεπικοινωνίες) και που δραστηριοποιούνται, σε συγκεκριμένο κράτος μέλος, υπό συνθήκες πραγματικού ανταγωνισμού, αφού η εν λόγω δραστηριότητα ελευθερώθηκε σύμφωνα με την ισχύουσα κοινοτική νομοθεσία. Η ελευθέρωση των τηλεπικοινωνιών έχει ήδη παράγει αποτελέσματα στην εφαρμογή των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις. Βάσει των ιδιαίτερων διατάξεων που περιέχει η οδηγία 93/38/ΕΟΚ, η Επιτροπή δήλωσε σε ανακοίνωσή της⁴² ότι οι περισσότερες υπηρεσίες του τομέα στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξαιρούνται (με ελάχιστες εξαιρέσεις) από το πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας.

5.2. Να ενισχυθούν ο συντονισμός και η αλληλεγγύη στην Ευρώπη

62. Η ενίσχυση της ολοκλήρωσης σε ορισμένους τομείς συνεπάγεται παράλληλη ενίσχυση του ευρωπαϊκού συντονισμού για τον έλεγχο των δραστηριοτήτων των ρυθμιστικών αρχών και των φορέων. Οι καταλληλότερες θεσμικές διατάξεις θα είναι συνάρτηση του βαθμού ολοκλήρωσης της εν λόγω αγοράς και των δυσλειτουργιών που θα πρέπει να διορθωθούν, περιλαμβανομένων και των δράσεων των εθνικών ρυθμιστικών αρχών.
63. Προκειμένου να διευκολυνθεί η αξιολόγηση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, η Επιτροπή μπορεί να προβεί σε εξέταση των συνολικών αποτελεσμάτων των κρατών μελών για τη λειτουργία αυτών των υπηρεσιών και της αποτελεσματικότητας των ρυθμιστικών πλαισίων. Μια τέτοια εξέταση θα πρέπει να λάβει ειδικότερα υπόψη την αλληλεπίδραση μεταξύ των διαφόρων δικτύων υποδομής, και τους στόχους της οικονομικής αποτελεσματικότητας, της προστασίας του καταναλωτή και της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής.
64. Η ιδιαίτερη θέση που κατέχουν οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας στις κοινές αξίες της Ένωσης, που αναγνωρίζεται στο άρθρο 16 της συνθήκης, οδηγεί στη σχετική αναγνώριση του δεσμού που υπάρχει μεταξύ της πρόσβασης στις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας και της ευρωπαϊκής ιθαγένειας. Μολονότι τα κράτη μέλη διατηρούν σημαντικό βαθμό ελευθερίας ως προς τα μέσα που θα χρησιμοποιήσουν για να επιτύχουν τους στόχους της αλληλεγγύης στους οποίους ανταποκρίνονται οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, μπορεί να χρειαστεί ένας κοινός κεντρικός σχεδιασμός του τι αποτελεί την κοινή ωφέλεια ώστε να διασφαλιστεί η τήρηση των κανόνων της Ένωσης. Στο σχέδιο της για την Χάρτα των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η Επιτροπή εκτιμά ότι οι διατάξεις για την πρόσβαση στις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας αποτελούν ένα σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση αυτή.

⁴¹ Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον συντονισμό των διαδικασιών ανάθεσης των αγορών στους τομείς του νερού, της ενέργειας και των μεταφορών, COM(2000)276, 10 Μαΐου 2000.

⁴² ΕΕ C 156 της 03.06.99, σ. 3-4.

5.3. Άλλες κοινοτικές δράσεις υπέρ των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας

65. Η δράση της Κοινότητας στον τομέα των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας υπερβαίνει την ανάπτυξη της ενιαίας αγοράς, περιλαμβανομένων και των μέσων για τη διασφάλιση των προδιαγραφών ποιότητας, το συντονισμό των ρυθμιστικών αρχών και την αξιολόγηση των ενεργειών. Υπάρχουν άλλα μέσα και άλλες κοινοτικές πολιτικές δράσεις που έχουν τους ίδιους στόχους προστασίας των καταναλωτών, οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής με τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας και που μπορούν να συνδράμουν στην εκπλήρωση της αποστολής τους. Οι δράσεις αυτές χρησιμεύουν για την ενίσχυση, αλλά σε καμία περίπτωση για την αντικατάσταση, των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών προσπαθειών στους αντίστοιχους τομείς αρμοδιότητάς τους. Μετά την ανακοίνωση του 1996 για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας έχουν ληφθεί διάφορα μέτρα μεταξύ των οποίων:
- η έγκριση από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη, ενός σχεδίου ανάπτυξης του κοινοτικού χώρου που καθορίζει το πλαίσιο και τις κυριότερες πολιτικές εναλλακτικές λύσεις για τη διευθέτηση της ευρωπαϊκής επικράτειας·
 - υλοποίηση προγραμμάτων διευρωπαϊκών δικτύων σύμφωνα με τις δεσμεύσεις των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων και τις τομεακές κατευθυντήριες γραμμές που εγκρίθηκαν από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο· η αναθεώρηση των κατευθυντηρίων γραμμών για τα δίκτυα μεταφορών αναμένεται να επιτρέψει να σημειωθεί πρόοδος στην επίτευξη των στόχων που έχουν καθοριστεί για τον τομέα·
 - πρωτοβουλία δημιουργίας ενός ευρωπαϊκού χώρου έρευνας ώστε να βελτιωθεί ο συντονισμός μεταξύ εθνικών και κοινοτικών πολιτικών⁴³, που περιλαμβάνει πτυχές σχετικά με την “εδαφοποίηση” των δικτύων έρευνας και των ηλεκτρονικών δικτύων·
 - έγκριση από την Επιτροπή του σχεδίου δράσης για την πολιτική των καταναλωτών 1999 -2001, που θεωρεί τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας ως τομέα προτεραιότητας·
 - σχέδιο δράσης e-Europe με τον τίτλο "μια κοινωνία της πληροφορίας για όλους", με στόχο την επιτάχυνση της εφαρμογής των ψηφιακών τεχνολογιών σε ολόκληρη την Ευρώπη. Για το σκοπό αυτό, το σχέδιο δράσης επικεντρώνεται στην πρόσβαση με προσιτές τιμές, την ανάπτυξη των απαραίτητων ικανοτήτων και τα μέτρα ενθάρρυνσης της χρήσης του Internet (όπως πρωτοβουλίες υπέρ της εκπαίδευσης on line, υπηρεσιών υγείας on line ή της διαχείρισης on line).
66. Η οριζόντια νομοθεσία σε θέματα προστασίας των καταναλωτών ισχύει επίσης για όλες τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας. Η οριζόντια αυτή νομοθεσία αφορά θέματα που συνδέονται με μια βασική προστασία των καταναλωτών, όπως οι καταχρηστικές συμβατικές ρήτρες, οι πωλήσεις εξ αποστάσεως, κλπ. Ωστόσο,

⁴³

‘Για έναν ευρωπαϊκό χώρο στον τομέα της έρευνας’, COM(2000) 6 της 18ης Ιανουαρίου 2000.

είναι απαραίτητο να αναπτυχθεί η αποτελεσματική εφαρμογή που να μην συνιστά διακρίσεις της οριζόντιας και τομεακής νομοθεσίας σε θέματα προστασίας των καταναλωτών σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση. Για το σκοπό αυτό θα χρειαστεί όλοι οι εμπλεκόμενοι φορείς να καταβάλουν συστηματικές προσπάθειες, ιδιαίτερα μέσω στενότερης συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών, των εθνικών ρυθμιστικών αρχών, των παροχέων υπηρεσιών και των εκπροσώπων των καταναλωτών.

67. Στο πλαίσιο του παγκόσμιου οργανισμού εμπορίου, και ειδικότερα της γενικής συμφωνίας για το εμπόριο των υπηρεσιών, η Κοινότητα ανέλαβε επίσης να διατηρήσει τις υπηρεσίες της κοινής ωφέλειας. Πρέπει να σημειωθεί ότι η συμφωνία αυτή προστατεύει το κυρίαρχο δικαίωμα των μελών του ΟΠΕ να ρυθμίζουν τις οικονομικές ή μη οικονομικές δραστηριότητες στο εσωτερικό της επικράτειάς τους και να διασφαλίζουν την πραγματοποίηση λογικών δημόσιων σκοπών. Έτσι, ακόμη και στους τομείς όπου έχουν ήδη αναληφθεί υποχρεώσεις, οι χώρες έχουν τη δυνατότητα να διατηρήσουν το επίπεδο ποιότητας και τους κοινωνικούς στόχους που αποτελούν τη βάση του συστήματός τους. Πάντως, τα μέλη του ΟΠΕ δεν πρέπει να ασκούν το νόμιμο δικαίωμά τους για τη δημιουργία του κατάλληλου ρυθμιστικού πλαισίου ώστε να διασφαλίζεται η καλή λειτουργία του τομέα των υπηρεσιών κατά τρόπο που να αποτελεί αδικαιολόγητο εμπόδιο για το εμπόριο.
68. Οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας που συνδέονται με το κράτος πρόνοιας και την κοινωνική προστασία εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των εθνικών ή περιφερειακών αρχών. Ωστόσο, γίνεται δεκτό ότι η Επιτροπή μπορεί να παρέμβει στον τομέα αυτό για να ενθαρρύνει τη συνεργασία και τον συντονισμό. Έχει ως κύριο στόχο την προώθηση της συνεργασίας των κρατών μελών για θέματα που συνδέονται με τη μεταρρύθμιση της κοινωνικής προστασίας. Μετά την έγκριση από το Συμβούλιο της ανακοίνωσης για τον εκσυγχρονισμό της κοινωνικής προστασίας⁴⁴ και της εντολής από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας στην ομάδα υψηλού επιπέδου για την κοινωνική προστασία, η Επιτροπή θα παρέμβει προκειμένου να παρακολουθήσει τη μεταρρύθμιση και να διευκολύνει τις συζητήσεις για τα μέτρα που θα επιτρέψουν να επιτευχθεί ευρωπαϊκή συμφωνία στον τομέα αυτό.

⁴⁴

‘Συντονισμένη στρατηγική για τον εκσυγχρονισμό της κοινωνικής προστασίας’, COM(1999) 347 της 14ης Ιουλίου 1999.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι: Η ΣΗΜΕΡΙΝΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΣΤΟΥΣ ΔΙΑΦΟΡΟΥΣ ΤΟΜΕΙΣ

Σε ορισμένες υπηρεσίες κοινής ωφέλειας ξεκίνησε μια διαδικασία ανοίγματος της αγοράς λόγω της εφαρμογής της νομοθεσίας για την ενιαία αγορά και της πολιτικής ανταγωνισμού της Ένωσης. Στο παρόν κεφάλαιο γίνεται επισκόπηση της κατάστασης στους τομείς που υπόκεινται στους κοινοτικούς κανόνες. Δεν καλύπτει το πλήρες φάσμα των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, αφού, εξαιρούνται ειδικότερα όλες οι οικονομικές υπηρεσίες.⁴⁵

Ηλεκτρονικές επικοινωνίες

Από το 1990, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκπόνησε σταδιακά ένα συνολικό ρυθμιστικό πλαίσιο για την ελευθέρωση της αγοράς τηλεπικοινωνιών. Ενθαρρύνοντας τον ανταγωνισμό, η πολιτική αυτή είχε μείζονες επιπτώσεις στην εξέλιξη της αγοράς, που συνέβαλε στην ανάδυση ενός ισχυρού τομέα επικοινωνιών στην Ευρώπη και επέτρεψε στους καταναλωτές και τους εμπορικούς χρήστες να επωφεληθούν από μεγαλύτερη επιλογή, χαμηλότερες τιμές καθώς και καινοτόμες υπηρεσίες και εφαρμογές.

Οι διατάξεις του σημερινού πλαισίου ελευθέρωσαν το σύνολο των υπηρεσιών και δικτύων τηλεπικοινωνιών, από τον Ιανουάριο του 1998. Ένας τομέας που χαρακτηριζόταν παραδοσιακά από κρατικά μονοπώλια μετατράπηκε έτσι σε μια δυναμική βιομηχανία, έτοιμη να αξιοποιήσει πλήρως τα πλεονεκτήματα της παγκόσμιας αγοράς.

Το ρυθμιστικό αυτό πλαίσιο βασιζόταν σε διάφορους στόχους: την προώθηση της ανάπτυξης, τη δημιουργία απασχόλησης και ανταγωνιστικότητας, την προστασία των συμφερόντων των καταναλωτών, τη διασφάλιση μιας μεγαλύτερης επιλογής παροχών και υπηρεσιών για όλους τους χρήστες και την ενθάρρυνση της καινοτομίας, των ανταγωνιστικών τιμών και των ποιοτικών υπηρεσιών.

Το ρυθμιστικό πλαίσιο που εκπονήθηκε για την ελευθέρωση του 1998 επανεξετάστηκε βάσει των εξελίξεων της αγοράς και των τεχνολογιών καθώς και της κτηθείσας πείρας κατά την υλοποίηση της ελευθέρωσης. Σε πολλούς τομείς της κοινοτικής αγοράς τηλεπικοινωνιών εξακολουθούν να δεσπόζουν οι ιστορικοί φορείς στα κράτη μέλη, παρά τον αυξανόμενο αριθμό των φορέων και των παροχών υπηρεσιών. Η επανεξέταση αυτή θα επιτρέψει να επανεξεταστεί η σημερινή νομοθεσία, έτσι ώστε να ενισχυθεί ο ανταγωνισμός και η επιλογή των καταναλωτών και να συνεχιστεί η διαφύλαξη των στόχων κοινής ωφέλειας. Για το σκοπό αυτό, το νέο πλαίσιο που αναμένεται να αρχίσει να ισχύει την 1η Ιανουαρίου 2002, προτείνει πέντε νέες οδηγίες⁴⁶ μια από τις οποίες αφιερώνεται ειδικά στις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, ειδικότερα “την καθολική υπηρεσία και τα δικαιώματα των χρηστών σε θέματα δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών”.

Οι υποχρεώσεις καθολικής υπηρεσίας, που ζήτησε η Κοινότητα να επιβάλουν τα κράτη μέλη στους φορείς, διασφαλίζουν την παροχή ενός ευρέως φάσματος βασικών υπηρεσιών. Το σημερινό ρυθμιστικό πλαίσιο για την καθολική υπηρεσία επιβάλλει ένας

⁴⁵

Βλέπε παραγράφους 28-30.

⁴⁶

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

ελάχιστος καθορισμένος αριθμός υπηρεσιών συγκεκριμένης ποιότητας να είναι προσβάσιμος για όλους τους χρήστες, ανεξάρτητα από τη γεωγραφική τους θέση, σε προσιτές τιμές. Η νομοθεσία καθορίζει κατά λεπτομερή τρόπο τις συγκεκριμένες υπηρεσίες, τη διαδικασία ορισμού των φορέων που έχουν συγκεκριμένες υποχρεώσεις, εφόσον είναι απαραίτητο, και το πλαίσιο χρηματοδότησης του καθαρού κόστους που συνδέεται με τις υποχρεώσεις υπηρεσίας οι οποίες επιβάλλονται στους φορείς. Η προσέγγιση αυτή για το θέμα της καθολικής υπηρεσίας διατηρήθηκε στην πρόταση για τη νέα οδηγία.

Σύμφωνα με τα κράτη μέλη, αυτή η ισορροπία μεταξύ υποχρεώσεων καθολικής υπηρεσίας και μόνιμου ανοίγματος της αγοράς ενθάρρυνε τους φορείς να υιοθετήσουν μια δυναμική προσέγγιση της έννοιας της καθολικής υπηρεσίας. Μολονότι το επίσημο νομοθετικό πλαίσιο προβλέπει πράγματι τη διασφάλιση μιας ελάχιστης υπηρεσίας, ο ανταγωνισμός που ασκείται ενθάρρυνε τις επιχειρήσεις να προτείνουν νέες τιμολογιακές προσφορές και συμβατικούς όρους που βελτιώνουν τις βασικές υπηρεσίες οι οποίες παρέχονται στους καταναλωτές σε ολόκληρη την Κοινότητα. Αυτό φαίνεται ήδη στην παροχή υπηρεσιών κινητών τηλεπικοινωνιών, που δεν υπόκεινται σε υποχρεώσεις καθολικής υπηρεσίας, και όπου ο εντατικός ανταγωνισμός δημιούργησε ταχύτατα καινοτομίες, ειδικότερα τη δυνατότητα, για τους χρήστες, να αγοράζουν προπληρωμένες υπηρεσίες. Η πιο πρόσφατη έρευνα που πραγματοποιήθηκε στην Κοινότητα⁴⁷ δείχνει ότι ένας σημαντικός αριθμός ιδιωτών χρηστών επιλέγουν πλέον την κινητή τηλεφωνία αποκλειστικά (αντί σταθερής γραμμής) και ότι τα νοικοκυριά με χαμηλό εισόδημα είναι το ίδιο ή και περισσότερο πιθανό να έχουν αποκλειστικά συνδρομή σε κινητό τηλέφωνο όπως και τα νοικοκυριά με υψηλότερα εισοδήματα.

Ταχυδρομικές υπηρεσίες

Το σημερινό ρυθμιστικό πλαίσιο⁴⁸ άνοιξε το 3% περίπου της ευρωπαϊκής αγοράς ταχυδρομικών υπηρεσιών (δηλαδή τα δέματα άνω των 350 γρ, ή που κοστίζουν περισσότερο από 5 φορές τη βασική τιμή). Επτά κράτη μέλη (η Δανία, η Γερμανία, η Φινλανδία, η Ιταλία, οι Κάτω Χώρες, η Σουηδία και η Ισπανία) προχώρησαν περισσότερο, σε ορισμένα σημεία, στο άνοιγμα της αγοράς από ό,τι προέβλεπε η ταχυδρομική οδηγία.

Στις 30 Μαΐου 2000, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε μια νέα πρόταση οδηγίας με στόχο το άνοιγμα ενός συμπληρωματικού 20% περίπου της αγοράς ταχυδρομικών υπηρεσιών το 2003 (δηλαδή πλήρες άνοιγμα της αγοράς για το επείγον ταχυδρομείο και το εξερχόμενο διασυννοριακό ταχυδρομείο, με περιορισμό του ορίου βάρους και τιμών στα 50 γρ. και δυο φορές τη βασική τιμή για τις υπόλοιπες αποστολές). Η πρόταση αυτή έχει επίσης ως στόχο την επέκταση του πεδίου εφαρμογής της προστασίας των καταναλωτών με τη μορφή προσφυγών και μηχανισμών επεξεργασίας των καταγγελιών ώστε να περιλαμβάνονται όλοι οι παροχείς ταχυδρομικών υπηρεσιών και όχι μόνο αυτοί του δημόσιου τομέα.

Η σημερινή οδηγία καθορίζει την “καθολική υπηρεσία” ως “υπηρεσία στην οποία έχουν πρόσβαση όλοι οι χρήστες, που αντιστοιχεί σε παροχή ταχυδρομικών υπηρεσιών καθορισμένης ποιότητας κατά τρόπο μόνιμο σε όλα τα σημεία της επικράτειας σε τιμές

⁴⁷ Μελέτες της Επιτροπής, ‘Έρευνα για την κατάσταση των τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών στις περιοχές της ΕΕ’, Απρίλιος 2000, από την EOS Gallup.

⁴⁸ Οδηγία ΕΚ 97/67, ΕΕ L15, της 21.1.1998, σ. 14.

προσιτές για όλους τους χρήστες”. Εξάλλου, η ταχυδρομική οδηγία καθορίζει επακριβώς την ελάχιστη καθολική υπηρεσία που περιλαμβάνει την καθημερινή συλλογή και διανομή (τουλάχιστον 5 ημέρες την εβδομάδα) των αποστολών μέχρι 2 χλγρ. Και των δεμάτων έως 10 χλγρ., καθώς και των συστημένων και ασφαλισμένων αποστολών. Τα κράτη μέλη πρέπει να διασφαλίσουν ότι διανέμονται τα διασυνοριακά δέματα ως 20 χλγρ. και είναι ελεύθερα να επεκτείνουν την εσωτερική ελάχιστη καθολική υπηρεσία ώστε να περιλάβουν και δέματα ως 20 χλγρ. Τέλος, η ταχυδρομική οδηγία ορίζει επίσης τις ευρωπαϊκές προδιαγραφές για την ποιότητα της υπηρεσίας σε ό,τι αφορά το διασυνοριακό ταχυδρομείο της “ταχύτερης διαθέσιμης τυποποιημένης κατηγορίας”. Μια εθνική ρυθμιστική αρχή για τον ταχυδρομικό τομέα, ανεξάρτητη από τους ταχυδρομικούς φορείς, είναι υπεύθυνη για τη διασφάλιση της τήρησης των υποχρεώσεων που επιβάλλονται από την οδηγία.

Σε ό,τι αφορά τις υπηρεσίες που δεν περιλαμβάνονται στο πλαίσιο της καθολικής υπηρεσίας, τα κράτη μέλη μπορούν να εισαγάγουν γενικές διαδικασίες αδειοδότησης στο μέτρο που είναι απαραίτητο για να διασφαλιστεί η τήρηση των θεμελιωδών απαιτήσεων. Για τις ελεύθερες υπηρεσίες που περιλαμβάνονται στο πλαίσιο της καθολικής υπηρεσίας, τα κράτη μέλη μπορούν να εισαγάγουν μια άδεια κατά περίπτωση, στο μέτρο που είναι απαραίτητο για να διασφαλιστεί η τήρηση των θεμελιωδών απαιτήσεων και η προστασία της καθολικής υπηρεσίας. Τα κράτη μέλη μπορούν επίσης να χορηγήσουν άδειες σε ανταγωνιστές φορείς για την παροχή της καθολικής υπηρεσίας σε ορισμένες γεωγραφικές περιοχές. Τέλος, μπορεί να δημιουργηθεί ένα ταμείο αντιστάθμισης ώστε να διασφαλιστεί η διατήρηση της καθολικής υπηρεσίας σε περίπτωση που οι σχετικές υποχρεώσεις θα επέβαλαν υπερβολική χρηματοδοτική επιβάρυνση στους παροχείς της καθολικής υπηρεσίας.

Η πείρα μέχρι σήμερα δείχνει ότι η καθολική υπηρεσία διατηρήθηκε στο σύνολο της Ένωσης, περιλαμβανομένων και των επτά κρατών μελών που, σε ορισμένα σημεία, προχώρησαν περισσότερο προς το άνοιγμα της αγοράς από ότι απαιτούσε η ταχυδρομική οδηγία. Συνολικά, οι ταχυδρομικοί φορείς, περιλαμβανομένων και των παροχέων καθολικής υπηρεσίας, είναι αποτελεσματικότεροι και οι υπηρεσίες έχουν βελτιωθεί σε σχέση με την κατάσταση που υπήρχε πριν από μερικά χρόνια (φάσμα υπηρεσιών, ποιότητα της υπηρεσίας τόσο για το εθνικό όσο και για το διασυνοριακό ταχυδρομείο κλπ). Ένα καλό παράδειγμα αυτής της βελτίωσης είναι η ποιότητα της υπηρεσίας για το διασυνοριακό ταχυδρομείο με προτεραιότητα, αφού το ποσοστό του ταχυδρομείου που διανέμεται εντός προθεσμίας τριών ημερών από την ημέρα αποστολής αυξήθηκε από 84 σε 91% μεταξύ του 1997 και του 1999.

Ο ταχυδρομικός τομέας θα εξελιχθεί πιθανότατα με πολύ γρήγορους ρυθμούς τα επόμενα έτη, δεδομένου ότι θα αναπτυχθεί το ηλεκτρονικό ταχυδρομείο και θα μπορέσει να υποκαταστήσει σε κάποιο βαθμό το παραδοσιακό, ότι η αυτοματοποίηση της επεξεργασίας του ταχυδρομείου θα οδηγήσει σε κέρδη παραγωγικότητας και ότι θα είναι απαραίτητο να αναπτυχθούν νέες ή βελτιωμένες υπηρεσίες (το ηλεκτρονικό ταχυδρομείο θα απαιτήσει αποτελεσματικά δίκτυα υποστήριξης για τη διανομή των αγαθών και υπηρεσιών στο σύνολο της Ένωσης). Ο εξελικτικός χαρακτήρας της καθολικής υπηρεσίας θα επιτρέψει την πρόσβαση στις υπηρεσίες αυτές για όλους τους χρήστες.

Μεταφορές

1. Ελευθέρωση

Η συνθήκη λαμβάνει υπόψη τις ιδιαίτερες προκλήσεις που αντιπροσωπεύει το άνοιγμα της αγοράς των μεταφορών σε έναν ανταγωνισμό σε κοινοτική κλίμακα δημιουργώντας, στο άρθρο 70, την κοινή πολιτική των μεταφορών. Το γεγονός αυτό δείχνει ότι τα κράτη μέλη αναγνωρίζουν ότι με τη δημιουργία των εσωτερικών αγορών των μεταφορών, η ελευθέρωση και η πραγματοποίηση των στόχων υπηρεσίας κοινής ωφέλειας αποτελούν θεμελιώδη στοιχεία μιας ολοκληρωμένης πολιτικής προσέγγισης. Έτσι, η Κοινότητα ενέκρινε μια σταδιακή πορεία για την ελευθέρωση των αγορών των μεταφορών, ώστε να διασφαλιστεί η τήρηση των προδιαγραφών ασφάλειας και η πραγματοποίηση των θεμελιωδών στόχων παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Έχουν σημειωθεί σημαντικές πρόοδοι στο άνοιγμα των αγορών στον ανταγωνισμό σε ευρωπαϊκή κλίμακα:

Εναέριες μεταφορές:

Η διαδικασία σταδιακού ανοίγματος των αγορών ξεκίνησε το 1987 και έλαβε την τελική της μορφή με το 'Τρίτο πακέτο'⁴⁹, που άρχισε να ισχύει το 1993. Το πακέτο αυτό ελευθέρωσε πλήρως την ενδοκοινοτική κίνηση από την 1η Απριλίου 1997, επιτρέποντας στους αερομεταφορείς να λάβουν δικαιώματα ενδομεταφορών σε κράτη μέλη όπου δεν είναι εγκατεστημένοι.

Η κοινοτική νομοθεσία που άρχισε να ισχύει το 1996⁵⁰ οδήγησε στην ελευθέρωση των υπηρεσιών εδάφους σε ό,τι αφορά την αυτοεξυπηρέτηση στα αεροδρόμια η ετήσια κίνηση των οποίων υπερβαίνει το 1 εκατ. κινήσεις επιβατών από την 1η Ιανουαρίου 1998. Η υποστήριξη τρίτων ελευθερώθηκε από την 1η Ιανουαρίου 1999 για τα αεροδρόμια η κίνηση των οποίων φθάνει τα 3 εκατ. κινήσεις επιβατών και θα ελευθερωθεί από την 1η Ιανουαρίου 2001 για τα αεροδρόμια η κίνηση των οποίων φθάνει τα 2 εκατ. κινήσεις επιβατών.

Θαλάσσιες μεταφορές:

Η ελευθέρωση είναι πλήρης στις διεθνείς μεταφορές μεταξύ κρατών μελών. Η κοινοτική νομοθεσία⁵¹ ελευθέρωσε τις υπηρεσίες θαλασσιών ενδομεταφορών από την 1η Ιανουαρίου 1993. Χορηγήθηκαν προσωρινές εξαιρέσεις στη Γαλλία, την Ιταλία, την Ισπανία, την Πορτογαλία και την Ελλάδα. Ο τελευταίος τομέας που ελευθερώθηκε σε αυτά τα κράτη μέλη είναι οι υπηρεσίες ενδομεταφορών με τα νησιά, που άνοιξαν στον ανταγωνισμό την 1η Ιανουαρίου 1999, με την εξαίρεση δυο τομέων ενδομεταφορών στην Ελλάδα, που επωφελούνται από συμπληρωματική προσωρινή εξαίρεση ως την 1η Ιανουαρίου 2004. Στον λιμενικό τομέα, η κοινοτική νομοθεσία θα εξετάσει τα προβλήματα της πρόσβασης στην αγορά και της χρηματοδότησης.

Οδικές μεταφορές:

⁴⁹ Κανονισμός (ΕΟΚ) 2407/92 του Συμβουλίου της 23ης Ιουλίου 1992 περί της εκδόσεως αδειών των αερομεταφορέων, κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 2409/92 του Συμβουλίου της 23ης Ιουλίου 1992 για την πρόσβαση των κοινοτικών αερομεταφορέων σε δρομολόγια ενδοκοινοτικών αεροπορικών γραμμών και κανονισμός (ΕΟΚ) 2409/92 του Συμβουλίου της 23ης Ιουλίου 1992 για τους ναύλους και τα κόμιστρα των αεροπορικών γραμμών.

⁵⁰ Οδηγία 96/67/ΕΚ του Συμβουλίου της 15ης Οκτωβρίου 1996 σχετικά με την πρόσβαση στην αγορά υπηρεσιών εδάφους στους αερολιμένες της Κοινότητας (ΕΕ L 272 της 25.10.1996, σ. 36).

⁵¹ Κανονισμός (ΕΟΚ) 3577/92 του Συμβουλίου της 7ης Δεκεμβρίου 1992 για την εφαρμογή της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών στις θαλάσσιες μεταφορές στο εσωτερικό των κρατών μελών (θαλάσσιες ενδομεταφορές - cabotage).

Ο ανταγωνισμός σε κοινοτική κλίμακα εισήχθη για πρώτη φορά το 1969, μέσω ενός συστήματος κοινοτικών ποσοτώσεων για τις διεθνείς μεταφορές. Το 1992, το σύστημα αυτό αντικαταστάθηκε από κοινοτική άδεια⁵² που επιτρέπει την πρόσβαση στις αγορές της Ένωσης με την επιφύλαξη αντικειμενικών κριτηρίων ποιότητας. Η κοινοτική νομοθεσία οδήγησε στην πλήρη κατάργηση των ποσοτικών περιορισμών για την παροχή υπηρεσιών ενδομεταφορών από την 1η Ιουλίου 1998⁵³.

Η πρόσβαση στη διεθνή αγορά μεταφορών επιβατών ελευθερώθηκε από την 1η Ιουνίου 1992⁵⁴. Ο κανονισμός καθορίζει τους όρους πρόσβασης στην αγορά για κάθε είδος υπηρεσίας μεταφοράς επιβατών (περιστασιακές υπηρεσίες, τακτικές υπηρεσίες, υπηρεσίες συγκεκριμένου δρομολογίου και ειδικές τακτικές υπηρεσίες). Τα δικαιώματα ενδομεταφορών που εισήχθησαν με δυο κανονισμούς⁵⁵, εκτός από τις εθνικές τακτικές υπηρεσίες χορηγούν ελεύθερη πρόσβαση στο πλαίσιο ενός συστήματος αδειοδότησης από την 1η Ιανουαρίου 1996.

Η αγορά παροχής υπηρεσιών συνδυασμένων μεταφορών (άκαμπτos ορισμός, με στόχο να μην καταστούν οι οδικές μεταφορές το μείζον στοιχείο μιας πράξης συνδυασμένων μεταφορών) ελευθερώθηκε πλήρως από την 1η Ιουλίου 1993⁵⁶.

Εσωτερικές πλωτές οδοί:

Παραδοσιακά, ο τομέας της εσωτερικής ναυσιπλοΐας προέβλεπε εθνικά συστήματα “εκ περιτροπής ναύλωσης”. Η κοινοτική νομοθεσία⁵⁷ απαιτεί πλέον τα κράτη μέλη να καταργήσουν τα συστήματα αυτά από την 1η Ιανουαρίου 2000, ημερομηνία κατά την οποία οι συμβάσεις για τις εθνικές και διεθνείς μεταφορές μέσω πλωτών οδών πρέπει να συνάπτονται ελεύθερα, όπως και να γίνεται ελεύθερα η διαπραγμάτευση των τιμών.

Σιδηροδρομικές μεταφορές:

Φάνηκε ότι η ισχύουσα κοινοτική νομοθεσία για την πρόσβαση στην αγορά και την οργανωτική και χρηματοδοτική διάρθρωση των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων καθώς και η χορήγηση αδειών και η κατανομή των γραμμών ήταν υπερβολικά αόριστη ώστε να είναι αποτελεσματική. Η Επιτροπή αντέδρασε παρουσιάζοντας μια σειρά προτάσεων⁵⁸

⁵² Κανονισμός του Συμβουλίου που καταργεί τους ποσοτικούς περιορισμούς για την πρόσβαση στην αγορά των οδικών εμπορευματικών μεταφορών (ΕΟΚ) 881/92 (ΕΕ L95/1 της 9.4.1992).

⁵³ Κανονισμός (ΕΟΚ) 4059/89 του Συμβουλίου (ΕΕ L390/3 της 30.12.1989), Κανονισμός (ΕΟΚ) 3118/93 του Συμβουλίου (ΕΕ L 279 της 12.11.1993, σ.1.).

⁵⁴ Κανονισμός (ΕΟΚ) 684/92 του Συμβουλίου της 16ης Μαρτίου 1992 για τη θέσπιση κοινών κανόνων στις διεθνείς μεταφορές επιβατών με πούλμαν και λεωφορεία (ΕΕ L 74/1 της 20.3.1992).

⁵⁵ Κανονισμός (ΕΟΚ) 2454/92 του Συμβουλίου της 23ης Ιουλίου 1992 για τον καθορισμό των όρων υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις εθνικές οδικές μεταφορές επιβατών σε ένα κράτος μέλος μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σε αυτό (ΕΕ L 251/1 της 29.8.1992) που αντικαταστάθηκε από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 12/98 του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 1997 για τον καθορισμό των όρων υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις εθνικές οδικές μεταφορές επιβατών σε ένα κράτος μέλος μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σε αυτό (ΕΕ L 4/10 της 8.1.1998).

⁵⁶ Οδηγία 92/106/ΕΟΚ του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση κοινών κανόνων για ορισμένες συνδυασμένες εμπορευματικές μεταφορές μεταξύ των κρατών μελών (ΕΕ L 368/38 της 17.12.1992).

⁵⁷ Οδηγία 96/75/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 19ης Νοεμβρίου 1996 (ΕΕ L 304/12 της 27.11.1996).

⁵⁸ COM (1998) 480 τελικό, που εγκρίθηκε από την Επιτροπή στις 22 Ιουλίου 1998, ΕΕ C321/6 της 20.10.98, και τροποποιημένη πρόταση COM(1999) 616 τελικό, που εγκρίθηκε από την Επιτροπή στις 25 Νοεμβρίου 1999· πρόταση για οδηγία του Συμβουλίου που τροποποιεί την οδηγία

με στόχο να ενισχύσει αυτές τις πτυχές της νομοθεσίας. Οι προτάσεις αυτές έχουν ως σκοπό την επέκταση του πεδίου εφαρμογής των κανόνων που διέπουν τη χορήγηση αδειών σε όλες τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις της Κοινότητας και την εκπόνηση σαφών και πλήρων κανόνων και διαδικασιών για την τιμολόγηση και την κατανομή της μεταφορικής ικανότητας. Κυρίως, στοχεύουν στο άνοιγμα της πρόσβασης στο βασικό κοινοτικό σιδηροδρομικό δίκτυο για τη μεταφορά εμπορευμάτων. Το "πακέτο" εγκρίθηκε από την Επιτροπή τον Ιούλιο του 1998 και θα υποβληθεί στο Συμβούλιο για έγκριση στις αρχές του 2001.

2. Γενικές αρχές για τα μέσα κοινής ωφέλειας

Σε όλες τις περιπτώσεις ελευθέρωσης που απορρέουν από την κοινοτική νομοθεσία, διατηρήθηκε στην πράξη ένα υψηλό επίπεδο μεταφορικών υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Η νομοθεσία προέβλεπε, εφόσον χρειαζόταν, την εφαρμογή μέσων που να διασφαλίζουν ελάχιστες προδιαγραφές ποιότητας. Η εντατικοποίηση του ανταγωνισμού στις εναέριες και στις θαλάσσιες μεταφορές δεν επηρέασε την παροχή υπηρεσιών που να ανταποκρίνονται στις ανάγκες του κοινού δεδομένου ότι τα κράτη μέλη ενέκριναν τα κατάλληλα μέτρα διαφύλαξης.

Ένα στοιχείο - κλειδί αυτής της διαδικασίας ήταν προφανώς η έγκριση μιας σειράς μέτρων και πολιτικών προκειμένου να διασφαλιστεί η διατήρηση και η βελτίωση των ουσιαστικότερων προδιαγραφών κοινής ωφέλειας στο πλαίσιο αυτού του σταδιακού ανοίγματος των αγορών, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά τα ακόλουθα σημεία:

- Διασφάλιση της υπηρεσίας σε μη αποδοτικές διαδρομές: στο πλαίσιο της ελευθέρωσης, είναι συχνά απαραίτητο να λαμβάνονται μέτρα προκειμένου να διασφαλιστεί η διατήρηση της υπηρεσίας για μη αποδοτικές διαδρομές. Τα μέτρα αυτά μπορούν να συνίστανται στη χορήγηση άμεσων επιδοτήσεων σε όλους τους μεταφορείς που εκμεταλλεύονται τη σύνδεση χωρίς διάκριση, είτε στη χορήγηση αποκλειστικών δικαιωμάτων για την εκμετάλλευση μιας υπηρεσίας, με ή χωρίς αντιστάθμιση.

Τα μέτρα αυτά μπορούν να λαμβάνονται για παράδειγμα, για υπηρεσίες που εξυπηρετούν αεροδρόμια ή λιμένες σε νησιά ή απομακρυσμένες περιοχές. Διασφαλίζουν την κινητικότητα των κατοίκων και των επιχειρήσεων που είναι εγκατεστημένοι στις περιοχές αυτές καθώς και τον ανεφοδιασμό τους.

Συχνά, τα μέτρα αυτά πρέπει να εγκρίνονται κατ' εφαρμογή των κανόνων που ισχύουν για τις κρατικές ενισχύσεις. Η Επιτροπή, σε παρόμοιες περιπτώσεις, ενέκρινε πάντα αυτά τα καθεστώτα, εφόσον είναι σχεδιασμένα έτσι ώστε να νοθεύουν το λιγότερο δυνατό τις ανταλλαγές και τον ανταγωνισμό και να δικαιολογούνται στην κάθε περίπτωση. Για παράδειγμα, αν τα αποκλειστικά δικαιώματα αποτελούν αντικείμενο πρόσκλησης υποβολής προσφορών που να μην πραγματοποιεί διακρίσεις, θεωρείται, καταρχάς, ότι είναι συμβιβάσιμα με τη συνθήκη.

91/440/ΕΟΚ για την ανάπτυξη των κοινοτικών σιδηροδρόμων· πρόταση για οδηγία του Συμβουλίου που τροποποιεί την οδηγία 95/18/ΕΚ σχετικά με τις άδειες σε σιδηροδρομικές επιχειρήσεις· πρόταση για οδηγία του Συμβουλίου σχετικά με την εκχώρηση σιδηροδρομικής υποδομής και την επιβολή τελών για τη χρήση σιδηροδρομικής υποδομής και την πιστοποίηση ασφάλειας.

- Διασφάλιση της διατήρησης των προδιαγραφών ελάχιστης υπηρεσίας σε όλες τις συνδέσεις: ανοίγοντας τις αγορές στον ανταγωνισμό, είναι συχνά απαραίτητο, στον τομέα των μεταφορών, να μην υποβαθμίζεται το επίπεδο των υπηρεσιών, αφού οι επιχειρήσεις θα μπορούσαν να "θυσιάσουν" την ποιότητα και τα τακτικά δρομολόγια προκειμένου να περιορίσουν το κόστος. Έτσι, θα μπορούσε να τεθεί σε κίνδυνο ο στόχος των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Για να αποφευχθεί ο παραπάνω κίνδυνος, τα κράτη μέλη εξαρτούν συνήθως τη χορήγηση αδειών εκμετάλλευσης από ελάχιστους όρους πρόσβασης που εφαρμόζονται κατά τρόπο που να μην συνιστά διάκριση σε όλους τους δυνητικούς εισερχόμενους. Οι θαλάσσιες συνδέσεις μεταξύ των νησιών και της ευρωπαϊκής ηπείρου διασφαλίζονται συχνά χάρη σε ελάχιστες απαιτήσεις σε ό,τι αφορά τα τακτικά δρομολόγια, την μεταφορική ικανότητα και την τιμολόγηση για τις υπηρεσίες μεταφοράς επιβατών και εμπορευμάτων. Η χορήγηση άμεσων επιδοτήσεων μπορεί να αποδειχθεί απαραίτητη για την κάλυψη του οριακού κόστους που αντιπροσωπεύουν αυτές οι απαιτήσεις. Οι επιδοτήσεις αυτές μπορούν, για παράδειγμα, να μειώσουν την τιμή του εισιτηρίου ανά επιβάτη ή φορτίο. Θεωρητικά χορηγούνται σε όλους τους φορείς που εκμεταλλεύονται την ίδια διαδρομή χωρίς διάκριση.

Η εφαρμογή των αρχών αυτών στην πράξη επιβεβαιώνεται, για παράδειγμα, στους τομείς των εναέριων και οδικών μεταφορών

3. Παραδείγματα του τομέα των μεταφορών

Εναέριες μεταφορές

Ο τομέας των εναέριων μεταφορών αποτελεί ένα εξαιρετικό παράδειγμα συμβιβασιμότητας μιας διαδικασίας πλήρους ελευθέρωσης με τη διατήρηση υποχρεώσεων παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Η ελευθέρωση αυτή συνοδευόταν από το δικαίωμα για τα κράτη μέλη να επιβάλουν μια υποχρέωση υπηρεσίας κοινής ωφέλειας όταν θεωρούν ότι μια σύνδεση είναι ζωτική για την οικονομική ανάπτυξη της περιοχής στην οποία είναι εγκατεστημένο το αεροδρόμιο. Κάτι τέτοιο μπορεί να ισχύει για συνδέσεις που εξυπηρετούν ένα αεροδρόμιο σε μια περιφερειακή ή αναπτυσσόμενη ζώνη στην επικράτεια του εν λόγω κράτους μέλους, ή ακόμη για συνδέσεις με χαμηλή κίνηση προς περιφερειακά αεροδρόμια. Οι προδιαγραφές που επιβάλλονται βάσει της υποχρέωσης παροχής υπηρεσίας κοινής ωφέλειας μπορεί να αφορούν τις τιμές, τον αριθμό προσφερομένων θέσεων, τη συχνότητα κλπ. στις περιπτώσεις όπου δεν θα προσφερόταν ένα παρόμοιο επίπεδο υπηρεσίας αν οι μεταφορείς λάμβαναν αποκλειστικά υπόψη το εμπορικό τους συμφέρον. Η επιλογή των συνδέσεων και ο καθορισμός των προδιαγραφών υπόκεινται στον έλεγχο της Επιτροπής.

Όταν μια σύνδεση αποτελεί αντικείμενο υποχρέωσης παροχής υπηρεσίας κοινής ωφέλειας, η πρόσβαση στη σύνδεση αυτή είναι ανοικτή για οποιοδήποτε εναέριο μεταφορέα, εφόσον τηρεί την εν λόγω υποχρέωση. Ωστόσο, αν κανείς δεν επιθυμεί να εκμεταλλευθεί την εν λόγω σύνδεση γιατί δεν τον ενδιαφέρει από εμπορική άποψη, τα κράτη μέλη μπορούν να περιορίσουν την πρόσβαση στη σύνδεση σε ένα μόνο εναέριο μεταφορέα για μέγιστη περίοδο τριών ετών. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, το δικαίωμα εκμετάλλευσης των υπηρεσιών προτείνεται μέσω πρόσκληση υποβολής προσφορών σε κοινοτικό επίπεδο.

Πέρα από τη δυνατότητα επιβολής υποχρέωση παροχής υπηρεσίας κοινής ωφέλειας, τα κράτη μέλη μπορούν επίσης να χορηγήσουν και ενισχύσεις κοινωνικού χαρακτήρα. Η Ισπανία, η Πορτογαλία και η Γαλλία χρησιμοποίησαν τη δυνατότητα αυτή για να επιδοτήσουν μη βιώσιμες συνδέσεις. Η μέθοδος αυτή μπορεί να συνδυαστεί με την επιβολή υποχρέωσης παροχής υπηρεσίας κοινής ωφέλειας που να διασφαλίζει ένα συγκεκριμένο επίπεδο εξυπηρέτησης της σύνδεσης. Η ενίσχυση έχει κοινωνικό χαρακτήρα όταν καλύπτει ορισμένες συγκεκριμένες μόνο κατηγορίες επιβατών που ταξιδεύουν στη σύνδεση, όπως παιδιά ή μειονεκτούντα άτομα. Στην περίπτωση των μειονεκτικών περιοχών, όπως τα νησιά, η ενίσχυση μπορεί να καλύπτει ολόκληρο τον πληθυσμό της περιοχής.

Αυτά τα δυο είδη συστημάτων με στόχο τη διατήρηση των προδιαγραφών ελάχιστης υπηρεσίας σε συνδέσεις χωρίς εμπορικό ενδιαφέρον αποδείχθηκαν μέχρι σήμερα ικανοποιητικά στον τομέα των εναέριων μεταφορών.

Οδικές μεταφορές

Η εναρμόνιση ενός βασικού επιπέδου ανταγωνισμού και η απαίτηση μιας ελάχιστης διαφάνειας κατά την ανάθεση των συμβάσεων υπηρεσιών θεωρούνται απαραίτητες για τη διασφάλιση υψηλών ποιοτικών επιπέδων. Η Επιτροπή ενέκρινε ένα σχέδιο κανονισμού για τις δημόσιες υπηρεσίες στις μεταφορές επιβατών⁵⁹, με στόχο να διασφαλιστεί ότι οι φορείς δημοσίων μεταφορών θα προσφέρουν λόγω του ανταγωνισμού στους επιβάτες καλύτερες υπηρεσίες, θα ελέγξουν το κόστος τους και θα διασφαλίσουν το μέγιστο δυνατό επίπεδο ασφάλειας. Το κείμενο αυτό επιβάλλει επίσης στις αρμόδιες αρχές για τις μεταφορές τη ρητή υποχρέωση να αναλάβουν πολιτικές που να διατηρήσουν την ποιότητα, την ολοκλήρωση των υπηρεσιών και τα συμφέροντα των εργαζομένων. Οι αποτελεσματικές δημόσιες μεταφορές θεωρούνται ουσιαστικός παράγοντας ελάφρυνσης της κυκλοφορίας και εξυγίανσης του περιβάλλοντος.

Ενέργεια

Η οδηγία "ηλεκτρισμός"⁶⁰ επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να ανοίξουν κατά 30% τουλάχιστον την εσωτερική τους ζήτηση στον ευρωπαϊκό ανταγωνισμό το 2000· η οδηγία "φυσικό αέριο"⁶¹ επιβάλλει το άνοιγμα κατά τουλάχιστον 20% της αγοράς. Δημιουργώντας μια εσωτερική αγορά φυσικού αερίου και ηλεκτρισμού ανοιχτή και ανταγωνιστική, η Κοινότητα ακολούθησε μια σταδιακή προσέγγιση. Οι πρώτες οδηγίες ελευθέρωσης αυτών των τομέων έπρεπε να εφαρμοστούν από τα κράτη μέλη το αργότερο αντίστοιχα το Φεβρουάριο του 1999^{62,63} και τον Αύγουστο του 2000⁶⁴ αντίστοιχα. Η προσέγγιση αυτή υιοθετήθηκε ώστε να επιτραπεί στον τομέα να προσαρμοστεί στις αλλαγές και να ληφθούν τα απαραίτητα μέτρα προκειμένου να διασφαλιστεί η διατήρηση και η ανάπτυξη των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας στους τομείς αυτούς.

⁵⁹ COM (7) 2000 /9 της 26ης Ιουλίου 2000.

⁶⁰ Οδηγία 96/92/EK σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας .

⁶¹ Οδηγία 98/30/EK σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου .

⁶² Το Βέλγιο και η Ιρλανδία διαθέτουν ένα έτος επιπλέον, η Ελλάδα δύο.

⁶³ Οδηγία 96/92/EK σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας.

⁶⁴ Οδηγία 98/30/EK σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου.

Λαμβάνοντας υπόψη τις αντίστοιχες ιδιαιτερότητες των τομέων, οι δυο οδηγίες ακολουθούν την ίδια προσέγγιση: εισαγωγή ελάχιστων επιπέδων σταδιακού ανοίγματος της ζήτησης⁶⁵. υποχρέωση προσφοράς στους τρίτους πρόσβασης χωρίς διακρίσεις στα βασικά δίκτυα και τις υποδομές, ειδικότερα τις εγκαταστάσεις αποθήκευσης φυσικού αερίου· υποχρέωση αποσύνδεσης σε ό,τι αφορά τις εγκαταστάσεις μεταφοράς και διανομής· υποχρέωση εισαγωγής αποτελεσματικής νομοθεσίας για την πρόληψη οποιασδήποτε διάκρισης.

Στην πράξη, η ελευθέρωση προχώρησε πολύ ταχύτερα σε ολόκληρη την Κοινότητα από ό,τι απαιτούσαν οι οδηγίες και απ' ό,τι προβλεπόταν. Το 65% σχεδόν της ζήτησης ηλεκτρισμού και το 80% της συνολικής ευρωπαϊκής ζήτησης φυσικού αερίου είναι ήδη εντελώς ανοικτά στον ανταγωνισμό σε ευρωπαϊκή κλίμακα και, στα περισσότερα κράτη μέλη, αποφασίστηκε να υπάρξει πλήρης ελευθέρωση τα αμέσως επόμενα έτη⁶⁶. Εξάλλου, παρά τις δυνατότητες που υπήρχαν για την εφαρμογή των οδηγιών, για παράδειγμα σε ό,τι αφορά τις μεθόδους πρόσβασης των τρίτων και την αποσύνδεση, τα κράτη μέλη επέλεξαν σχεδόν όλα, τόσο για το φυσικό αέριο όσο και για τον ηλεκτρισμό, προσεγγίσεις που σε μεγάλο βαθμό θεωρείται ότι ήταν οι καταλληλότερες για την ανάπτυξη ενός πραγματικού ανταγωνισμού.

Προφανώς, η έννοια της υπηρεσίας κοινής ωφέλειας είναι πρωταρχική στην ελευθέρωση αυτών των αγορών. Πράγματι, ο εξασφαλισμένος ανεφοδιασμός όλων των καταναλωτών της Ένωσης σε ηλεκτρισμό και, όταν είναι συνδεδεμένοι με το δίκτυο, σε φυσικό αέριο, σε λογικές τιμές, είναι από πολλές απόψεις μια από τις σημαντικότερες υπηρεσίες κοινής ωφέλειας. Για το λόγο αυτό οι δυο οδηγίες περιέχουν ένα ορισμένο αριθμό διατάξεων και εγγυήσεων με στόχο τη διαφύλαξη των βασικών στόχων υπηρεσίας κοινής ωφέλειας, όπως η ασφάλεια ανεφοδιασμού, η καθολική σύνδεση στο δίκτυο διανομής ηλεκτρισμού με λογικές τιμές και η προστασία των πολιτών που είναι ευάλωτοι έναντι της διακοπής των υπηρεσιών. Σε μια ελευθερωμένη αγορά, οι στόχοι αυτοί μπορούν να επιτευχθούν μόνο με την εφαρμογή αυστηρών κριτηρίων για την αδειοδότηση των φορέων.

Η διατήρηση στους τομείς αυτούς των υψηλότερων δυνατών προδιαγραφών σε ολόκληρη την Κοινότητα υπήρξε και θα παραμείνει ουσιώδης απαραίτητη προϋπόθεση της ελευθέρωσης. Για το λόγο αυτό οι οδηγίες "φυσικό αέριο" και "ηλεκτρισμός" προβλέπουν τη δυνατότητα για τα κράτη μέλη να λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα προκειμένου να διασφαλίσουν τη διατήρηση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, καθώς και τη διατήρηση και τη βελτίωση των προδιαγραφών αυτών των υπηρεσιών.

Οι μηχανισμοί που επιτρέπουν να διασφαλιστεί η κατάλληλη παροχή των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας που περιγράφονται στη συνέχεια επιβεβαιώνονται ολοένα και περισσότερο ως το πρότυπο για το σύνολο της Ευρώπης:

— Ασφάλεια και αξιοπιστία των δικτύων:

⁶⁵ Σε ό,τι αφορά τον ηλεκτρισμό, τα κράτη μέλη έπρεπε να ανοίξουν τη ζήτηση κατά 28% το 1999, 35% το 2003 το αργότερο. Για το φυσικό αέριο, τα κράτη μέλη έπρεπε να ανοίξουν ένα ελάχιστο ποσοστό 20% της ζήτησης το 2000 και να φθάσουν στο 28% το 2003.

⁶⁶ Έτσι, για τον ηλεκτρισμό το Ηνωμένο Βασίλειο, η Φινλανδία, η Σουηδία και η Δανία άνοιξαν ήδη τη ζήτηση κατά 100%. Το Βέλγιο, οι Κάτω Χώρες, η Δανία και η Ισπανία θα ανοίξουν πλήρως τη ζήτηση μεσοπρόθεσμα.

Τα δίκτυα μεταφοράς και διανομής παραμένουν στα χέρια των φορέων που έχουν μονοπωλιακή θέση⁶⁷. Από την άποψη αυτή, η κατάσταση μετά την ελευθέρωση δεν διαφέρει σημαντικά σε σχέση με την προηγούμενη. Τα κράτη μέλη παραμένουν ελεύθερα να αναθέτουν τη διαχείριση και την εκμετάλλευση αυτής της δραστηριότητας σε μια δημόσια επιχείρηση⁶⁸, ή σε μια ιδιωτική επιχείρηση. Και στις δυο περιπτώσεις, τα κράτη μέλη προβλέπουν συνήθως μια ανεξάρτητη διαδικασία αξιολόγησης και ελέγχου των προδιαγραφών, είτε από ανεξάρτητο ελεγκτικό οργανισμό, είτε από τη δημόσια διοίκηση. Ο βαθμός ασφάλειας και αξιοπιστίας των δικτύων υπήρξε πάντα και παραμένει υψηλός στην Ευρώπη, και δεν έχει επηρεαστεί από την ελευθέρωση.

– Ασφάλεια ανεφοδιασμού:

Στο πλαίσιο των οδηγιών, τα κράτη μέλη παραμένουν ελεύθερα, όπως ήταν πάντοτε, να αναλαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα προκειμένου να διασφαλίσουν την ασφάλεια ανεφοδιασμού σε ηλεκτρισμό και φυσικό αέριο. Ωστόσο, οποιοδήποτε μέτρο λαμβάνεται πρέπει να είναι απαραίτητο για την επίτευξη των εν λόγω στόχων και δεν μπορεί να συνιστά διακρίσεις. Τα κράτη μέλη μπορούν, για παράδειγμα, να ορίσουν το καύσιμο που πρέπει να χρησιμοποιείται για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας σε περίπτωση υπερβολικής εξάρτησης έναντι μιας πηγής, ή μπορούν να λάβουν μέτρα για να διασφαλίσουν την επαρκή ποικιλία των πηγών ανεφοδιασμού σε φυσικό αέριο.

– Δικαίωμα σύνδεσης στο δίκτυο:

Το δικαίωμα σύνδεσης δεν θεωρείται συνήθως απαραίτητο από τα κράτη μέλη παρά μόνο σε ό,τι αφορά τον ηλεκτρισμό. Έτσι, η οδηγία προβλέπει ρητά ότι "τα κράτη μέλη μπορούν να υποχρεώσουν τις εταιρείες διανομής να ανεφοδιάζουν πελάτες σε συγκεκριμένες περιοχές. Η τιμολόγηση αυτών των παροχών μπορεί να ρυθμίζεται, για παράδειγμα για να εξασφαλίζεται η ίση μεταχείριση των εν λόγω πελατών". Όταν η αγορά των τελικών καταναλωτών είναι ελεύθερη, οι ιδιοκτήτες των δικτύων διανομής μπορούν να συνεχίσουν να υπόκεινται στην υποχρέωση παροχής καθολικής σύνδεσης. Εναπόκειται τότε σε κάθε κράτος μέλος να αποφασίσει αν επιθυμεί να επιλέξει ως προϋπόθεση για την αδειοδότηση εταιρειών που πωλούν ηλεκτρισμό σε τελικούς καταναλωτές την εφαρμογή ίδιων τιμολογίων σε όλους τους καταναλωτές στο εσωτερικό μιας συγκεκριμένης περιοχής.

– Ειδική προστασία των καταναλωτών:

Δεδομένο ότι ο ηλεκτρισμός και το φυσικό αέριο αποτελούν ουσιώδεις υπηρεσίες, είναι απαραίτητες ειδικές διατάξεις για να διασφαλιστεί ότι δεν θα διακοπεί ο ανεφοδιασμός ευάλωτων προσώπων. Όταν οι αγορές είναι πλήρως ελευθερωμένες, η τήρηση των προδιαγραφών υπηρεσίας κοινής ωφέλειας διασφαλίζεται από την εφαρμογή ελάχιστων κριτηρίων αδειοδότησης. Αν δεν πληρούνται τα κριτήρια αυτά, αφαιρείται η άδεια παροχής ηλεκτρισμού ή φυσικού αερίου.

⁶⁷ Με την εξαίρεση ορισμένων αλληλοκαλύψεων των δικτύων φυσικών αερίου, ειδικότερα στη Γερμανία.

⁶⁸ Ορισμένες χώρες, όπως η Ισπανία, μεταβιβάζουν το δίκτυο διανομής στο δημόσιο τομέα.

– Προδιαγραφές υπηρεσίας:

Είναι προφανώς προς το δημόσιο συμφέρον να μεριμνάται ώστε οι προδιαγραφές της υπηρεσίας που συνδέονται με την παροχή ηλεκτρισμού και φυσικού αερίου, όπως οι προθεσμίες σύνδεσης και επισκευής, η ακρίβεια των λογαριασμών και η ποιότητα των άλλων υπηρεσιών προς την πελατεία, να είναι οι υψηλότερες δυνατές και να βελτιώνονται συνεχώς. Έχε ζωτική σημασία οι προδιαγραφές αυτές να διατηρούνται και να ενισχύονται σε μια ελευθερωμένη αγορά. Η πείρα δείχνει ότι όπου πραγματοποιήθηκε ελευθέρωση, ιδιαίτερα σε εθνικό επίπεδο, οι προδιαγραφές αυτές πολλαπλασιάζονται, και αυτό για δυο λόγους. Πρώτον, η άδεια πώλησης ηλεκτρισμού συνοδεύεται πάντα από προϋποθέσεις, ορισμένες από τις οποίες προβλέπουν ελάχιστες προδιαγραφές υπηρεσίας. Οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές αυξάνουν τον αριθμό αυτών των προδιαγραφών και τις αναπτύσσουν από χρόνο σε χρόνο. Δεύτερον, δεδομένου ότι οι προδιαγραφές υπηρεσίας αντιπροσωπεύουν για τις εταιρείες ένα σημαντικό πεδίο ανταγωνισμού, ο ανταγωνισμός, οδηγεί στη βελτίωσή τους. Έτσι, οι προδιαγραφές υπερβαίνουν τα ελάχιστα επίπεδα που καθορίζουν οι ρυθμιστικές ή διοικητικές αρχές.

Εξάλλου, το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τη σταδιακή ελευθέρωση της βιομηχανίας του ηλεκτρισμού και του φυσικού αερίου στην Ευρώπη, έχει ως διπλό στόχο τη μείωση των τιμών και τη διατήρηση ακόμα και την ανάπτυξη, των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Η πείρα δείχνει σαφώς ότι, εφόσον παραστεί ανάγκη, μέσω της δημιουργίας των κατάλληλων ρυθμιστικών μέτρων, οι υπηρεσίες αυτές όχι μόνο μπορούν να διατηρηθούν αλλά και να αναπτυχθούν σε μια ανταγωνιστική αγορά. Πράγματι, μολονότι οι οδηγίες προβλέπουν⁶⁹ τη δυνατότητα εξαίρεσης από τις υποχρεώσεις που επιβάλλουν αν δεν υπάρχει λιγότερο περιοριστικό μέσο για την πραγματοποίηση των νόμιμων στόχων υπηρεσίας κοινής ωφέλειας, κανένα κράτος μέλος δεν έκρινε απαραίτητο να προσφύγει στη δυνατότητα αυτή.

Εννοείται ότι, για την πραγματοποίηση των προαναφερθέντων στόχων, είναι απαραίτητος ένας μηχανισμός παρακολούθησης και, ενδεχομένως, ρύθμισης. Αν και οι πτυχές αυτές εμπίπτουν σε μεγάλο βαθμό στην επικουρικότητα (εναπόκειται, για παράδειγμα, σε κάθε κράτος μέλος να καθορίσει τον απαραίτητο βαθμό προστασίας έναντι της διακοπής των υπηρεσιών), η Επιτροπή έχει ως στόχο να διασφαλίσει τα υψηλότερα δυνατά επίπεδα για όλες τις μορφές υπηρεσιών κοινής ωφέλειας στο σύνολο της Κοινότητας.

Ραδιόφωνο και τηλεόραση

Οι ιδιωτικές τηλεοπτικές υπηρεσίες αναπτύχθηκαν από τη δεκαετία του 1980, δημιουργώντας έτσι το σημερινό διπλό σύστημα δημόσιας/ιδιωτικής τηλεοπτικής μετάδοσης. Η αναγκαιότητα συνύπαρξης μιας δημόσιας και μιας ιδιωτικής εμπορικής τηλεόρασης αναγνωρίζεται και υποστηρίζεται τόσο από τα κράτη μέλη όσο και από την Κοινότητα. Σήμερα, ο ραδιοτηλεοπτικός τομέας είναι ελευθερωμένος στο επίπεδο της Κοινότητας.

⁶⁹

Άρθρο 3, παράγραφος 2 και των δυο οδηγιών.

Το ραδιόφωνο και η τηλεόραση διαδραματίζουν κεντρικό ρόλο στη λειτουργία των σύγχρονων δημοκρατιών, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά την ανάπτυξη και τη μετάδοση των κοινωνικών αξιών. Για το λόγο αυτό, ο τομέας της ραδιοτηλεοπτικής μετάδοσης αποτέλεσε, αφότου υπάρχει, το αντικείμενο ειδικής ρύθμισης, προς το γενικό συμφέρον. Η νομοθεσία αυτή βασιζόταν σε κοινές αξίες, όπως η ελευθερία έκφρασης, το δικαίωμα απάντησης, ο πλουραλισμός, η προστασία των πνευματικών δικαιωμάτων, η προώθηση της πολιτισμικής και γλωσσικής ποικιλίας, η προστασία των ανηλίκων και η ανθρώπινη αξιοπρέπεια καθώς και η προστασία των καταναλωτών.

Καταρχάς τα κράτη μέλη εγκρίνουν, τηρώντας την κοινοτική νομοθεσία, τη νομοθεσία που επιτρέπει να διασφαλιστεί ο σεβασμός αυτών των αξιών. Το πρωτόκολλο για το σύστημα δημόσια ραδιοτηλεοπτικής μετάδοσης στα κράτη μέλη, που προσαρτήθηκε στη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με τη συνθήκη του Άμστερνταμ, αναγνωρίζει το ρόλο και τη σημασία της ραδιοτηλεοπτικής μετάδοσης ως δημόσιας υπηρεσίας και επιβεβαιώνει ότι τα κράτη μέλη είναι αρμόδια για τον καθορισμό και τη διοργάνωση της αποστολής κοινής ωφέλειας και τη χρηματοδότησή της, εφόσον κάτι τέτοιο δεν επηρεάζει τους όρους των ανταλλαγών και του ανταγωνισμού στην Κοινότητα σε μέτρο που είναι αντίθετο με το κοινό συμφέρον, εφόσον βέβαια λαμβάνεται υπόψη η πραγματοποίηση της αποστολής αυτής της δημόσιας υπηρεσίας.

Σε κοινοτικό επίπεδο, η οδηγία "Τηλεόραση χωρίς σύνορα" καθορίζει ένα νομικό πλαίσιο που διασφαλίζει την ελευθερία παροχής ραδιοτηλεοπτικών υπηρεσιών στην εσωτερική αγορά, λαμβάνοντας υπόψη το γενικό συμφέρον. Ωστόσο, η οδηγία "Τηλεόραση χωρίς σύνορα" δεν έχει ακόμη μεταφερθεί από όλα τα κράτη μέλη. Εξάλλου, οι κανόνες ανταγωνισμού της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ανέθεσαν στην Επιτροπή την αρμοδιότητα να προλαμβάνει οποιαδήποτε αντιανταγωνιστική συμπεριφορά αντίθετη με τα συμφέροντα των καταναλωτών, ιδιαίτερα τις καταχρήσεις δεσπόζουσας θέσης και, με βάση τη νομοθεσία για τον έλεγχο των συγκεντρώσεων, τη δημιουργία ολιγοπωλιακών ή μονοπωλιακών διαρθρώσεων στις αγορές.

Εναπόκειται στα κράτη μέλη να αποφασίσουν σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο, αν επιθυμούν να δημιουργήσουν μια δημόσια υπηρεσία ραδιοτηλεοπτικής μετάδοσης, να καθορίσουν την ακριβή αποστολή της και να αποφασίσουν τις λεπτομέρειες για τη χρηματοδότησή της. Λαμβανομένης υπόψη της φύσης της χρηματοδότησης από την οποία επωφελούνται, οι εταιρείες ραδιοτηλεοπτικής μετάδοσης δημόσιας υπηρεσίας μπορούν να υπόκεινται στους κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις της συνθήκης ΕΚ. Η Επιτροπή θα πρέπει ειδικότερα να διασφαλίσει ότι η δημόσια χρηματοδότηση των εταιρειών ραδιοτηλεοπτικής μετάδοσης παραμένει ανάλογη με την αποστολή της δημόσιας υπηρεσίας, όπως καθορίστηκε από το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, με άλλα λόγια ότι οποιαδήποτε αντιστάθμιση χορηγείται δεν υπερβαίνει το συμπληρωματικό καθαρό κόστος που αντιπροσωπεύει η συγκεκριμένη αποστολή που έχει ανατεθεί στον εν λόγω δημόσιο ραδιοτηλεοπτικό φορέα.

Η χρηματοδότηση των δημόσιων ραδιοτηλεοπτικών εταιρειών από τα κράτη μέλη έχει αποτελέσει ωστόσο αντικείμενο ορισμένων καταγγελιών που υποβλήθηκαν στην Επιτροπή από ιδιωτικές ραδιοτηλεοπτικές επιχειρήσεις, ειδικότερα σε ό,τι αφορά την παρουσία των δημόσιων ραδιοτηλεοπτικών εταιρειών στην αγορά της διαφήμισης⁷⁰.

⁷⁰

Βλέπε 'XXIXη Έκθεση για την πολιτική ανταγωνισμού (1999)', σ. 89 και επόμενες.

Πρέπει να σημειωθεί ότι τα προβλήματα στα οποία αναφέρονται αυτές οι καταγγελίες αφορούν συνήθως συστήματα χρηματοδότησης που περιλαμβάνουν διαφημιστικά έσοδα και δημόσια συνεισφορά. Η επιλογή του συστήματος χρηματοδότησης εμπίπτει στην αρμοδιότητα του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους, και δεν υπάρχει καταρχήν αντίρρηση να επιλέξει ένα σύστημα διπλής χρηματοδότησης (που να συνδυάζει δηλαδή δημόσια και διαφημιστικά έσοδα) αντί για ένα ενιαίο σύστημα (που να περιλαμβάνει μόνο δημόσια έσοδα), εφόσον κάτι τέτοιο δεν επηρεάζει τον ανταγωνισμό στις εν λόγω αγορές (για παράδειγμα τη διαφημιστική αγορά και την αγορά και/ή πώληση προγραμμάτων) σε βαθμό αντίθετο με το κοινό συμφέρον. Η Επιτροπή σκοπεύει να ολοκληρώσει την ανάλυση των εκκρεμουσών καταγγελιών τους επόμενους μήνες. Θα συνεργαστεί για το θέμα αυτό στενά με τα κράτη μέλη.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η ψηφιακή επανάσταση δεν επηρεάζει την αναγκαιότητα, για την οπτικοακουστική πολιτική, να εντοπίζει ποιο είναι το γενικό συμφέρον σε κάθε περίπτωση, και να το προστατεύει με νομοθεσία. Ωστόσο, οι τεχνολογικές εξελίξεις απαιτούν τη συνεχή επαναξιολόγηση των χρησιμοποιούμενων μέσων και μεθόδων, ώστε να διασφαλιστεί ότι συνεχίζουν να είναι αναλογικά με τους επιδιωκόμενους στόχους..

Μολονότι τα μέσα διανομής (είτε εκκινούν από ένα μοναδικό σημείο προς πολλαπλά σημεία, είτε από ένα μοναδικό σημείο προς ένα μοναδικό σημείο) παραμένουν φυσικά ένα ζωτικό στοιχείο, ορισμένα νέα είδη υπηρεσιών μπορούν επίσης να απαιτούν τον συνυπολογισμό άλλων παραγόντων κατά την αξιολόγηση της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας μιας συγκεκριμένης ρυθμιστικής προσέγγισης (για παράδειγμα κωδικοποίηση ή ελεύθερη μετάδοση).

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II: ΟΡΙΣΜΟΙ

Υπηρεσίες κοινής ωφέλειας

Ο όρος καλύπτει υπηρεσίες εντός και εκτός της αγοράς τις οποίες οι δημόσιες αρχές ταξινομούν ως κοινής ωφέλειας και για τις οποίες επιβάλλουν υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας.

Υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος

Πρόκειται για τον όρο που χρησιμοποιείται στο άρθρο 86 της συνθήκης και αναφέρεται σε υπηρεσίες για τις οποίες τα κράτη μέλη επιβάλλουν υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας μέσω κριτηρίων γενικού συμφέροντος. Μπορεί να καλύπτει δίκτυα μεταφορών, ενέργειας και επικοινωνίες.

Δημόσια υπηρεσία

Πρόκειται για αμφίσημο όρο αφού μπορεί να αναφέρεται είτε στον οργανισμό που παρέχει την υπηρεσία είτε τον ρόλο κοινής ωφέλειας που έχει ανατεθεί στον εν λόγω φορέα. Η υποχρέωση δημόσιας υπηρεσίας επιβάλλεται με στόχο τη βελτίωση ή διευκόλυνση παροχής υπηρεσίας κοινής ωφέλειας, για παράδειγμα στους τομείς των οδικών, εναέριων και σιδηροδρομικών μεταφορών και της ενέργειας. Οι υποχρεώσεις αυτές μπορεί να επιβληθούν σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο. Συχνά, υπάρχει σύγχυση μεταξύ του όρου "δημόσια υπηρεσία", που αναφέρεται στην παροχή υπηρεσίας προς το κοινό και του όρου "δημόσιος τομέας" που αναφέρεται στη νομική μορφή του φορέα που παρέχει την υπηρεσία, ως προς το ιδιοκτησιακό του καθεστώς.

Καθολική υπηρεσία

Η καθολική υπηρεσία, ιδιαίτερα ο καθορισμός των υποχρεώσεων παροχής καθολικής υπηρεσίας αποτελεί θεμελιώδες συνοδευτικό στοιχείο της ελευθέρωσης τομέων όπως οι τηλεπικοινωνίες στην ΕΕ. Ο ορισμός και η διαφύλαξη της καθολικής υπηρεσίας διασφαλίζει ότι η συνεχής πρόσβαση και η ποιότητα των υπηρεσιών διατηρούνται για όλους τους χρήστες και τους καταναλωτές κατά τη διάρκεια της μετάβασης από τη μονοπωλιακή κατάσταση στο άνοιγμα ανταγωνιστικών αγορών. Η καθολική υπηρεσία, σε ένα περιβάλλον ανοικτών και ανταγωνιστικών τηλεπικοινωνιακών αγορών, ορίζεται ως το ελάχιστο επίπεδο υπηρεσιών συγκεκριμένης ποιότητας στις οποίες έχουν πρόσβαση όλοι οι χρήστες και καταναλωτές βάσει των οικείων εθνικών προϋποθέσεων, σε προσιτή τιμή.