



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 21.5.2003
COM(2003) 270 τελικό

ΠΡΑΣΙΝΟ ΒΙΒΛΙΟ
ΓΙΑ ΤΙΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΚΟΙΝΗΣ ΩΦΕΛΕΙΑΣ

(υποβληθέν από την Επιτροπή)

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Εισαγωγή.....	4
1. Στοιχεία του ιστορικού.....	7
1.1. Ορισμοί και ορολογία	8
1.2. Ο εξελισσόμενος και θεμελιώδης ρόλος των δημοσίων αρχών.....	8
2. Το πεδίο της κοινοτικής παρέμβασης	9
2.1. Τι είδους επικουρικότητα;.....	9
2.2. Τομεακή νομοθεσία και γενικό νομικό πλαίσιο	14
2.3. Οικονομικές και μη οικονομικές υπηρεσίες	15
3. Προς μια κοινοτική έννοια των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας;.....	17
3.1. Ένα κοινό σύνολο υποχρεώσεων	17
3.1.1 Καθολική υπηρεσία.....	17
3.1.2 Συνέχεια	18
3.1.3 Ποιότητα της υπηρεσίας	19
3.1.4. Προσιτό κόστος.....	19
3.1.5. Προστασία των χρηστών και των καταναλωτών	20
3.2. Περαιτέρω ειδικές υποχρεώσεις	21
4. Καλή διακυβέρνηση: οργάνωση, χρηματοδότηση και αξιολόγηση	25
4.1. Καθορισμός των υποχρεώσεων και επιλογή του οργανισμού	25
4.2. Χρηματοδότηση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας.....	28
4.3. Αξιολόγηση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας.....	31
5. Υπηρεσίες κοινής ωφέλειας και η πρόκληση της παγκοσμιοποίησης.....	33
5.1. Εμπορική πολιτική	33
5.2. Πολιτική για την ανάπτυξη και τη συνεργασία	34
6. Συμπέρασμα	35
Συνοπτικός πίνακας όλων των ερωτήσεων που υποβάλλονται προς συζήτηση	36

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Οι υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας και τα όργανα της κοινοτικής πολιτικής στον τομέα των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος	39
---	----

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Η Ευρωπαϊκή Ένωση βρίσκεται σε κρίσιμη καμπή της ιστορίας της. Προετοιμάζεται για μια άνευ προηγουμένου διεύρυνση και, συγχρόνως στο πλαίσιο της Συνέλευσης, για έναν εκ νέου ορισμό των καθηκόντων και της λειτουργίας των οργάνων της σε μια νέα συνταγματική συνθήκη. Έχει επίσης δρομολογήσει μια στρατηγική για την ανάπτυξη, η οποία βασίζεται στη συνεργία μεταξύ των οικονομικών και των κοινωνικών μεταρρυθμίσεων που συμπληρώνονται από τις διαστάσεις της βιωσιμότητας και της προσοχής στο περιβάλλον.
2. Στο πλαίσιο αυτό, οι *υπηρεσίες κοινής ωφέλειας* διαδραματίζουν έναν όλο και πιο σημαντικό ρόλο: είναι μέρος των αξιών που συμερίζονται όλες οι ευρωπαϊκές κοινωνίες και αποτελούν ουσιαστικό στοιχείο του ευρωπαϊκού κοινωνικού προτύπου. Οι υπηρεσίες αυτές βρίσκονται φυσικά στο κέντρο της συζήτησης. Ο ρόλος τους είναι θεμελιώδης για τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών και για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και της απομόνωσης. Δεδομένης της βαρύτητάς τους στην οικονομία και της σημασίας τους για την παραγωγή άλλων αγαθών και υπηρεσιών, η ποιότητά τους αποτελεί παράγοντα ανταγωνιστικότητας και προσέλκυσης επενδύσεων σε λιγότερο ευνοημένες περιφέρειες. Επιπλέον, οι υπηρεσίες αυτές αποτελούν πυλώνα της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, ως μέρος των δικαιωμάτων των οποίων απολαμβάνουν οι ευρωπαίοι πολίτες και ως ευκαιρία διαλόγου με τις δημόσιες αρχές στο πλαίσιο της καλής διακυβέρνησης.
3. Ενόψει της ένταξης των νέων κρατών μελών, η διασφάλιση υπηρεσιών κοινής ωφέλειας υψηλού επιπέδου και, ιδίως, η ανάπτυξη των βιομηχανιών δικτύου και η διασύνδεσή τους είναι αποφασιστικής σημασίας για τη διευκόλυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, για την αύξηση της ευημερίας των πολιτών και για να βοηθηθούν οι πολίτες να ασκήσουν αποτελεσματικά τα θεμελιώδη τους δικαιώματα. Επίσης, αρκετά νέα κράτη μέλη πραγματοποίησαν κατά την τελευταία δεκαετία τη μετάβαση προς την οικονομία της αγοράς και οι πολίτες τους πρέπει να πειστούν ότι η Ένωση δίνει μεγάλη σημασία στην πρόσβαση όλων στις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας.
4. Οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας βρίσκονται στο επίκεντρο του πολιτικού διαλόγου. Μάλιστα, αφορούν το κεντρικό ζήτημα του ρόλου που διαδραματίζουν οι δημόσιες αρχές σε μια ελεύθερη κοινωνία, αφενός για τη διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας της αγοράς και της τήρησης των κανόνων του παιχνιδιού από όλους τους φορείς και, αφετέρου, για την προστασία του γενικού συμφέροντος, ιδίως για την ικανοποίηση των στοιχειωδών αναγκών των πολιτών και για την προστασία των δημοσίων αγαθών στις περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν μπορεί να τα προστατεύσει η αγορά.
5. Κατά τα πρώτα χρόνια από τη δημιουργία των Κοινοτήτων, ο στόχος της οικονομικής ολοκλήρωσης είχε ως αποτέλεσμα να επικεντρωθούν οι προσπάθειες στην εξάλειψη των φραγμών στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών. Ιδίως, από το δεύτερο ήμισυ της δεκαετίας του 1980, ορισμένοι τομείς στους οποίους, κυρίως ή τουλάχιστον επίσης, παρέχονταν υπηρεσίες κοινής ωφέλειας άνοιξαν σταδιακά στον ανταγωνισμό. Αυτό συνέβη με τις τηλεπικοινωνίες, τις ταχυδρομικές υπηρεσίες, τις μεταφορές και την ενέργεια. Η απελευθέρωση έδωσε ώθηση στον εκσυγχρονισμό, στη διασύνδεση και στην ενσωμάτωση αυτών των τομέων. Αύξησε τον αριθμό των ανταγωνιστών και είχε ως αποτέλεσμα τη μείωση των τιμών, ιδίως στους τομείς και στις χώρες που προέβησαν πρώτα στην απελευθέρωση. Μολονότι δεν υπάρχουν

ακόμα αρκετά στοιχεία για την αξιολόγηση του μακροπρόθεσμου αντίκτυπου από το άνοιγμα των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας στον ανταγωνισμό, στη βάση των διαθέσιμων πληροφοριών δεν υπάρχουν στοιχεία που να υποστηρίζουν την άποψη ότι η απελευθέρωση είχε αρνητικές συνέπειες στη συνολική τους απόδοση, τουλάχιστον όσον αφορά τις προσιτές τιμές και την παροχή καθολικών υπηρεσιών. Η Κοινότητα πάντοτε υποστήριζε την «ελεγχόμενη» απελευθέρωση, δηλ. το προοδευτικό άνοιγμα της αγοράς παράλληλα με τη λήψη μέτρων για την προστασία του γενικού συμφέροντος, ιδίως για τη διασφάλιση της πρόσβασης σε όλους σε υπηρεσίες συγκεκριμένης ποιότητας με προσιτή τιμή, ανεξάρτητα από την οικονομική, κοινωνική ή γεωγραφική τους κατάσταση. Στο πλαίσιο αυτό έδωσε ιδιαίτερη προσοχή στην εξασφάλιση επαρκών προδιαγραφών για τις διασυνοριακές υπηρεσίες, οι οποίες δεν μπορούν να ρυθμίζονται επαρκώς σε εθνικό επίπεδο.

6. Οι αρχικοί φόβοι ότι το άνοιγμα της αγοράς θα είχε αρνητικές συνέπειες στα επίπεδα της απασχόλησης ή στην παροχή υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος, αποδείχθηκαν αβάσιμοι μέχρι τώρα. Το άνοιγμα της αγοράς κατέστησε γενικά περισσότερο προσιτές τις υπηρεσίες. Για τους καταναλωτές στα χαμηλότερα εισοδηματικά κλιμάκια, για παράδειγμα, το ποσοστό του προσωπικού εισοδήματος που χρειάζεται να καταβάλλουν για το συνηθισμένο καλάθι τηλεφωνικών κλήσεων ή για τη συνηθισμένη κατανάλωση ηλεκτρικού ρεύματος, έχει μειωθεί στις περισσότερες χώρες από το 1996 έως το 2002. Ο αντίκτυπος του ανοίγματος της αγοράς στην καθαρή απασχόληση υπήρξε επίσης γενικά θετικός. Οι απώλειες θέσεων εργασίας, ιδίως στα πρώην μονοπώλια, αντισταθμίστηκε με το παραπάνω με τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας χάρη στην ανάπτυξη της αγοράς. Συνολικά, η απελευθέρωση των βιομηχανιών δικτύου εκτιμάται ότι είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός εκατομμυρίου περίπου θέσεων εργασίας στο σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.¹
7. Παρά τα αποτελέσματα αυτά, υπήρξαν κάποιες παρανοήσεις ύστερα από τα πρώτα βήματα προς την απελευθέρωση. Η Επιτροπή κατέβαλε επανειλημμένες προσπάθειες για να αποσαφηνίσει τις σχετικές κοινοτικές πολιτικές. Στην πρώτη οριζόντια ανακοίνωση του 1996,² εξήγησε την αλληλεπίδραση υπέρ των πολιτών μεταξύ των κοινωνικών μέτρων στους τομείς του ανταγωνισμού και της ελεύθερης οικονομίας, αφενός, και των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, αφετέρου. Η ανακοίνωση αυτή προτείνει επίσης να προστεθεί η προώθηση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας στους στόχους της συνθήκης. Τροποποιήθηκε το 2000³ προκειμένου να αυξήσει τη νομική ασφάλεια για τους διάφορους οικονομικούς συντελεστές όσον αφορά την εφαρμογή των κανόνων για τον ανταγωνισμό και την εσωτερική αγορά στις δραστηριότητές τους. Το 2001 αυτές οι δύο ανακοινώσεις συμπληρώθηκαν με την έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Λάκεν.⁴ Η έκθεση αυτή ανταποκρίνεται σε ανησυχίες που εκφράστηκαν σχετικά με την οικονομική βιωσιμότητα των φορέων που έχουν αναλάβει καθήκοντα παροχής δημόσιων υπηρεσιών. Υπογραμμίζει τις εγγυήσεις που προσφέρει το άρθρο 86 παράγραφος 2 της συνθήκης⁵ η κοινοτική δράση και η

¹ Η εσωτερική αγορά - Δέκα χρόνια χωρίς σύνορα, SEC(2002) 1417, 7.1.2003

² «Υπηρεσίες κοινής ωφέλειας στην Ευρώπη», ΕΕ C 281, 26.9.1996, σελ.3

³ «Υπηρεσίες κοινής ωφέλειας στην Ευρώπη», ΕΕ C 17, 19.1.2001, σελ.4

⁴ COM (2001) 598 τελικό, 17.10.2001

⁵ Το άρθρο 86 παράγραφος 2 προβλέπει τα εξής: "Οι επιχειρήσεις που είναι επιφορτισμένες με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος... 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

ευθύνη των κρατών μελών, ιδίως όσον αφορά τον καθορισμό των υποχρεώσεων παροχής δημόσιων υπηρεσιών. Επιπλέον, η Επιτροπή κατέβαλε προσπάθειες για να εκτιμήσει καλύτερα την απόδοση των βιομηχανιών που παρέχουν υπηρεσίες κοινής ωφέλειας πραγματοποιώντας τομεακές και οριζόντιες αξιολογήσεις.

8. Στο μεταξύ, η συζήτηση έχει προχωρήσει και το κέντρο βάρους της έχει μετατοπισθεί. Η συνθήκη του Άμστερνταμ αναγνωρίζει τη θέση που έχουν οι υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος μεταξύ των κοινών αξιών της Ένωσης⁶. Αναθέτει επίσης στην Κοινότητα και τα κράτη μέλη «εντός των πλαισίων των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων τους» ευθύνη για την ομαλή λειτουργία αυτών των υπηρεσιών. Στο «Πρωτόκολλο για το σύστημα δημόσιας ραδιοτηλεόρασης» υπογραμμίζει το γεγονός ότι το σύστημα της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης στα κράτη μέλη είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με τις δημοκρατικές, κοινωνικές και πολιτιστικές ανάγκες κάθε κοινωνίας, καθώς και με την ανάγκη να διασφαλίζεται η πολυφωνία στα μέσα ενημέρωσης. Επιπλέον, στο χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων η Ένωση αναγνωρίζει και εξασφαλίζει το δικαίωμα των πολιτών να έχουν πρόσβαση σε υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος⁷. Αυτές οι νέες διατάξεις αποτελούν σημαντικά στοιχεία για την ανάπτυξη της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης: από το οικονομικό πεδίο προς ευρύτερα θέματα που αφορούν το ευρωπαϊκό κοινωνικό πρότυπο, έως την έννοια της ευρωπαϊκής ιθαγένειας και τις σχέσεις μεταξύ κάθε ατόμου στην Ένωση με τις δημόσιες αρχές. Θέτουν επίσης το ζήτημα των μέσων για την αποτελεσματική τους εφαρμογή. Η Επιτροπή θεωρεί ότι τα ζητήματα αυτά αξίζουν ένα ευρύτερο και περισσότερο διαρθρωμένο διάλογο. Φυσικά ο διάλογος αυτός θα λάβει υπόψη και θα εμπνευστεί από την πρόοδο των εργασιών - εξετάζοντας, για παράδειγμα, τις αξίες και τους στόχους της Ένωσης, το ζήτημα των αρμοδιοτήτων ή τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας - στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής Συνέλευσης και της επικείμενης διακυβερνητικής διάσκεψης.
9. Οι αβεβαιότητες και οι ανησυχίες των πολιτών παραμένουν και απαιτούν απάντηση. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρότεινε να υποβάλει η Επιτροπή πρόταση οδηγίας πλαισίου σχετικά με τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας και επίσης το Συμβούλιο κάλεσε την Επιτροπή να εξετάσει το ζήτημα αυτό⁸.
10. Η πραγματικότητα των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, στις οποίες περιλαμβάνονται υπηρεσίες τόσο οικονομικού όσο και μη οικονομικού συμφέροντος, είναι περίπλοκη και διαρκώς μεταβαλλόμενη. Καλύπτει ένα μεγάλο εύρος διαφόρων τύπων

ανάπτυξη των συναλλαγών δεν πρέπει να επηρεάζεται σε βαθμό ο οποίος θα αντέκειτο προς το συμφέρον της Κοινότητας "

⁶ Το άρθρο 16 της συνθήκης προβλέπει τα εξής: «Υπό την επιφύλαξη των άρθρων 73, 86 και 87, και ενόψει της θέσης που κατέχουν οι υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος στο πλαίσιο 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 αντίστοιχων 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»

⁷ Το άρθρο 36 του χάρτη προβλέπει τα εξής: «Η Ένωση αναγνωρίζει και σέβεται την πρόσβαση στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος όπως αυτό προβλέπεται στις εθνικές νομοθεσίες και τις πρακτικές, σύμφωνα με τη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, προκειμένου να προαχθεί η κοινωνική και εδαφική συνοχή της Ένωσης»

⁸ Βλ. επίσης τα συμπεράσματα της προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Βαρκελώνης, 15 και 16 Μαρτίου 2002, παράγραφος 42, και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου των Βρυξελλών, 20 και 21 Μαρτίου 2003, παράγραφος 26.

δραστηριοτήτων, από τις μεγάλες βιομηχανίες δικτύου (ενέργεια, ταχυδρομικές υπηρεσίες, μεταφορές και τηλεπικοινωνίες) έως την υγεία και την εκπαίδευση, διαφορετικών διαστάσεων, από ευρωπαϊκές ή και παγκόσμιες έως στενά τοπικές, και διαφορετικών φύσεων, οικονομικές ή μη οικονομικές. Η οργάνωση αυτών των υπηρεσιών ποικίλλει ανάλογα με τις πολιτιστικές παραδόσεις, την ιστορία και τις γεωγραφικές συνθήκες κάθε κράτους μέλους και ανάλογα με τα χαρακτηριστικά της συγκεκριμένης δραστηριότητας, ιδίως όσον αφορά την τεχνολογική ανάπτυξη.

11. Η Ευρωπαϊκή Ένωση σέβεται αυτή την ποικιλομορφία και τους ρόλους των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών στην εξασφάλιση της ευημερίας των πολιτών τους και στην εγγύηση των δημοκρατικών επιλογών που αφορούν, μεταξύ άλλων, το επίπεδο της ποιότητας των υπηρεσιών. Εξαιτίας της ποικιλομορφίας αυτής υπάρχουν διάφοροι βαθμοί κοινοτικής παρέμβασης και χρησιμοποιούνται διαφορετικά μέσα. Η Ένωση έχει επίσης να διαδραματίσει το δικό της ρόλο στο πλαίσιο των αποκλειστικών της αρμοδιοτήτων. Επιπλέον, στο σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας θέτουν μια σειρά ζητημάτων και προβλημάτων που αντιμετωπίζουν από κοινού διάφορες υπηρεσίες και διάφορες αρμόδιες αρχές.
12. Ο διάλογος τον οποίο το παρόν πράσινο βιβλίο επιδιώκει να θέσει σε κίνηση, θέτει ζητήματα που αφορούν
 - το πεδίο εφαρμογής ενδεχόμενης κοινοτικής ενέργειας που εφαρμόζει τη συνθήκη με πλήρη σεβασμό στην αρχή της επικουρικότητας,
 - τις αρχές που θα μπορούσαν να περιληφθούν σε ενδεχόμενη οδηγία πλαίσιο ή σε άλλο γενικό νομικό μέσο σχετικά με τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας και με την προστιθέμενη αξία ενός τέτοιου μέσου,
 - στον ορισμό της καλής διακυβέρνησης στον τομέα της οργάνωσης, της ρύθμισης, της χρηματοδότησης και της αξιολόγησης των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας προκειμένου να εξασφαλισθεί η αύξηση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας και η αποτελεσματική και δίκαια πρόσβαση όλων των πολιτών σε υπηρεσίες υψηλής ποιότητας οι οποίες ικανοποιούν τις ανάγκες τους,
 - κάθε μέτρο που θα μπορούσε να συμβάλει στην αύξηση της νομικής ασφάλειας και στην εξασφάλιση της συνεκτικής και αρμονικής διάρθρωσης μεταξύ του στόχου της διατήρησης υπηρεσιών κοινής ωφέλειας υψηλής ποιότητας, αφενός, και της αυστηρής εφαρμογής των κανόνων για τον ανταγωνισμό και την εσωτερική αγορά, αφετέρου.
13. Το πράσινο βιβλίο αποτελείται από πέντε κύρια μέρη, συν την εισαγωγή και τα συμπεράσματα. Το πρώτο μέρος παρουσιάζει ορισμένα στοιχεία του ιστορικού, το δεύτερο μέρος εξετάζει το πεδίο της κοινοτικής παρέμβασης στον τομέα των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, το τρίτο μέρος προτείνει ορισμένα στοιχεία για ενδεχόμενο κοινό ορισμό των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας στη βάση της ισχύουσας τομεακής νομοθεσίας, το τέταρτο μέρος εξετάζει ζητήματα που αφορούν τον τρόπο με τον οποίο οργανώνονται, χρηματοδοτούνται και αξιολογούνται οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας και το πέμπτο μέρος αφορά τη διεθνή διάσταση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Το πράσινο βιβλίο συνοδεύεται από παράρτημα το οποίο παρουσιάζει λεπτομερέστερα ένα σύνολο υποχρεώσεων για τις δημόσιες υπηρεσίες, οι οποίες απορρέουν από την ισχύουσα νομοθεσία για τους συγκεκριμένους τομείς

καθώς και τα πολιτικά μέσα που είναι διαθέσιμα για την εξασφάλιση της συμμόρφωσης με τις υποχρεώσεις αυτές.

14. Το πράσινο βιβλίο θέτει διάφορα ζητήματα για τα οποία η Επιτροπή θα ήθελε να λάβει τις παρατηρήσεις των ενδιαφερομένων μερών. Στο παρόν έγγραφο προσάπτεται περιληπτικός πίνακας με όλα αυτά τα ερωτήματα.

1. ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΟΥ ΙΣΤΟΡΙΚΟΥ

1.1. Ορισμοί και ορολογία

15. Οι διαφορές στην ορολογία, η σημασιολογική σύγχυση και οι διαφορετικές παραδόσεις στα κράτη μέλη προκάλεσαν πολλές παρανοήσεις στο διάλογο σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Στα κράτη μέλη χρησιμοποιούνται διαφορετικοί όροι και ορισμοί στον τομέα των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, γεγονός που απηχεί διαφορετικές ιστορικές, οικονομικές, πολιτισμικές και πολιτικές εξελίξεις. Η κοινοτική ορολογία προσπαθεί να λαμβάνει υπόψη αυτές τις διαφορές.
16. Ο όρος «*υπηρεσίες κοινής ωφέλειας*» δεν βρίσκεται στην ίδια τη συνθήκη. Στην κοινοτική πρακτική προέρχεται από τον όρο «υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος» και καλύπτει τόσο τις εμπορεύσιμες όσο και τις μη εμπορεύσιμες υπηρεσίες τις οποίες οι δημόσιες αρχές χαρακτηρίζουν ως υπηρεσίες γενικού συμφέροντος που υπόκεινται σε συγκεκριμένες υποχρεώσεις για την παροχή δημόσιων υπηρεσιών.
17. Ο όρος «*υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος*» χρησιμοποιείται στα άρθρα 16 και 86 παράγραφος 2 της συνθήκης. Δεν ορίζεται ούτε στη συνθήκη ούτε στο παράγωγο δίκαιο. Ωστόσο στην κοινοτική πρακτική επικρατεί ευρεία συμφωνία ότι ο όρος αναφέρεται σε υπηρεσίες οικονομικής φύσης για τις οποίες τα κράτη μέλη ή η Κοινότητα έχουν επιβάλει συγκεκριμένες υποχρεώσεις παροχής δημόσιων υπηρεσιών με βάση ένα κριτήριο περί γενικού συμφέροντος. Η έννοια των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος καλύπτει επομένως συγκεκριμένες υπηρεσίες που παρέχονται από τις μεγάλες βιομηχανίες δικτύου, όπως η παροχή των τηλεπικοινωνιακών δικτύων, της ενέργειας και των επικοινωνιών. Ωστόσο ο όρος καλύπτει επιπλέον κάθε άλλη οικονομική δραστηριότητα που υπόκειται σε υποχρεώσεις παροχής δημοσίων υπηρεσιών.
18. Το πράσινο βιβλίο εστιάζεται κυρίως, αλλά όχι αποκλειστικά, σε θέματα που αφορούν «τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος» καθώς η ίδια η συνθήκη εστιάζεται κυρίως σε οικονομικές δραστηριότητες. Ο όρος «υπηρεσίες κοινής ωφέλειας» χρησιμοποιείται στο πράσινο βιβλίο μόνον όπου το κείμενο αναφέρεται και σε μη οικονομικές υπηρεσίες ή όπου δεν είναι αναγκαίο να διευκρινίζεται ο οικονομικός ή μη οικονομικός χαρακτήρας των σχετικών υπηρεσιών.
19. Οι όροι «υπηρεσίες κοινής ωφέλειας» και «υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος» δεν πρέπει να συγχέονται με τον όρο «δημόσιες υπηρεσίες». Ο όρος αυτός είναι λιγότερο ακριβής. Μπορεί να έχει διαφορετικές σημασίες και να προκαλέσει, επομένως, σύγχυση. Ο όρος αυτός άλλοτε αναφέρεται στο γεγονός ότι μια υπηρεσία προσφέρεται στο ευρύ κοινό, άλλοτε τονίζει το γεγονός ότι ανατέθηκε συγκεκριμένος ρόλος σε μια υπηρεσία για το δημόσιο συμφέρον ενώ άλλοτε πάλι

αναφέρεται στην κυριότητα ή στο καθεστώς του παρόχου της υπηρεσίας.⁹ Για τον λόγο αυτό, ο συγκεκριμένος όρος δεν θα χρησιμοποιηθεί στο παρόν πράσινο βιβλίο.

20. Ο όρος «υποχρέωση παροχής δημόσιας υπηρεσίας» χρησιμοποιείται στο παρόν πράσινο βιβλίο. Αναφέρεται σε συγκεκριμένες απαιτήσεις που επιβάλλονται από τις δημόσιες αρχές στον πάροχο της υπηρεσίας για να εξασφαλιστεί η επίτευξη ορισμένων στόχων που αφορούν το δημόσιο συμφέρον, π.χ. στον τομέα των οδικών, εναέριων ή σιδηροδρομικών μεταφορών και της ενέργειας. Οι υποχρεώσεις αυτές μπορούν να επιβάλλονται σε κοινοτικό, εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο.
21. Ο όρος «δημόσια επιχείρηση» χρησιμοποιείται κανονικά επίσης για τον προσδιορισμό της κυριότητας ή του καθεστώτος του παρόχου της υπηρεσίας. Η συνθήκη προβλέπει αυστηρή ουδετερότητα. Σύμφωνα με την κοινοτική νομοθεσία, δεν έχει σημασία εάν οι πάροχοι υπηρεσιών κοινής ωφέλειας είναι δημόσιοι ή ιδιωτικοί· ισχύουν για όλους τα ίδια δικαιώματα και υποχρεώσεις.

1.2. Ο εξελισσόμενος και θεμελιώδης ρόλος των δημοσίων αρχών

22. Η αγορά εξασφαλίζει συνήθως την καλύτερη δυνατή κατανομή των πόρων προς όφελος του ευρύτερου κοινωνικού συνόλου. Ωστόσο, υπάρχουν επίσης πολλές θεμελιώδεις ανθρώπινες ανάγκες οι οποίες δεν μπορούν να ικανοποιηθούν από την αγορά και μόνο. Για το λόγο αυτό κύρια ευθύνη των δημοσίων αρχών ήταν πάντοτε η εξασφάλιση της ικανοποίησης τέτοιων βασικών συλλογικών και ποιοτικών αναγκών και η διατήρηση των δημόσιων αγαθών κάθε φορά που οι δυνάμεις της αγοράς δεν μπορούν να το επιτύχουν. Μέχρι σήμερα, η θεμελιώδης σημασία αυτής της ευθύνης δεν έχει αλλάξει.
23. Ωστόσο, έχει αλλάξει ο τρόπος με τον οποίο οι δημόσιες αρχές ανταποκρίνονται στις υποχρεώσεις τους απέναντι στους πολίτες. Πραγματικά, ο ρόλος των δημοσίων αρχών στο πλαίσιο των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας προσαρμόζεται διαρκώς στις οικονομικές και κοινωνικές εξελίξεις. Στην Ευρώπη ορισμένες υπηρεσίες κοινής ωφέλειας παρέχονται κατά παράδοση από τις ίδιες τις δημόσιες αρχές. Σήμερα, οι δημόσιες αρχές αναθέτουν όλο και συχνότερα την παροχή τέτοιων υπηρεσιών σε δημόσιες ή ιδιωτικές επιχειρήσεις ή σε κοινοπραξίες του δημόσιου και του ιδιωτικού φορέα¹⁰ και οι ίδιες περιορίζονται στον καθορισμό δημοσίων στόχων, στην παρακολούθηση, στη ρύθμιση και, εάν χρειάζεται, στη χρηματοδότηση αυτών των υπηρεσιών.
24. Η εξέλιξη αυτή δεν πρέπει να έχει ως αποτέλεσμα την παραίτηση των δημοσίων αρχών από την ευθύνη τους να μεριμνούν για την επίτευξη των στόχων γενικού συμφέροντος. Μέσω των κατάλληλων ρυθμιστικών οργάνων, οι δημόσιες αρχές πρέπει να είναι σε θέση να διαμορφώνουν τις εθνικές, περιφερειακές ή τοπικές πολιτικές στον τομέα των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και να εξασφαλίζουν την

⁹ Επικρατεί συχνά σύγχυση μεταξύ του όρου «δημόσια υπηρεσία» (public service) και του όρου «δημόσιος τομέας» (public sector). Ο όρος «δημόσιος τομέας» καλύπτει κάθε δημόσια διοίκηση καθώς και κάθε επιχείρηση που ελέγχεται από τις δημόσιες αρχές.

¹⁰ Η Επιτροπή προτίθεται να δημοσιεύσει πράσινο βιβλίο για τις δημόσιες προμήθειες και τις κοινοπραξίες του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα κατά το δεύτερο εξάμηνο του 2003. Στην ανακοίνωσή της με τίτλο «Ανάπτυξη του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών: καινοτόμος χρηματοδότηση και διαλειτουργικότητα τηλεδιοδίων», COM (2003) 132 τελικό, της 23.4.2003, η Επιτροπή εξέτασε τις κοινοπραξίες του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα υπό το φως της ανάγκης να βρεθούν λύσεις στην ανάπτυξη του δικτύου συγκοινωνιών.

εφαρμογή τους. Ωστόσο, η εξέλιξη αυτή κατέστησε διαφανέστερη την οργάνωση, τη χρηματοδότηση και το κόστος αυτών των υπηρεσιών, πράγμα που έχει ως αποτέλεσμα τη διεύρυνση του διαλόγου και την ενίσχυση του δημοκρατικού ελέγχου των τρόπων με τους οποίους παρέχονται και χρηματοδοτούνται οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας. Με την αύξηση της διαφάνειας μειώνεται και ο κίνδυνος να χρησιμοποιούνται οι χρηματοδοτικοί μηχανισμοί για τον περιορισμό του ανταγωνισμού σε αυτές τις αγορές.

25. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση η δημιουργία της εσωτερικής αγοράς επιτάχυνε τη διαδικασία αυτή. Συγχρόνως, η αλλαγή του ρόλου των δημοσίων αρχών σχετικά με την παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας επηρέασε επίσης την ανάπτυξη των κοινοτικών πολιτικών.
26. Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης δεν έθεσε ποτέ εν αμφίβολω την πρωταρχική ευθύνη ή τη δυνατότητα των δημοσίων αρχών να πραγματοποιούν τις αναγκαίες πολιτικές επιλογές σχετικά με τη ρύθμιση των δραστηριοτήτων της αγοράς. Η Επιτροπή σκοπεύει να επιβεβαιώσει εκ νέου την ευθύνη αυτή δίνοντας ώθηση στον ευρωπαϊκό διάλογο για τις πολιτικές επιλογές που πρέπει να γίνουν σχετικά με τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Τα αποτελέσματα του διαλόγου αυτού θα αποτελέσουν τη βάση για τις μελλοντικές κοινοτικές πολιτικές στον τομέα αυτό.

2. ΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ

27. Όσον αφορά το πεδίο της κοινοτικής παρέμβασης, τρία κύρια ζητήματα εξετάζονται στο τμήμα αυτό:
 - Πώς πρέπει να επιμερίζονται οι ευθύνες στον τομέα των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών λαμβάνοντας υπόψη την αρχή της επικουρικότητας;
 - Πρέπει η κοινοτική παρέμβαση να βασίζεται σε μια τομεακή κυρίως προσέγγιση ή πρέπει να δημιουργηθεί ένα γενικό πλαίσιο;
 - Πώς επηρεάζεται το πεδίο της κοινοτικής παρέμβασης από τη διάκριση μεταξύ οικονομικών και μη οικονομικών υπηρεσιών;

2.1. Τι είδους επικουρικότητα;

28. Στον τομέα των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας ο επιμερισμός των καθηκόντων και των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών είναι περίπλοκος και προκαλεί κάποτε παρανοήσεις και δυσaráσκεια στους καταναλωτές, τους χρήστες και τους φορείς.
29. Η συνθήκη δεν αναφέρει τη λειτουργία των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας ως κοινοτικό στόχο και δεν αναθέτει ειδικές αρμοδιότητες στην Κοινότητα στον τομέα των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Μέχρι σήμερα, εκτός από μια τομεακή αναφορά

στον τίτλο που αφορά τις μεταφορές¹¹, οι υπηρεσίες αυτές αναφέρονται σε δύο διατάξεις στη συνθήκη:

- Το άρθρο 16 αναθέτει στην Κοινότητα και στα κράτη μέλη την ευθύνη, εντός των πλαισίων των αντιστοιχών αρμοδιοτήτων τους, να μεριμνούν ούτως ώστε οι πολιτικές τους να επιτρέπουν στις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας την εκπλήρωση του σκοπού τους. Διακηρύσσει μία αρχή της συνθήκης αν και δεν παρέχει στην Κοινότητα συγκεκριμένα μέσα δράσης.
- Το άρθρο 86 παράγραφος 2 αναγνωρίζει έμμεσα το δικαίωμα των κρατών μελών να επιβάλλουν συγκεκριμένες υποχρεώσεις παροχής δημόσιων υπηρεσιών στους οικονομικούς φορείς. Περιλαμβάνει μια θεμελιώδη αρχή: την εξασφάλιση ότι οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας μπορούν να συνεχίσουν να παρέχονται και να αναπτύσσονται στην κοινή αγορά. Οι παρέχοντες υπηρεσίες κοινής ωφέλειας εξαιρούνται από την εφαρμογή των κανόνων της συνθήκης μόνον στο βαθμό που αυτό είναι απολύτως απαραίτητο για να μπορέσουν να εκπληρώσουν το σκοπό τους υπέρ του κοινού συμφέροντος. Για το λόγο αυτό, σε περίπτωση διαφοράς η εκπλήρωση του σκοπού της παροχής δημόσιας υπηρεσίας μπορεί να υπερισχύσει της εφαρμογής των κοινοτικών κανόνων, περιλαμβανομένων των κανόνων για την εσωτερική αγορά και τον ανταγωνισμό, με την επιφύλαξη των κανόνων που προβλέπονται στο άρθρο 86 παράγραφος 2¹². Έτσι, η συνθήκη προστατεύει μεν την αποτελεσματική επιτέλεση ενός καθήκοντος υπέρ του γενικού συμφέροντος, όχι όμως κατ' ανάγκη και τον ίδιο τον πάροχο της υπηρεσίας.

30. Επιπλέον, σύμφωνα με το χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ένωση αναγνωρίζει και σέβεται την πρόσβαση στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος προκειμένου να προαχθεί η κοινωνική και εδαφική συνοχή της Ένωσης¹³.

31. Ο ορισμός, η οργάνωση, η χρηματοδότηση και η παρακολούθηση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας επαφίεται κυρίως στις αρμόδιες εθνικές, περιφερειακές, και τοπικές αρχές. Η Κοινότητα με τη σειρά της, διαθέτει αρμοδιότητες σε τομείς που αφορούν επίσης τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, όπως λ.χ. στην εσωτερική αγορά, στον ανταγωνισμό και στις κρατικές ενισχύσεις, στην κοινωνική πολιτική, στις μεταφορές, στο περιβάλλον, στην υγεία, στην πολιτική για τους καταναλωτές, στα διευρωπαϊκά δίκτυα, στη βιομηχανία, στην οικονομική και κοινωνική συνοχή, στην έρευνα, στην εμπορική και αναπτυξιακή συνεργασία και στη φορολογία. Οι αρμοδιότητες και τα καθήκοντα που ανατίθενται στην Κοινότητα από τη συνθήκη, της παρέχουν τα μέσα για την ανάληψη δράσης έτσι ώστε κάθε πολίτης στην Ευρωπαϊκή Ένωση να έχει στόχο σε υπηρεσίες κοινής οφέλους υψηλής ποιότητας.

Οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας που αφορούν τη λειτουργία του κράτους πρόνοιας και την κοινωνική προστασία αποτελούν σαφώς ζήτημα εθνικών, περιφερειακών και τοπικών αρμοδιοτήτων. Παρόλα αυτά, έχει αναγνωρισθεί ο ρόλος της Κοινότητας στην προώθηση της συνεργασίας και του συντονισμού στους τομείς αυτούς. Η

¹¹ Βλ. άρθρο 73 της συνθήκης

¹² Στην ανακοίνωση που εξέδωσε το 2000 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σχετικά με τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος στην Ευρώπη, παρουσίασε τις τρεις αρχές που διέπουν την εφαρμογή αυτών των διατάξεων, δηλ. τις αρχές της ουδετερότητας, της ελευθερίας των κρατών μελών να ορίσουν τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος και της αναλογικότητας.

¹³ Βλ. άρθρο 36 του χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενδιαφέρεται ιδιαίτερα για την προώθηση της συνεργασίας των κρατών μελών σε ζητήματα που αφορούν τον εκσυγχρονισμό των συστημάτων κοινωνικής προστασίας.

32. Όσον αφορά την ανάγκη και την ένταση της κοινοτικής παρέμβασης, καθώς επίσης και το ρόλο των κρατών μελών, μπορεί να γίνει διάκριση σε τρεις κατηγορίες υπηρεσιών κοινής ωφέλειας:

(1) Υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος που παρέχουν οι βιομηχανίες εκτεταμένου δικτύου

Από τη δεκαετία του 1980 η Κοινότητα εφάρμοσε πολιτική σταδιακού ανοίγματος των αγορών για τις βιομηχανίες εκτεταμένου δικτύου, όπως οι τηλεπικοινωνίες, οι ταχυδρομικές υπηρεσίες, η ηλεκτρική ενέργεια, το φυσικό αέριο και οι μεταφορές, στις οποίες μπορούν να παρέχονται υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος. Συγχρόνως, η Κοινότητα υιοθέτησε ένα συνεκτικό ρυθμιστικό πλαίσιο για αυτές τις υπηρεσίες, το οποίο προβλέπει υποχρεώσεις παροχής δημοσίων υπηρεσιών σε ευρωπαϊκό επίπεδο και περιλαμβάνει πτυχές όπως η καθολική υπηρεσία, τα δικαιώματα των καταναλωτών και των χρηστών και τα ζητήματα υγείας και ασφάλειας. Οι βιομηχανίες αυτές έχουν σαφή κοινοτική διάσταση και αποτελούν σημαντικό λόγο για την ανάπτυξη της έννοιας του ευρωπαϊκού γενικού συμφέροντος. Αυτό αναγνωρίζεται επίσης στον τίτλο XV της συνθήκης, όπου ανατίθεται στην Κοινότητα συγκεκριμένη αρμοδιότητα για τα διευρωπαϊκά δίκτυα στους τομείς των υποδομών μεταφορών, τηλεπικοινωνιών και ενέργειας με το διπλό στόχο της βελτίωσης της ομαλής λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, αφενός, και της επίρρωσης της κοινωνικής και οικονομικής συνοχής, αφετέρου.

(2) Άλλες υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος

Για άλλες υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος, όπως η διαχείριση των αποβλήτων, η ύδρευση ή οι δημόσιες υπηρεσίες ραδιοηλεκτρονικών μεταδόσεων, δεν ισχύει συνολικό ρυθμιστικό καθεστώς σε κοινοτικό επίπεδο. Γενικά, η παροχή και η οργάνωση αυτών των υπηρεσιών υπόκειται στην εφαρμογή των κανόνων περί εσωτερικής αγοράς, ανταγωνισμού και κρατικών ενισχύσεων εφόσον οι υπηρεσίες αυτές μπορούν να επηρεάσουν το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών. Επιπλέον, συγκεκριμένοι κοινοτικοί κανόνες, όπως η περιβαλλοντική νομοθεσία, μπορεί να ισχύσουν για ορισμένες πτυχές της παροχής των εν λόγω υπηρεσιών.

Για τη διάθεση των αποβλήτων (π.χ. υγειονομική ταφή αποβλήτων), παραδείγματος χάρι, οι διατάξεις στην κοινοτική νομοθεσία περί αποβλήτων θεσπίζουν την "αρχή της εγγύτητας"¹⁴. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, η διάθεση των αποβλήτων πρέπει να γίνεται όσο το δυνατόν εγγύτερα στο μέρος όπου δημιουργήθηκαν.

Όσον αφορά τις τηλεοπτικές μεταδόσεις, το ρυθμιστικό καθεστώς συντονίζεται σε κοινοτικό επίπεδο μέσω της οδηγίας "τηλεόραση χωρίς σύνορα",¹⁵ ιδίως σε σχέση

¹⁴ Βλ. ιδίως την οδηγία 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου περί των στερεών αποβλήτων, ΕΕ L 194, της 25.7.1975, σελ. 47, και τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 259/93 του Συμβουλίου σχετικά με τις μεταφορές αποβλήτων, ΕΕ L 30, της 6.2.1993, σελ. 1.

¹⁵ Οδηγία 89/552/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 9ης Οκτωβρίου 1989 για το συντονισμό ορισμένων νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την άσκηση τηλεοπτικών δραστηριοτήτων, ΕΕ L 298, 17.10.1989, σ.23.

με γεγονότα μείζονος σημασίας για την κοινωνία, με την προώθηση ευρωπαϊκών έργων και της ανεξάρτητης παραγωγής, με τη διαφήμιση και την προστασία των ανηλίκων. Εξαιτίας της σημασίας των δημόσιων υπηρεσιών ραδιοτηλεοπτικών μεταδόσεων για τις δημοκρατικές, κοινωνικές και πολιτιστικές ανάγκες κάθε κοινωνίας, έχει επισυναφθεί ειδικό πρωτόκολλο στη συνθήκη του Άμστερνταμ σχετικά με τα συστήματα δημόσιων υπηρεσιών ραδιοτηλεοπτικών μεταδόσεων στα κράτη μέλη. Στην ανακοίνωσή της με θέμα "αρχές και κατευθυντήριες γραμμές για την κοινοτική πολιτική στον οπτικοακουστικό τομέα στην ψηφιακή εποχή"¹⁶, η Επιτροπή προσδιορίζει τις κανονιστικές αρχές σχετικά με τις δημόσιες υπηρεσίες ραδιοτηλεοπτικών μεταδόσεων. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφασήνισε περαιτέρω την προσέγγισή της σε ανακοίνωση της 17ης Οκτωβρίου 2001 σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις που αφορούν τις δημόσιες υπηρεσίες ραδιοτηλεοπτικών μεταδόσεων¹⁷. Λαμβάνει, ιδίως, υπόψη το γεγονός ότι ο τομέας των οπτικοακουστικών μέσων στην Ευρώπη χαρακτηρίζεται από ένα διττό σύστημα που περιλαμβάνει δημόσιους και ιδιωτικούς ραδιοτηλεοπτικούς φορείς.

(3) Μη οικονομικές υπηρεσίες και υπηρεσίες που δεν επηρεάζουν το εμπόριο

Οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας μη οικονομικής φύσης και οι υπηρεσίες που δεν επηρεάζουν το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών δεν υπόκεινται σε συγκεκριμένους κοινοτικούς κανόνες ούτε καλύπτονται από τους κανόνες περί εσωτερικής αγοράς, ανταγωνισμού και κρατικών ενισχύσεων της συνθήκης. Ωστόσο, καλύπτονται από εκείνους τους κοινοτικούς κανόνες που ισχύουν επίσης για τις μη οικονομικές δραστηριότητες και για τις δραστηριότητες που δεν επηρεάζουν το ενδοκοινοτικό εμπόριο, όπως π.χ. τη βασική αρχή της μη διακριτικής μεταχείρισης.

33. Έτσι, η Κοινότητα ανέπτυξε μια πολιτική για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας η οποία στηρίζεται σε διάφορους βαθμούς παρέμβασης και στη χρήση διαφόρων μέσων. Ωστόσο, αφενός, η δημιουργία σε κοινοτικό επίπεδο ενός συγκεκριμένου πλαισίου ανά τομέα δεν εγγυάται καθεαυτή την πρόσβαση κάθε πολίτη σε υπηρεσίες υψηλής ποιότητας στο σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επαφίεται στις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών να προσδιορίζουν και να συμπληρώνουν τους κοινοτικούς κανόνες και να παρακολουθούν την εφαρμογή τους. Αφετέρου, η Επιτροπή μπορεί να λάβει συγκεκριμένα άμεσα μέτρα για την επιβολή των κοινοτικών κανόνων στους τομείς του ανταγωνισμού και των κρατικών ενισχύσεων. Το γεγονός αυτό θα μπορούσε να δώσει την εντύπωση ότι επικρατεί ανισορροπία στην κοινοτική δράση, η οποία θα μπορούσε τελικά να αποβεί σε βάρος της αξιοπιστίας της.
34. Η κοινοτική νομοθεσία για τις βιομηχανίες δικτύου έχει λάβει υπόψη τη σημασία των δημοσίων διοικήσεων των κρατών μελών για την εφαρμογή της νομοθεσίας στον τομέα των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας απαιτώντας τη δημιουργία ανεξάρτητων

¹⁶ COM (1999) 657, 14.12.1999

¹⁷ ΕΕ C 320, 15.11.2001, σελ. 5. Σε αυτήν την ανακοίνωση, η Επιτροπή αναγνωρίζει τον ιδιαίτερο ρόλο των δημόσιων υπηρεσιών ραδιοτηλεοπτικών μεταδόσεων για την προώθηση των δημοκρατικών, κοινωνικών και πολιτιστικών αναγκών κάθε κοινωνίας, όπως αναγνωρίζεται με το πρωτόκολλο της Συνθήκης του Άμστερνταμ. Τα κράτη μέλη είναι αρμόδια για τον ορισμό και την επιλογή της χρηματοδότησης των δημόσιων υπηρεσιών και έχουν τη διακριτική ευχέρεια να ορίζουν ως δημόσιες υπηρεσίες ένα ευρύ φάσμα στο οποίο μπορούν να περιλάβουν, παραδείγματος χάριν, τις ψυχαγωγικές και αθλητικές εκδηλώσεις. Η Επιτροπή διατηρεί το καθήκον να διενεργεί ελέγχους για τον εντοπισμό καταχρηστικών πρακτικών και για την εξασφάλιση της απουσία υπεραντιστάθμισης σύμφωνα με τα συγκεκριμένα κριτήρια που καθορίζονται στην ανακοίνωση

ρυθμιστικών αρχών. Η κοινοτική νομοθεσία αφήνει τις λεπτομερείς θεσμικές ρυθμίσεις σχετικά με τη ρυθμιστική αρχή στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών. Έτσι, η αρχή αυτή μπορεί να είναι ένας φορέας που υπάρχει ήδη ή το υπουργείο που είναι αρμόδιο για τον τομέα, λύση την οποία υιοθέτησε περιορισμένος αριθμός κρατών μελών. Η λύση αυτή θα μπορούσε να είναι προβληματική ως προς την απαραίτητη ανεξαρτησία της εθνικής ρυθμιστικής αρχής σε περίπτωση που τα κράτη μέλη επίσης διατηρούν την κυριότητα ή τον έλεγχο επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στο σχετικό τομέα. Η σημασία καθώς και ο μόνιμος και περίπλοκος χαρακτήρας των σχετικών ρυθμιστικών καθηκόντων καθιστούν συχνά αναγκαία την εμπειρογνωμοσύνη και την ανεξαρτησία ενός τομεακού ρυθμιστικού φορέα¹⁸. Αυτός ο ρυθμιστικός φορέας είναι σημαντικός ως συμπλήρωμα της δράσης των αρμόδιων αρχών όσον αφορά τους στόχους, τις γνώσεις του συγκεκριμένου τομέα καθώς και τον καθορισμό του χρόνου και το συνεχή χαρακτήρα της παρέμβασης. Ιδίως, οι ειδικοί ρυθμιστικοί φορείς έχουν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στην εξασφάλιση της παροχής υπηρεσιών γενικού συμφέροντος, στη δημιουργία των προϋποθέσεων για υγιή ανταγωνισμό, στην πρόληψη των διαταραχών των υπηρεσιών ή της παροχής τους και στην εξασφάλιση επαρκούς επιπέδου προστασίας των καταναλωτών. Σχεδόν όλα τα κράτη μέλη έχουν δημιουργήσει ένα τέτοιο φορέα για τους σχετικούς τομείς. Ωστόσο, ακόμα και στις περιπτώσεις κατά τις οποίες υπάρχει τομεακή ρυθμιστική αρχή, η κυβέρνηση - δηλ. το αρμόδιο υπουργείο - διατηρεί συχνά την αρμοδιότητα για ορισμένες ρυθμιστικές αποφάσεις.

35. Επιπλέον, η κοινοτική νομοθεσία και πρακτική ενθαρρύνει τη συνεργασία και την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των ρυθμιστικών αρχών των κρατών μελών και μεταξύ αυτών και της Επιτροπής. Μολονότι η δημιουργία των εθνικών ρυθμιστικών αρχών αποτελεί σε μεγάλο βαθμό πραγματικότητα, η δημιουργία ευρωπαϊκών ρυθμιστικών αρχών για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας ή η εμβάθυνση της συνεργασίας μεταξύ ρυθμιστικών αρχών από κάθε κράτος μέλος (π.χ. διαρθρωμένα δίκτυα) δεν έχει ακόμα συζητηθεί ευρέως και θα μπορούσε να προκαλέσει διάφορα ερωτήματα. Ένας από τους στόχους αφορά την ανάγκη να εξασφαλισθεί ένας βαθμός συνέπειας στις εθνικές ρυθμιστικές προσεγγίσεις ώστε να αποφευχθούν οι στρεβλώσεις που προέρχονται από διαφορετικές προσεγγίσεις, οι οποίες θα μπορούσαν να έχουν επιπτώσεις στην ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, καθώς και την ανάγκη να βελτιωθεί η λειτουργία αυτών των υπηρεσιών.
36. Οι ακόλουθες ερωτήσεις υποβάλλονται προς συζήτηση:

- (1) Πρέπει να περιληφθεί στους στόχους της Κοινότητας η ανάπτυξη υπηρεσιών κοινής ωφέλειας υψηλής ποιότητας; πρέπει η Κοινότητα να αναλάβει επιπλέον νομικές αρμοδιότητα στον τομέα των υπηρεσιών γενικού οικονομικού και μη οικονομικού συμφέροντος;

(2) Υπάρχει ανάγκη να αποσαφηνιστεί ο καταμερισμός των αρμοδιοτήτων μεταξύ

¹⁸

Ένας ορισμός της τομεακής ρυθμιστικής αρχής περιλαμβάνεται στην απόφαση 2002/627/EK της Επιτροπής της 29ης Ιουλίου 2002 σχετικά με τη σύσταση της ομάδας των ευρωπαϊκών ρυθμιστικών αρχών για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών, ΕΕ L 200/38, 30.7.2002: «για τους σκοπούς της παρούσας απόφασης νοείται ως: "αρμόδια εθνική ρυθμιστική αρχή", η δημόσια αρχή που ιδρύεται σε κάθε κράτος μέλος για να εποπτεύει την καθημερινή ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων των οδηγιών που αναφέρονται σε δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών, όπως ορίζεται στην οδηγία πλαίσιο»

του κοινοτικού επιπέδου και των διοικήσεων των κρατών μελών; Υπάρχει ανάγκη να αποσαφηνιστεί η έννοια των υπηρεσιών που δεν έχουν επιπτώσεις στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών; Εάν ναι, πώς πρέπει να γίνει η αποσαφήνιση αυτή;

- (3) Υπάρχουν υπηρεσίες (εκτός από τις βιομηχανίες εκτεταμένου δικτύου που αναφέρονται στην παράγραφο 32) για τις οποίες θα έπρεπε να θεσπιστεί κοινοτικό ρυθμιστικό πλαίσιο;
- (4) Πρέπει να βελτιωθεί το θεσμικό πλαίσιο; Πώς θα μπορούσε να γίνει αυτό; Ποιον ρόλο θα πρέπει να διαδραματίσουν οι αρχές ανταγωνισμού και ποιον οι ρυθμιστικές αρχές; Χρειάζεται ένας ευρωπαϊκός ρυθμιστικός φορέας για κάθε ρυθμιζόμενη βιομηχανία ή μήπως χρειάζονται πανευρωπαϊκά διαρθρωμένα δίκτυα εθνικών ρυθμιστικών φορέων;

2.2. Τομεακή νομοθεσία και γενικό νομικό πλαίσιο

- 37. Μέχρι σήμερα, η Κοινότητα έχει εγκρίνει νομοθεσία για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας σε τομεακή βάση. Έτσι, έχει αναπτυχθεί σημαντική τομεακή νομοθεσία για τις διάφορες βιομηχανίες δικτύου, όπως για τις ηλεκτρονικές επικοινωνίες, τις ταχυδρομικές υπηρεσίες, το φυσικό αέριο και την ηλεκτρική ενέργεια και τις μεταφορές. Με βάση την πείρα που έχει αποκτηθεί, τέθηκε το ερώτημα εάν πρέπει να αναπτυχθεί ένα κοινό ευρωπαϊκό πλαίσιο για να εξασφαλισθεί η συνεπής εφαρμογή των αρχών στις οποίες βασίζεται το άρθρο 16 της συνθήκης σε κοινοτικό επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Λάκεν η Επιτροπή δεσμεύτηκε να εξεύρει το καλύτερο μέσο για να εξασφαλίσει την ανάπτυξη υπηρεσιών κοινής ωφέλειας υψηλής ποιότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, σε απόλυτη συνοχή με όλες τις κοινοτικές πολιτικές.
- 38. Ένα γενικό νομικό μέσο θα μπορούσε να προσδιορίσει, να αποσαφηνίσει και να ενοποιήσει τους στόχους και τις αρχές που χαρακτηρίζουν το σύνολο ή αρκετούς τύπους των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας σε τομείς που εμπίπτουν στις κοινοτικές αρμοδιότητες. Ένα τέτοιο μέσο θα μπορούσε να αποτελέσει τη βάση για την υιοθέτηση νέας τομεακής νομοθεσίας, η οποία θα μπορούσε να εφαρμόσει τους στόχους που προσδιορίζονται στο νομικό μέσο - πλαίσιο, απλοποιώντας και ενοποιώντας έτσι την εσωτερική αγορά στο συγκεκριμένο τομέα.
- 39. Η ενοποίηση του κοινοτικού κεκτημένου θα μπορούσε να βασιστεί στα κοινά στοιχεία της ισχύουσας τομεακής νομοθεσίας και θα μπορούσε να συμβάλει στην εξασφάλιση της συνολικής συνέπειας των προσεγγίσεων που ακολουθούνται σε διαφορετικούς τομείς των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Θα μπορούσε επίσης να έχει σημαντική συμβολική αξία επιδεικνύοντας σαφώς την κοινοτική προσέγγιση και την ύπαρξη ενός συγκεκριμένου τρόπου με τον οποίο η Κοινότητα κατανοεί την έννοια των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Επιπλέον, η παγίωση αυτή θα μπορούσε να συνδράμει τα νέα κράτη μέλη στην ανάπτυξη των ρυθμιστικών στρατηγικών τους στον τομέα αυτό.
- 40. Ωστόσο, μια τέτοια προσέγγιση θα είχε επίσης τους περιορισμούς της καθώς ένα νομικό μέσο - πλαίσιο, το οποίο θα προσδιόρισε κοινούς στόχους και αρχές, θα ήταν γενικής φύσης αφού θα έπρεπε να βασιστεί στον κοινό παρονομαστή διαφορετικών υπηρεσιών με πολύ διαφορετικά χαρακτηριστικά. Προκειμένου να διατηρηθούν τα σημερινά επίπεδα προστασίας, θα ήταν αναγκαίο να συμπληρωθεί με τομεακή

νομοθεσία η οποία θα προβλέπει λεπτομερέστερες διατάξεις που λαμβάνουν υπόψη τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά διαφόρων υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Επιπλέον, το άρθρο 16 δεν παρέχει τη νομική βάση για την υιοθέτηση ενός ειδικού μέσου. Άλλες διατάξεις της συνθήκης θα μπορούσαν να αποτελέσουν τη νομική βάση, ανάλογα με το περιεχόμενο του οργάνου. Για παράδειγμα, θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί το άρθρο 95, όμως ένα νομικό μέσο - πλαίσιο στη βάση αυτής της διάταξης θα έπρεπε να περιορίζεται σε υπηρεσίες γενικού *οικονομικού* συμφέροντος που επηρεάζουν το ενδοκοινοτικό εμπόριο. Αυτό θα σήμαινε ότι πολλοί σημαντικοί τομείς θα έπρεπε να αποκλεισθούν από το πεδίο εφαρμογής αυτού του νομικού μέσου εξαιτίας της μη οικονομικής φύσης τους ή εξαιτίας της περιορισμένης επίδρασής τους στο εμπόριο. Εάν θεωρείται σκόπιμη η κοινοτική νομοθεσία σε τέτοιους τομείς, η τροποποίηση της συνθήκης θα ήταν ίσως ο καλύτερος τρόπος για τη δημιουργία της κατάλληλης νομικής βάσης.

41. Από νομοτεχνικής άποψης, η ενοποίηση των κοινών στόχων και αρχών θα μπορούσε να προβλέπεται σε ένα νομοθετικό μέσο (δηλ. σε μια οδηγία ή σε ένα κανονισμό) ή σε ένα μη νομοθετικό μέσο (σύσταση, ανακοίνωση, διοργανική συμφωνία). Εκτός από τις διαφορετικές νομικές τους συνέπειες, τα διάφορα μέσα διαφέρουν επίσης και ως προς τον βαθμό συμμετοχής των διαφόρων κοινοτικών θεσμικών οργάνων στη διαδικασία έγκρισής τους.¹⁹
42. Οι ακόλουθες ερωτήσεις υποβάλλονται προς συζήτηση:

- (5) Είναι σκόπιμο ένα γενικό κοινοτικό πλαίσιο για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας; Ποια θα ήταν η προστιθέμενη αξία του σε σχέση με την υφιστάμενη τομεακή νομοθεσία; Ποιοι τομείς και ποια ζητήματα πρέπει να καλύπτονται; Ποιο νομικό όργανο θα πρέπει να χρησιμοποιηθεί (π.χ. οδηγία, κανονισμός, σύσταση, ανακοίνωση, κατευθυντήριες γραμμές, διοργανική συμφωνία);
- (6) Ποιος ήταν ο μέχρι τώρα αντίκτυπος των τομεακών ρυθμίσεων; Προκάλεσαν ασυμφωνίες;

2.3. Οικονομικές και μη οικονομικές υπηρεσίες

43. Η διάκριση μεταξύ των υπηρεσιών οικονομικής φύσης και των υπηρεσιών μη οικονομικής φύσης είναι σημαντική διότι τα δύο αυτά είδη δεν υπόκεινται στους ίδιους κανόνες της συνθήκης. Για παράδειγμα, διατάξεις όπως η αρχή της μη διακριτικής μεταχείρισης και η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων ισχύουν για την πρόσβαση σε όλες τις υπηρεσίες. Οι κανόνες για τις δημόσιες προμήθειες ισχύουν για τα αγαθά, τις υπηρεσίες ή τα έργα που αποκτήθηκαν από δημόσιους οργανισμούς με στόχο την παροχή υπηρεσιών τόσο οικονομικής όσο και μη οικονομικής φύσης. Ωστόσο, η ελευθερία παροχής υπηρεσιών, το δικαίωμα ελεύθερης εγκατάστασης και οι κανόνες περί ανταγωνισμού και κρατικών ενισχύσεων της συνθήκης ισχύουν μόνον για τις οικονομικές δραστηριότητες. Επίσης, το άρθρο 16 της συνθήκης και το άρθρο 36 του χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων αναφέρονται αποκλειστικά στις υπηρεσίες γενικού *οικονομικού* συμφέροντος.

¹⁹ Στο πλαίσιο αυτό πρέπει να σημειωθεί ότι τα νομικά μέσα της Ένωσης αποτελούν αντικείμενο συζητήσεων στην ευρωπαϊκή Συνέλευση. Μάλιστα, τα άρθρα 24 και 28 του προσχεδίου συνταγματικής συνθήκης προσδιορίζουν την προτεινόμενη σειρά νομικών μέσων.

44. Όσον αφορά τη διάκριση μεταξύ υπηρεσιών οικονομικής φύσης και υπηρεσιών μη οικονομικής φύσης, οιαδήποτε δραστηριότητα που αποτελείται από την προσφορά αγαθών και υπηρεσιών σε μια συγκεκριμένη αγορά, αποτελεί οικονομική δραστηριότητα²⁰. Επομένως, οι οικονομικές και οι μη οικονομικές υπηρεσίες μπορεί να συνυπάρχουν εντός του ίδιου τομέα, ακόμη και να παρέχονται κάποτε από τον ίδιο οργανισμό. Επιπλέον, μολονότι μπορεί να μην υπάρχει αγορά για την παροχή ορισμένων υπηρεσιών στο κοινό, μπορεί ωστόσο να υπάρχουν τα αρχικά στάδια του εμπορίου αυτών των υπηρεσιών, κατά τα οποία οι επιχειρήσεις συνάπτουν συμβάσεις με τις δημόσιες αρχές για την παροχή αυτών των υπηρεσιών. Οι κανόνες περί εσωτερικής αγοράς, ανταγωνισμού και κρατικών ενισχύσεων ισχύουν για αυτά τα αρχικά στάδια του εμπορίου τέτοιων υπηρεσιών.
45. Η σειρά των υπηρεσιών που μπορούν να παρέχονται σε μια δεδομένη αγορά υπόκειται σε τεχνολογικές, οικονομικές και κοινωνικές αλλαγές και έχει εξελιχθεί με τον καιρό. Κατά συνέπεια, η διάκριση μεταξύ οικονομικών και μη οικονομικών δραστηριοτήτων υπήρξε δυναμική και εξελισσόμενη και κατά τις τελευταίες δεκαετίες όλο και περισσότερες δραστηριότητες έχουν αποκτήσει οικονομική σημασία. Στην ανακοίνωσή της του 2000, η Επιτροπή περιέλαβε ορισμένα παραδείγματα μη οικονομικών δραστηριοτήτων.²¹ Τα παραδείγματα αυτά αφορούν ιδίως θέματα που αποτελούν εγγενή προνόμια του κράτους, υπηρεσίες όπως η εθνική παιδεία και τα υποχρεωτικά βασικά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης, καθώς και ορισμένες δραστηριότητες που πραγματοποιούνται από οργανισμούς που ασκούν σε μεγάλο βαθμό κοινωνικές λειτουργίες και δεν αποσκοπούν στην πραγματοποίηση βιομηχανικών ή εμπορικών δραστηριοτήτων. Καθώς η διάκριση αυτή δεν είναι στατική μέσα στο χρόνο, η Επιτροπή τόνισε στην έκθεσή της προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Λάκεν ότι δεν θα ήταν ούτε εφικτό ούτε σκόπιμο να δοθεί ένας οριστικός *a priori* κατάλογος όλων των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας που θεωρούνται «μη οικονομικές».²²
46. Μολονότι ο εξελικτικός και δυναμικός χαρακτήρας της διάκρισης αυτής δεν προκαλεί προβλήματα στην πράξη για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, έχει προκαλέσει ανησυχίες, ιδίως μεταξύ των παρόχων μη οικονομικών υπηρεσιών, οι οποίοι ζητούν περισσότερη νομική ασφάλεια σχετικά με το ρυθμιστικό τους περιβάλλον.
47. Επιπλέον, το μέλλον των μη οικονομικών υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, είτε σχετίζονται με προνόμια του κράτους είτε συνδέονται με ευαίσθητους τομείς, όπως ο πολιτισμός, η εκπαίδευση, η υγεία ή οι κοινωνικές υπηρεσίες, θέτει ζητήματα που πρέπει να εξεταστούν σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ο ενεργός ρόλος που διαδραματίζουν φιλανθρωπικές, εθελοντικές και ανθρωπιστικές οργανώσεις εξηγεί εν μέρει τη σημασία που δίνουν οι ευρωπαίοι πολίτες στα θέματα αυτά.
48. Οι ακόλουθες ερωτήσεις υποβάλλονται προς συζήτηση:

(7) Είναι αναγκαίο να προσδιοριστούν περαιτέρω τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται για να καθορισθεί εάν μια υπηρεσία είναι οικονομικής ή μη οικονομικής φύσης; Πρέπει να διευκρινιστεί περαιτέρω η κατάσταση των μη κερδοσκοπικών

²⁰ Απόφαση του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-180-184/98 *Pavel Pavlov and Others κατά Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten* [2000] ECR I-6451

²¹ ΕΕ C 17, 19.1.2001, σελ. 4 (αριθ. 28-30)

²² COM(2001)598, 17.10.2001 (αριθ. 30)

οργανώσεων και των οργανώσεων που επιτελούν κυρίως κοινωνικό έργο;

- (8) Τι ρόλο πρέπει να διαδραματίσει η Ένωση σχετικά με τις μη οικονομικές υπηρεσίες κοινής ωφέλειας;

3. ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΕΝΝΟΙΑ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΟΙΝΗΣ ΩΦΕΛΕΙΑΣ;

49. Δεν είναι, ενδεχομένως, ούτε επιθυμητό ούτε δυνατόν να αναπτυχθεί ένας ενιαίος ευρωπαϊκός ορισμός του περιεχομένου των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Ωστόσο, η ισχύουσα κοινοτική νομοθεσία για τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος περιλαμβάνει ορισμένα κοινά στοιχεία τα οποία μπορούν να αξιοποιηθούν για να δοθεί σε κοινοτικό επίπεδο ένας χρήσιμος ορισμός των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος. Τα στοιχεία αυτά περιλαμβάνουν ιδίως: την καθολική υπηρεσία, τη συνέχεια της υπηρεσίας, την ποιότητα της υπηρεσίας, το προσιτό κόστος, καθώς και την προστασία των χρηστών και των καταναλωτών. Αυτά τα κοινά στοιχεία χαρακτηρίζουν τις κοινοτικές αξίες και στόχους. Έχουν καταστεί υποχρεωτικά στις σχετικές νομοθεσίες και αποσκοπούν στην επίτευξη στόχων όπως η οικονομική αποτελεσματικότητα, η κοινωνική ή εδαφική συνοχή και η ασφάλεια για όλους τους πολίτες. Μπορούν επίσης να συμπληρωθούν με περισσότερο συγκεκριμένες υποχρεώσεις ανάλογα με τα χαρακτηριστικά του κάθε τομέα. Παρόλο που έχουν αναπτυχθεί ειδικά για ορισμένες βιομηχανίες δικτύου, θα μπορούσαν να διαδραματίσουν ένα ρόλο στις κοινωνικές υπηρεσίες.

3.1. Ένα κοινό σύνολο υποχρεώσεων

3.1.1 Καθολική υπηρεσία

50. Η έννοια της καθολικής υπηρεσίας αναφέρεται σε ένα σύνολο απαιτήσεων γενικού συμφέροντος που αφορούν την εξασφάλιση της διάθεσης ορισμένων υπηρεσιών σε καθορισμένη ποιότητα σε κάθε καταναλωτή και χρήστη στην επικράτεια ενός κράτους μέλους, ανεξάρτητα από τη γεωγραφική τους θέση και, υπό το πρίσμα των ειδικών εθνικών καταστάσεων, σε προσιτή τιμή.²³ Η έννοια αυτή έχει αναπτυχθεί ιδίως για τις βιομηχανίες δικτύου (π.χ. τηλεπικοινωνίες, ηλεκτρική ενέργεια και ταχυδρομικές υπηρεσίες). Η έννοια αυτή θεσπίζει το δικαίωμα κάθε πολίτη να έχει πρόσβαση σε ορισμένες υπηρεσίες που θεωρούνται θεμελιώδεις και επιβάλλει υποχρεώσεις στις βιομηχανίες να παρέχουν μια συγκεκριμένη υπηρεσία σε συγκεκριμένες συνθήκες, οι οποίες περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, την πλήρη εδαφική κάλυψη. Στο περιβάλλον της απελευθερωμένης αγοράς, η υποχρέωση καθολικής υπηρεσίας εγγυάται την καθολική πρόσβαση στην υπηρεσία καθώς και τη διατήρηση και, εάν χρειάζεται, τη βελτίωση της ποιότητας της υπηρεσίας αυτής.
51. Η έννοια της καθολικής υπηρεσίας είναι δυναμική. Συμβάλλει στο λαμβάνουν υπόψη οι απαιτήσεις γενικού συμφέροντος τις πολιτικές, κοινωνικές, οικονομικές, και τεχνολογικές εξελίξεις και επιτρέπει, εάν χρειάζεται, την τακτική προσαρμογή αυτών των απαιτήσεων στις εξελισσόμενες ανάγκες των πολιτών.

²³ Βλ. άρθρο 3 παράγραφος 1 της οδηγίας 2002/22/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, για την καθολική υπηρεσία και τα δικαιώματα των χρηστών, όσον αφορά δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία καθολικής υπηρεσίας), ΕΕ L 108, 24.4.2002, σελ. 51

52. Αποτελεί επίσης ευέλικτη έννοια, η οποία συνάδει απόλυτα με την αρχή της επικουρικότητας. Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες οι βασικές αρχές της καθολικής υπηρεσίας ορίζονται σε κοινοτικό επίπεδο, η εφαρμογή των αρχών αυτών μπορεί να επαφίεται στα κράτη μέλη, επιτρέποντας έτσι να λαμβάνονται υπόψη διαφορετικές παραδόσεις και ειδικές εθνικές ή περιφερειακές συνθήκες. Επιπλέον, η έννοια της καθολικής υπηρεσίας μπορεί να εφαρμοστεί σε διαφορετικές δομές της αγοράς και μπορεί, επομένως, να χρησιμοποιηθεί για τη ρύθμιση υπηρεσιών σε διαφορετικές φάσεις απελευθέρωσης και ανοίγματος της αγοράς.
53. Κατά τις τελευταίες δύο δεκαετίες, η έννοια της καθολικής υπηρεσίας εξελίχθηκε σε σημαντικότατο και απαραίτητο πυλώνα της κοινοτικής πολιτικής για τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος. Επέτρεψε την ανταπόκριση σε απαιτήσεις γενικού συμφέροντος που αφορούν, ιδίως, την οικονομική αποτελεσματικότητα, την τεχνολογική πρόοδο, την προστασία του περιβάλλοντος, τη διαφάνεια και την υποχρέωση λογοδοσίας, τα δικαιώματα των καταναλωτών και ειδικά μέτρα σχετικά με την αναπηρία, την ηλικία ή την εκπαίδευση. Η έννοια αυτή συνέβαλε επίσης στη μείωση των διαφορών του βιοτικού επιπέδου και των ευκαιριών στα κράτη μέλη.
54. Η εφαρμογή της αρχής της καθολικής υπηρεσίας αποτελεί περίπλοκο και απαιτητικό έργο για τους εθνικούς ρυθμιστικούς φορείς, οι οποίοι συχνά έχουν δημιουργηθεί πρόσφατα και η πείρα τους, είναι, επομένως, κατ' ανάγκη ακόμα περιορισμένη. Σε κοινοτικό επίπεδο, δικαιώματα πρόσβασης σε υπηρεσίες έχουν οριστεί σε διάφορες οδηγίες αλλά τα κοινοτικά θεσμικά όργανα και μόνον δεν μπορούν να εξασφαλίσουν τον πλήρη σεβασμό των δικαιωμάτων αυτών στην πράξη. Υπάρχει ο κίνδυνος, τα δικαιώματα αυτά, τα οποία προβλέπει η κοινοτική νομοθεσία, να παραμείνουν κενό γράμμα, ακόμα και εάν επισήμως έχουν μεταφερθεί στην εθνική νομοθεσία.

3.1.2 Συνέχεια

55. Ορισμένες υπηρεσίες κοινής ωφέλειας χαρακτηρίζονται από την απαίτηση της συνέχειας, δηλ. ο πάροχος της υπηρεσίας υποχρεούται να εξασφαλίζει την αδιάκοπη παροχή της. Όσον αφορά ορισμένες υπηρεσίες, η αδιάκοπη παροχή τους μπορεί να εξυπηρετεί ήδη τα εμπορικά συμφέροντα του παρόχου και δεν θα ήταν, επομένως, αναγκαίο να επιβληθεί νομική απαίτηση συνέχειας στον πάροχο των υπηρεσιών αυτών. Σε εθνικό επίπεδο, η απαίτηση συνέχειας πρέπει να συνδυάζεται με το δικαίωμα των εργαζομένων να απεργούν και με την απαίτηση του σεβασμού του κράτους δικαίου.
56. Η απαίτηση της εξασφάλισης συνεχούς υπηρεσίας δεν εξετάζεται με συνέπεια στην τομεακή κοινοτική νομοθεσία. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η τομεακή κοινοτική νομοθεσία προβλέπει ρητώς υποχρέωση συνέχειας.²⁴ Σε άλλες περιπτώσεις, οι τομεακές ρυθμίσεις δεν περιλαμβάνουν την απαίτηση συνέχειας αλλά εξουσιοδοτούν ρητώς τα κράτη μέλη να επιβάλλουν τέτοια απαίτηση στους παρέχοντες υπηρεσίες.²⁵

²⁴ Για παράδειγμα, το άρθρο 3 παράγραφος 1 της οδηγίας για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες (97/67/ΕΚ) υποχρεώνει τα κράτη μέλη να «μεριμνούν για την προσφορά ταχυδρομικών υπηρεσιών μονίμως» βλ. οδηγία 97/67/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15 Δεκεμβρίου 1997, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς κοινοτικών ταχυδρομικών υπηρεσιών και τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, ΕΕ L 15, 21. 1. 1998, σελ. 14.

²⁵ Το άρθρο 3 παράγραφος (2) της οδηγίας για την ηλεκτρική ενέργεια προβλέπει ότι «τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλλουν στις επιχειρήσεις ηλεκτρισμού υποχρεώσεις παροχής υπηρεσιών κοινής

3.1.3 Ποιότητα της υπηρεσίας

57. Ο ορισμός, η παρακολούθηση και η επιβολή των απαιτήσεων σχετικά με την ποιότητα εκ μέρους των δημόσιων αρχών έχει καταστεί ένα από τα κύρια στοιχεία της ρύθμισης των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας.
58. Στους τομείς που απελευθερώθηκαν η Κοινότητα δεν στηρίχθηκε αποκλειστικά στις δυνάμεις της αγοράς για να διατηρήσει και να αναπτύξει την ποιότητα των υπηρεσιών. Μολονότι γενικά ο καθορισμός των ποιοτικών επιπέδων των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών, σε ορισμένες περιπτώσεις η κοινοτική νομοθεσία καθορίζει τα ποιοτικά πρότυπα. Αυτά περιλαμβάνουν, για παράδειγμα, κανονισμούς ασφάλειας, την ορθότητα και τη διαφάνεια της τιμολόγησης, την εδαφική κάλυψη ή την προστασία κατά της διακοπής της σύνδεσης. Σε άλλες περιπτώσεις τα κράτη μέλη εξουσιοδοτούνται ή καλούνται να καθορίσουν ποιοτικά πρότυπα. Επιπλέον, σε ορισμένες περιπτώσεις τα κράτη μέλη υποχρεούνται να παρακολουθούν και να επιβάλλουν την συμμόρφωση με τα ποιοτικά πρότυπα και να εξασφαλίζουν τη δημοσίευση των πληροφοριών για τα ποιοτικά πρότυπα και τις πραγματικές επιδόσεις των παρόχων υπηρεσιών. Η πλέον εξελιγμένη ρύθμιση της ποιότητας σε κοινοτικό επίπεδο περιλαμβάνεται στη νομοθεσία σχετικά με τις ταχυδρομικές υπηρεσίες και τις υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών.
59. Επιπλέον, η Κοινότητα έχει αναπτύξει μη ρυθμιστικά μέτρα για την προώθηση της ποιότητας στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος - περιλαμβανομένων χρηματοοικονομικών μέσων, εθελοντικών ευρωπαϊκών προτύπων και της ανταλλαγής ορθών πρακτικών. Για παράδειγμα, στους τομείς της ηλεκτρικής ενέργειας και του φυσικού αερίου, η Κοινότητα προωθεί την εθελοντική συνεργασία μεταξύ των ρυθμιστικών αρχών.

3.1.4 Προσιτό κόστος

60. Η έννοια του προσιτού κόστους αναπτύχθηκε στο πλαίσιο της ρύθμισης των υπηρεσιών τηλεπικοινωνιών. Στη συνέχεια περιλήφθηκε και στη ρύθμιση των ταχυδρομικών υπηρεσιών²⁶. Απαιτεί να προσφέρεται μια υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος σε προσιτή τιμή ώστε να είναι προσβάσιμη σε όλους. Η εφαρμογή της αρχής του προσιτού κόστους συμβάλλει στην επίτευξη οικονομικής και κοινωνικής συνοχής μεταξύ των κρατών μελών.
61. Η ισχύουσα τομεακή νομοθεσία δεν προσδιορίζει τα κριτήρια για τον καθορισμό των προσιτών τιμών. Τα κριτήρια αυτά πρέπει να οριστούν από τα κράτη μέλη. Σχετικά κριτήρια θα μπορούσαν να συνδέονται, για παράδειγμα, με το ποσοστό διείσδυσης ή την τιμή ενός κάλαθου βασικών υπηρεσιών σε σχέση με το διαθέσιμο εισόδημα συγκεκριμένων κατηγοριών καταναλωτών. Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να

ωφέλειας, προς το γενικότερο οικονομικό συμφέρον, οι οποίες μπορούν να αφορούν την ασφάλεια, συμπεριλαμβανομένης ... της τακτικής παροχής ... οι υποχρεώσεις αυτές πρέπει να ορίζονται σαφώς, να είναι διαφανείς, αμερόληπτες και επαληθεύσιμες. Οι εν λόγω υποχρεώσεις, καθώς και οι ενδεχόμενες αναθεωρήσεις τους, δημοσιεύονται και κοινοποιούνται αμελλητί από τα κράτη μέλη στην Επιτροπή.» Βλ. οδηγία 96/92/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19 Δεκεμβρίου 1996 σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, ΕΕ L 27, 30.1.1997, σελ. 20

²⁶ Στο πλαίσιο της προτεινόμενης τροποποίησης της οδηγίας για την ηλεκτρική ενέργεια και το φυσικό αέριο, εξετάζεται η ευρύτερη έννοια της «λογικής τιμολόγησης».

δοθεί στις ανάγκες και τις δυνατότητες ευάλωτων και περιθωριοποιημένων ομάδων. Τέλος, εφόσον καθοριστεί η έννοια του προσιτού επιπέδου, τα κράτη μέλη πρέπει να μεριμνήσουν ώστε το επίπεδο αυτό να προσφέρεται πραγματικά, δημιουργώντας ένα μηχανισμό για τον έλεγχο των τιμών (ανώτατο επίπεδο χρέωσης, γεωγραφικός μέσος όρος) και/ή χορηγώντας επιδοτήσεις στους πελάτες αυτούς.

3.1.5. Προστασία των χρηστών και των καταναλωτών

62. Σε υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, εφαρμόζονται οριζόντιοι κανόνες για την προστασία των καταναλωτών όπως και σε άλλους τομείς της οικονομίας. Επιπλέον, εξαιτίας της ιδιαίτερης οικονομικής και κοινωνικής σημασίας αυτών των υπηρεσιών, η τομεακή κοινοτική νομοθεσία προβλέπει συγκεκριμένα μέτρα για την αντιμετώπιση των συγκεκριμένων ανησυχιών και αναγκών των καταναλωτών και των επιχειρήσεων, περιλαμβανομένου του δικαιώματος πρόσβασης σε διεθνείς υπηρεσίες υψηλής ποιότητας.²⁷ Τα δικαιώματα των καταναλωτών και των χρηστών προσδιορίζονται στην τομεακή νομοθεσία για τις ηλεκτρονικές επικοινωνίες, τις ταχυδρομικές υπηρεσίες, την ενέργεια (ηλεκτρική ενέργεια, φυσικό αέριο) τις μεταφορές και τις ραδιοτηλεοπτικές υπηρεσίες. Η στρατηγική της Επιτροπής για την πολιτική υπέρ των καταναλωτών 2002-2006²⁸ εντόπισε τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος ως έναν από τους τομείς πολιτικής όπου χρειάζεται να αναληφθεί δράση για να εξασφαλισθεί ένα υψηλό κοινό επίπεδο προστασίας των καταναλωτών.
63. Η ανακοίνωση που εξέδωσε η Επιτροπή το Σεπτέμβριο του 2000²⁹ σχετικά με τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας προσδιορίζει ορισμένες αρχές που μπορούν να βοηθήσουν στον ορισμό των προσδοκιών των καταναλωτών και των χρηστών από τις υπηρεσίες αυτές. Αυτές οι αρχές περιλαμβάνουν την καλή ποιότητα των υπηρεσιών, υψηλά επίπεδα σε θέματα δημόσιας υγείας και ασφάλειας των υπηρεσιών, τη διαφάνεια (π.χ. για τη χρέωση, τις συμβάσεις και την επιλογή και χρηματοδότηση των παρόχων), την επιλογή της υπηρεσίας, την επιλογή του παρόχου, τον αποτελεσματικό ανταγωνισμό μεταξύ των παρόχων, την ύπαρξη ρυθμιστικών οργάνων, την ύπαρξη διαδικασιών έννομης προστασίας, την εκπροσώπηση και την ενεργό συμμετοχή των καταναλωτών και των χρηστών στον ορισμό των υπηρεσιών και την επιλογή των μορφών πληρωμών. Η ανακοίνωση τόνισε ότι η εξασφάλιση της καθολικής πρόσβασης, της συνέχειας, της υψηλής ποιότητας και του προσιτού κόστους των υπηρεσιών αυτών αποτελούν βασικά στοιχεία μιας πολιτικής για τους καταναλωτές στον τομέα των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος. Υπογράμμισε επίσης την ανάγκη να ληφθούν υπόψη οι ανησυχίες των πολιτών, οι οποίες είναι μεγαλύτερου εύρους, όπως το υψηλό επίπεδο περιβαλλοντικής προστασίας, οι ειδικές ανάγκες ορισμένων κατηγοριών του πληθυσμού, όπως τα άτομα με αναπηρίες και τα άτομα χαμηλού εισοδήματος καθώς και η πλήρης εδαφική κάλυψη των βασικών υπηρεσιών σε απομακρυσμένες ή δυσπρόσιτες περιοχές.
64. Οι ακόλουθες ερωτήσεις υποβάλλονται προς συζήτηση:

²⁷ Παραδείγματος χάρη, στις αεροπορικές μεταφορές, το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει τα μέτρα κατά των υπεράριθμων κρατήσεων και ένα σύστημα αντισταθμιστικών παροχών σε περίπτωση άρνησης επιβίβασης

²⁸ COM (2002) 208, EE C 137, 8.6.2002, σελ. 2

²⁹ EE C 17, 19.1.2001, σελ. 4

- (9) Υπάρχουν και άλλες απαιτήσεις που πρέπει να περιληφθούν σε μια κοινή έννοια των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας; Κατά πόσο συμβάλλουν οι υφιστάμενες απαιτήσεις στην επίτευξη των στόχων της κοινωνικής και εδαφικής συνοχής;
- (10) Πρέπει όλες ή ορισμένες από τις απαιτήσεις να καλύψουν και υπηρεσίες για τις οποίες σήμερα δεν ισχύουν;
- (11) Ποιες πτυχές της ρύθμισης των απαιτήσεων αυτών πρέπει να αντιμετωπίζονται σε κοινοτικό επίπεδο και ποιες πτυχές πρέπει να επαφίενται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών;
- (12) Έχουν εφαρμοστεί αποτελεσματικά οι απαιτήσεις αυτές στους τομείς στους οποίους ισχύουν;
- (13) Πρέπει όλες ή ορισμένες από αυτές τις απαιτήσεις να ισχύουν επίσης και για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας μη οικονομικής φύσης;

3.2. Περαιτέρω ειδικές υποχρεώσεις

65. Ορισμένες τομεακές υποχρεώσεις γενικού συμφέροντος θα μπορούσαν να συμπληρώσουν ένα κοινό σύνολο υποχρεώσεων για την παροχή δημόσιων υπηρεσιών. Οι υποχρεώσεις αυτές περιλαμβάνουν την ασφάλεια, τη διασφάλιση του εφοδιασμού, την πρόσβαση στα δίκτυα και τη διασύνδεση καθώς και την πολυφωνία στα μέσα ενημέρωσης .

66. Ασφάλεια

Σε έναν κόσμο που μεταβάλλεται ταχύτατα και δραματικά, οι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να αισθάνονται, και να είναι, ασφαλείς. Η ανάγκη αυτή καθίσταται όλο και περισσότερο σημαντική μετά από διάφορα γεγονότα. Ιδιαίτερα ύστερα από την 11η Σεπτεμβρίου 2001, το ζήτημα της ασφάλειας έχει έλθει στο προσκήνιο ως προτεραιότητα για το σύνολο της Ευρώπης. Διάφορα άλλα γεγονότα κατέδειξαν πρόσφατα τη σημασία του ζητήματος αυτού.³⁰ Ένα από τα βασικά στοιχεία του ευρωπαϊκού κοινωνικού προτύπου είναι επομένως η ασφάλεια.

Η έννοια της ασφάλειας αφορά μια κοινή ομάδα στόχων που υπάρχουν σε όλα σχεδόν τα κράτη μέλη. Συγκεκριμένα, στόχος είναι η πρόληψη των προκαταλήψεων ή των επιθέσεων κατά της κοινωνίας. Αυτές μπορεί να λάβουν διάφορες μορφές. Τις περισσότερες φορές, η επίτευξη των στόχων αυτών επιδιώχθηκε στην Ευρώπη μέσω των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Παραδοσιακά αυτές παρέχονται υπό την αιγίδα του κράτους χωρίς να είναι πάντοτε κερδοσκοπικές.

Κατά την τελευταία περίοδο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενδιαφέρεται ιδιαίτερα για την αύξηση του επιπέδου ασφάλειας καθώς και για την υιοθέτηση μιας περισσότερο ευρωπαϊκής προσέγγισης σε ορισμένους τομείς, όπως στις μεταφορές και στην ενέργεια. Αξίζει να αναφερθεί η ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις "συνέπειες των τρομοκρατικών επιθέσεων στις ΗΠΑ για τον κλάδο των αερομεταφορών"³¹, καθώς και οι προτάσεις που υπέβαλε μετά από τα διάφορα

³⁰ Η βύθιση του πετρελαιοφόρου Prestige και η πρόσφατη επιδημία του ΣΟΑΣ
³¹ Της 10.10.2001

σημαντικά θαλάσσια ατυχήματα στα ανοικτά των ευρωπαϊκών ακτών³² ή το πρόσφατο πυρηνικό πακέτο προς μια κοινοτική προσέγγιση στην πυρηνική ασφάλεια³³. Τα κείμενα αυτά υπογραμμίζουν διάφορους στόχους που θα πρέπει να επιδιώξει η Ευρώπη ως σύνολο. Έχει δοθεί σημαντική ώθηση και τα επίπεδα ασφάλειας θα πρέπει, επομένως, να αυξηθούν. Οι λόγοι για αυτή τη νέα προσέγγιση είναι πολλοί και διάφοροι. Για παράδειγμα, τα προβλήματα υπερβαίνουν συνήθως τα εθνικά σύνορα, οι διεθνείς συμβάσεις και οι κανόνες δεν έχουν συνήθως δεσμευτική ισχύ, ενώ τα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν κάποτε τους περιορισμούς που επιβάλλουν οι κοινοτικοί κανόνες.

67. *Ασφάλεια του εφοδιασμού*

Η παροχή υπηρεσίας υψηλής ποιότητας προϋποθέτει την εξασφάλιση διαρκούς και βιώσιμης παροχής των υπηρεσιών. Γενικά, η ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς προκάλεσε σημαντική αύξηση του επιπέδου ασφάλειας του εφοδιασμού με προϊόντα και υπηρεσίες, στο βαθμό που οι σχετικές αγορές λειτουργούν ανταγωνιστικά. Ωστόσο, σε ορισμένες περιπτώσεις υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, μπορεί να χρειάζεται δημόσια παρέμβαση για την αύξηση της ασφάλειας στην παροχή τους, ιδίως προκειμένου να αντιμετωπιστεί ο κίνδυνος της μακροπρόθεσμης ανεπάρκειας επενδύσεων στις υποδομές και για να εξασφαλιστεί η διαθεσιμότητα του αναγκαίου δυναμικού.

68. Στον τομέα της ενέργειας, το ζήτημα της ασφάλειας του εφοδιασμού αποτέλεσε αντικείμενο ευρέως πολιτικού διαλόγου σε κοινοτικό επίπεδο με βάση το πράσινο βιβλίο που δημοσίευσε η Επιτροπή το 2001.³⁴ Το πράσινο βιβλίο επιδιώκει να δώσει ώθηση στη διεξαγωγή διαλόγου προκειμένου να χαραχθεί μια μακρόπνοη στρατηγική για την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού με στόχο να εξασφαλισθεί η συνεχής φυσική διάθεση των ενεργειακών προϊόντων στην αγορά σε τιμές προσιτές για όλους τους καταναλωτές και τους χρήστες, λαμβάνοντας συγχρόνως υπόψη τόσο τις περιβαλλοντικές ανησυχίες όσο και την αειφόρο ανάπτυξη. Η Επιτροπή υπέβαλε έκθεση για τα αποτελέσματα της δημόσιας συζήτησης σε μια ανακοίνωση που εξέδωσε τον Ιούνιο του 2002.³⁵ Με βάση τη διαβούλευση αυτή, η Επιτροπή κατέληξε στην έκθεσή της στο συμπέρασμα ότι είναι αναγκαία η ενίσχυση του συντονισμού των μέτρων για την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού. Ως συνέχεια της έκθεσης αυτής, η Επιτροπή υπέβαλε, το Σεπτέμβριο του 2002, δύο προτάσεις οδηγιών, οι οποίες θα συμβάλουν στην αύξηση της ασφάλειας του εφοδιασμού με προϊόντα πετρελαίου και φυσικό αέριο στην Ευρωπαϊκή Ένωση³⁶.

³² Εκτός από τις πρόσφατες προτάσεις που υποβλήθηκαν μετά από το δυστύχημα του Prestige, βλ. και τις προτάσεις που υπέβαλε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μετά από τη βύθιση του πλοίου Erika το 1999: COM(2000) 142 και COM(2000) 802

³³ Εγκρίθηκε στις 6 Νοεμβρίου 2003. Βλ. ιδίως την ανακοίνωση για την πυρηνική ασφάλεια COM (2002) 605 τελικό

³⁴ Προς μια ευρωπαϊκή στρατηγική για την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού, πράσινη βίβλος, COM(2000)769, 29.11.2000

³⁵ Τελική έκθεση για την πράσινη βίβλο «ευρωπαϊκή στρατηγική ασφάλειας ενεργειακού εφοδιασμού», COM (2002) 321, 29.6.2002

³⁶ Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την προσέγγιση των μέτρων στον τομέα της ασφάλειας του εφοδιασμού με προϊόντα πετρελαίου, ΕΕ C 331 Ε, 31.12.2002, σελ. 249· και πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τα μέτρα διασφάλισης του εφοδιασμού με φυσικό αέριο, ΕΕ C 331 Ε, 31.12.2002, σελ. 262

69. Ορισμένες υπηρεσίες κοινής ωφέλειας που δεν ανήκουν στον ενεργειακό τομέα μπορεί επίσης να προκαλέσουν ανησυχίες για την ασφάλεια του εφοδιασμού. Παρόλα αυτά, το παράγωγο δίκαιο της Κοινότητας δεν ασχολείται γενικά με το ζήτημα. Θα ήταν επομένως χρήσιμο, ίσως, να εξετάσουμε εάν υπάρχουν άλλοι τομείς στους οποίους θα μπορούσε να τεθεί συγκεκριμένα το ζήτημα της ασφάλειας του εφοδιασμού. Ωστόσο, οποιαδήποτε αξιολόγηση πρέπει να λάβει υπόψη το γεγονός ότι ειδικά επιπρόσθετα μέτρα για την αύξηση της ασφάλειας του εφοδιασμού συνεπιφέρουν συνήθως επιπλέον οικονομικό κόστος. Για το λόγο αυτό οποιοδήποτε μέτρο για την αύξηση της ασφάλειας του εφοδιασμού πρέπει να εξασφαλίζει ότι το απορρέον κόστος δεν θα υπερβαίνει τα αναμενόμενα πλεονεκτήματα³⁷.
70. *Πρόσβαση στο δίκτυο και διασύνδεση*
- Όπου υπάρχει αποτελεσματικός ανταγωνισμός, οι μηχανισμοί της αγοράς μπορούν να εξασφαλίσουν την παροχή υπηρεσιών με ικανοποιητική ποιότητα και σε προσιτή τιμή, μειώνοντας έτσι σημαντικά την ανάγκη ρυθμιστικής παρέμβασης. Όπου παρέχονται οι υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος στη βάση δικτύων με καθολική κάλυψη, η υφιστάμενη επιχείρηση απολαύει ουσιαστικό ανταγωνιστικό πλεονέκτημα, κυρίως εξαιτίας της σημαντικής μείωσης του κόστους δημιουργίας και διατήρησης εναλλακτικών δικτύων. Σε περιπτώσεις κατά τις οποίες οι ανταγωνιστές μπορούν να λειτουργούν μόνον ως παρόχους υπηρεσιών, η πρόσβαση στο υφιστάμενο δίκτυο είναι απαραίτητη για την είσοδο στην αγορά. Ωστόσο, ακόμα και σε τομείς στους οποίους οι ανταγωνιστές έχουν το δικαίωμα να αναπτύσσουν τη δική τους δικτυακή υποδομή, η πρόσβαση στο δίκτυο μπορεί να είναι αναγκαία προκειμένου νέοι ανταγωνιστές να είναι σε θέση να ανταγωνίζονται με τον υφιστάμενο φορέα. Εάν δεν ήταν δυνατή η πρόσβαση τρίτων μερών στα υφιστάμενα δίκτυα με δίκαιους και μη διακριτικούς όρους, θα διατηρούνταν εκ των πραγμάτων τα μονοπώλια ή τουλάχιστον τα κίνητρα για να πραγματοποιούν οι υφιστάμενοι πάροχοι διακρίσεις στους όρους πρόσβασης, προκαλώντας έτσι στρέβλωση του ανταγωνισμού στα τελικά στάδια της αγοράς. Επομένως, για να επιτευχθούν οι στόχοι της πολιτικής ανταγωνισμού και της εσωτερικής αγοράς, προσφέροντας έτσι στους καταναλωτές περισσότερες δυνατότητες επιλογής, υψηλότερη ποιότητα και χαμηλότερες τιμές, η τομεακή κοινοτική νομοθεσία για τους τομείς που απελευθερώθηκαν σε κοινοτικό επίπεδο εναρμονίζει και ρυθμίζει την πρόσβαση στις δικτυακές υποδομές.
71. Η Κοινότητα υιοθέτησε διάφορες ρυθμιστικές στρατηγικές για διάφορες βιομηχανίες δικτύου και υπηρεσίες κοινής ωφέλειας διότι οι βιομηχανίες αυτές είναι πραγματικά διαφορετικές και βρίσκονται σε διαφορετικά στάδια της διαδικασίας απελευθέρωσης. Διαφέρουν ιδίως ως προς την κερδοφορία τους, την παραγωγική τους διάρθρωση, τις ανάγκες τους σε κεφάλαια, τις μεθόδους παροχής των υπηρεσιών και τη διάρθρωση της ζήτησης. Σε ορισμένους τομείς, ο υφιστάμενος πάροχος μπορεί να παραμείνει κάθετα ολοκληρωμένος, όμως οφείλει να παρέχει πρόσβαση στο δίκτυο ώστε να επιτρέπεται στους ανταγωνιστές του η είσοδος στην αγορά. Στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, οι δημόσιοι φορείς υποχρεούνται να διασυνδέουν τα δίκτυά τους. Επιπλέον, οι ανταγωνιστές έχουν το δικαίωμα να χρησιμοποιούν την υποδομή του υφιστάμενου φορέα. Αυτό είναι επίσης το ισχύον

³⁷

Βλ. Commission Staff Working Paper, Security of supply, The current situation at European Union level, SEC(2002)243, 28.2.2002

σύστημα στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας και του φυσικού αερίου. Στον τομέα των ταχυδρομείων, οι νεοεισερχόμενοι μπορούν να χρησιμοποιούν τα υφιστάμενα δίκτυα για τη διανομή δεμάτων χωρίς να ζητούν πρόσβαση στην υποδομή του υφιστάμενου φορέα. Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες υπάρχει υποχρέωση παροχής πρόσβασης, αποδείχθηκε ότι η τιμολόγηση της πρόσβασης είναι το σημαντικότερο ρυθμιστικό ζήτημα.

72. Η πείρα δείχνει ότι δεν υπάρχει, πιθανώς, μια και μόνη ιδανική προσέγγιση στη ρύθμιση της πρόσβασης στο δίκτυο. Οι διάφορες επιλογές πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τα χαρακτηριστικά κάθε βιομηχανίας. Για το λόγο αυτό, η Κοινότητα ακολούθησε μέχρι τώρα τομεακή προσέγγιση στη ρύθμιση της πρόσβασης στις βιομηχανίες δικτύου. Ωστόσο, θα μπορούσε να εξετασθεί εάν μπορούν να εξαχθούν χρήσιμα διδάγματα από τη διατομεακή αντιπαραβολή των ρυθμιστικών στρατηγικών και τεχνικών.

73. *Πολυφωνία στα μέσα ενημέρωσης*

Τα μέτρα για τη διασφάλιση της πολυφωνίας στα μέσα ενημέρωσης συνήθως περιορίζουν τα ανώτατα ποσοστά κυριότητας στις επιχειρήσεις των μέσων ενημέρωσης και εμποδίζουν το σωρευτικό έλεγχο ή τη συμμετοχή σε αρκετές επιχειρήσεις μέσων ενημέρωσης συγχρόνως. Έχουν ως στόχο να προστατεύσουν την ελευθερία της έκφρασης και να μεριμνούν ώστε τα μέσα ενημέρωσης να απηχούν ένα ευρύ φάσμα απόψεων και γνώμων, όπως αρμόζει σε μια δημοκρατική κοινωνία.

74. Ας σημειωθεί κατ' αρχάς ότι η προστασία της πολυφωνίας στα μέσα ενημέρωσης αποτελεί κυρίως καθήκον των κρατών μελών. Σήμερα, το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο δεν περιλαμβάνει διατάξεις που να αποσκοπούν άμεσα στην εξασφάλιση της πολυφωνίας στα μέσα ενημέρωσης. Ωστόσο η κοινοτική νομοθεσία επιτρέπει την εφαρμογή εθνικών μέτρων που να διασφαλίζουν την πολυφωνία στα μέσα ενημέρωσης. Ο σκοπός των υφιστάμενων κοινοτικών νομικών οργάνων είναι η εξασφάλιση κάποιας οικονομικής ισορροπίας μεταξύ των φορέων της αγοράς: αυτά τα όργανα επηρεάζουν, επομένως, τον τομέα των μέσων ενημέρωσης ως τομέα οικονομικής δραστηριότητας και όχι – ή τουλάχιστον μόνον πολύ έμμεσα - ως μέσο ενημέρωσης των πολιτών. Το Δεκέμβριο του 1992, η Επιτροπή δημοσίευσε ένα πράσινο βιβλίο³⁸ που αποσκοπούσε στη δρομολόγηση μιας δημόσιας συζήτησης σχετικά με την ανάγκη ανάληψης κοινοτικής δράσης στον τομέα αυτό. Η συζήτηση εκείνη δεν επέτρεψε την εξαγωγή σαφών επιχειρησιακών συμπερασμάτων και δεν αναλήφθηκε επίσημη πρωτοβουλία από την Επιτροπή. Δέκα χρόνια αργότερα, εξαιτίας της προϊούσας συγκέντρωσης στον τομέα των μέσων ενημέρωσης και της ευρείας διάδοσης των ηλεκτρονικών μέσων ενημέρωσης, η προστασία της πολυφωνίας στα μέσα ενημέρωσης παραμένει σημαντικό ζήτημα³⁹. Χρειάζεται να εκφραστούν απόψεις για το ερώτημα εάν η Επιτροπή πρέπει να επανεξετάσει λεπτομερέστερα την ανάγκη ανάληψης κοινοτικής δράσης στον τομέα αυτό.

75. Οι ακόλουθες ερωτήσεις υποβάλλονται προς συζήτηση:

³⁸ Πολυφωνία και συγκέντρωση στα ΜΜΕ στην εσωτερική αγορά, στάθμιση της αναγκαιότητας για μια κοινοτική ενέργεια, πράσινο βιβλίο της Επιτροπής, COM (92) 480, 23.12.1992

³⁹ Βλ. επίσης το ειδικό πρωτόκολλο για το σύστημα δημόσιων μεταδόσεων στα κράτη μέλη που συνάπτεται στη συνθήκη ΕΚ με τη συνθήκη του Άμστερνταμ.

- (14) Ποιες κατηγορίες υπηρεσιών κοινής ωφέλειας θα μπορούσαν να προκαλέσουν ανησυχίες σχετικά με την ασφάλεια εφοδιασμού; Πρέπει η Κοινότητα να λάβει επιπρόσθετα μέτρα;
- (15) Πρέπει να ληφθούν επιπρόσθετα μέτρα σε κοινοτικό επίπεδο για τη βελτίωση της πρόσβασης στο δίκτυο και της διασύνδεσης; Σε ποιους τομείς; Ποια μέτρα πρέπει να εξετασθούν, ιδίως για τις διασυνοριακές υπηρεσίες;
- (16) Ποιες άλλες τομεακές υποχρεώσεις παροχής δημόσιων υπηρεσιών πρέπει να ληφθούν υπόψη;
- (17) Πρέπει να επανεξετασθεί σε κοινοτικό επίπεδο το ζήτημα της πολυφωνίας στα μέσα ενημέρωσης; Ποια μέτρα θα μπορούσαν να ληφθούν υπόψη;

4. ΚΑΛΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ: ΟΡΓΑΝΩΣΗ, ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

76. Όσον αφορά την παρέμβαση των δημόσιων αρχών των κρατών μελών στην παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, τρεις πτυχές μπορούν να υπογραμμισθούν για να υπάρξει περισσότερη σαφήνεια:

- ο καθορισμός και η επιβολή των υποχρεώσεων καθώς και η επιλογή της οργάνωσης,
- η χρηματοδότηση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας,
- η αξιολόγηση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας.

4.1. Καθορισμός των υποχρεώσεων και επιλογή του οργανισμού

77. Όπως αναφέρεται ανωτέρω, οι εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές κάθε κράτους μέλους έχουν κατ' αρχή τη διακριτική ευχέρεια να ορίζουν την έννοια της υπηρεσίας κοινής ωφέλειας. Αυτή η διακριτική ευχέρεια ορισμού περιλαμβάνει επίσης τη διακριτική ευχέρεια επιβολής υποχρεώσεων στους παρόχους τέτοιων υπηρεσιών, εφόσον οι υποχρεώσεις αυτές είναι σύμφωνες με τους κοινοτικούς κανόνες. Εφόσον δεν υπάρχει συγκεκριμένη κοινοτική νομοθεσία, επαφίεται επομένως κατ' αρχή στα κράτη μέλη να ορίζουν απαιτήσεις, όπως οι υποχρεώσεις καθολικής υπηρεσίας, οι υποχρεώσεις για την εδαφική κάλυψη, τα πρότυπα ποιότητας και ασφάλειας, τα δικαιώματα των χρηστών και καταναλωτών και οι περιβαλλοντικές υποχρεώσεις.
78. Μόνον στην περίπτωση των μεγάλων βιομηχανικών δικτύου, η Επιτροπή έχει εναρμονίσει τις διατάξεις για τις υποχρεώσεις παροχής δημόσιων υπηρεσιών και έχει καθορίσει κοινές απαιτήσεις με συγκεκριμένη κοινοτική νομοθεσία. Αυτό συμβαίνει, για παράδειγμα, στους τομείς των ηλεκτρονικών επικοινωνιών και των ταχυδρομείων. Ωστόσο, όπου υπάρχουν τέτοιες εναρμονισμένες υποχρεώσεις, τα κράτη μέλη είναι επίσης αρμόδια για τον προσδιορισμό και την εφαρμογή τους σύμφωνα με τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά του τομέα. Γενικά, η τομεακή εναρμόνιση των υποχρεώσεων παροχής δημόσιων υπηρεσιών δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να επιβάλλουν ευρύτερες ή επιπρόσθετες υποχρεώσεις σύμφωνες με την

κοινοτική νομοθεσία εκτός και εάν προβλέπουν διαφορετικά τα μέτρα εναρμόνισης⁴⁰. Στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, τέτοιες επιπρόσθετες υποχρεώσεις δεν μπορούν να χρηματοδοτούνται από τον ίδιο τομέα.

79. Επίσης, όσον αφορά την οργάνωση της παροχής μιας υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος, τα κράτη μέλη έχουν κατ' αρχήν τη διακριτική ευχέρεια να αποφασίζουν πώς θα λειτουργεί η υπηρεσία αυτή, εφόσον βέβαια τηρούνται οι κοινοτικοί κανόνες. Οπωσδήποτε, ο βαθμός του ανοίγματος της αγοράς και του ανταγωνισμού σε μια ορισμένη υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος θα αποφασιστεί στη βάση των σχετικών κοινοτικών κανόνων για την εσωτερική αγορά και τον ανταγωνισμό. Όσον αφορά τη συμμετοχή του κράτους στην παροχή των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας οι δημόσιες αρχές έχουν τη διακριτική ευχέρεια να αποφασίζουν εάν θα παρέχουν τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας απευθείας ή εάν θα αναθέτουν τις υπηρεσίες αυτές σε τρίτο μέρος (δημόσιο ή ιδιωτικό φορέα)⁴¹.
80. Ωστόσο, οι πάροχοι υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος, περιλαμβανομένων των παρόχων εσωτερικών υπηρεσιών, είναι επιχειρήσεις και υπόκεινται, ως εκ τούτου, στις διατάξεις περί ανταγωνισμού της συνθήκης. Αποφάσεις για τη χορήγηση ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων σε παρόχους εσωτερικών υπηρεσιών ή για την προστασία τους με τρόπους διαφορετικούς από αυτούς που προβλέπουν οι διατάξεις της συνθήκης μπορεί να αποτελέσουν παραβίαση του άρθρου 86 της συνθήκης. Η νομολογία δείχνει ότι αυτό συμβαίνει, ιδίως, σε περιπτώσεις κατά τις οποίες οι απαιτήσεις για την παροχή δημόσιων υπηρεσιών, τις οποίες πρέπει να πληροί ο πάροχος υπηρεσιών, δεν προσδιορίζονται επαρκώς⁴² σε περιπτώσεις κατά τις οποίες ο πάροχος της υπηρεσίας είναι προφανώς ανίκανος να ανταποκριθεί στη ζήτηση⁴³ ή στις περιπτώσεις κατά τις οποίες υπάρχει εναλλακτικός τρόπος για την εκπλήρωση των απαιτήσεων, ο οποίος θα είχε λιγότερο αρνητικές συνέπειες στον ανταγωνισμό.⁴⁴
81. Στην περίπτωση που δημόσια αρχή κράτους μέλους αποφασίσει να αναθέσει την παροχή υπηρεσίας κοινής ωφέλειας σε τρίτο μέρος, η επιλογή του παρόχου της υπηρεσίας πρέπει να γίνει βάσει ορισμένων κανόνων και αρχών προκειμένου να εξασφαλισθούν ισότιμοι όροι ανταγωνισμού για όλους τους φορείς, δημόσιους ή ιδιωτικούς, οι οποίοι είναι σε θέση να παράσχουν τη συγκεκριμένη υπηρεσία. Με τον τρόπο αυτό θα εξασφαλισθεί η παροχή αυτών των υπηρεσιών με τους οικονομικά πλέον συμφέροντες όρους που προσφέρονται στην αγορά. Στο πλαίσιο αυτών των κανόνων και αρχών, οι δημόσιες αρχές διαμορφώνουν ελεύθερα τα χαρακτηριστικά της υπηρεσίας που θα παρέχεται, περιλαμβανομένων οποιωνδήποτε

⁴⁰ Για παράδειγμα, η οδηγία για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες υποχρεώνει τα κράτη μέλη να εξασφαλίζουν πέντε τουλάχιστον ημερήσιες παραδόσεις στους τελικούς χρήστες την εβδομάδα. Τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλουν μεγαλύτερο αριθμό παραδόσεων ή να προσδιορίσουν περαιτέρω τις απαιτήσεις για τις παραδόσεις.

⁴¹ Όσον αφορά τις εγχώριες χερσαίες μεταφορές, η Επιτροπή υπέβαλε νομοθετική πρόταση η οποία θα απαιτούσε από τα κράτη μέλη να χρησιμοποιούν παραχωρήσεις δημόσιας υπηρεσίας, βλ. τροποποιημένη πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με δράσεις των κρατών μελών για τους όρους παροχής δημόσιας υπηρεσίας και την ανάθεση συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας στον τομέα των σιδηροδρομικών, οδικών και εσωτερικών πλωτών συγκοινωνιών, ΕΕ C 151 E, 25.6.2002, σελ. 246

⁴² Βλ. απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση *Silver Line Reisebüro* (C-66/86, απόφαση της 11.4.89)

⁴³ Βλ. απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση *Höfner* (C-41/90, απόφαση της 23.4.91)

⁴⁴ Βλ. απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση *Vlaamse Televisie Maatschappij* (T-266/97, απόφαση της 8.7.99)

όρων σχετικά με την ποιότητα της υπηρεσίας, προκειμένου να προωθήσουν τους στόχους της δημόσιας πολιτικής τους. Μπορούν να διακριθούν δύο καταστάσεις:

- Εάν η νομική πράξη με την οποία οι δημόσιες αρχές αναθέτουν την παροχή υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος σε τρίτο μέρος είναι σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας ή σύμβαση εργασίας, όπως ορίζεται στις οδηγίες για τις δημόσιες προμήθειες, ή παραχώρηση έργων, όπως ορίζεται στην οδηγία 93/37/EK⁴⁵, η πράξη αυτή οφείλει να συμμορφώνεται με τις διαδικαστικές απαιτήσεις που προβλέπει η σχετική οδηγία για τις δημόσιες προμήθειες, με την προϋπόθεση ότι φθάνει ή υπερβαίνει το κατώφλιο που ορίζεται στη σχετική οδηγία και δεν αποκλείεται από το πεδίο εφαρμογής της.
- Εάν η πράξη με την οποία οι δημόσιες αρχές αναθέτουν σε τρίτο μέρος την παροχή υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος δεν καλύπτεται από τις οδηγίες για τις δημόσιες προμήθειες, η πράξη αυτή πρέπει παρόλα αυτά να συμμορφώνεται με τις αρχές που απορρέουν απευθείας από τη Συνθήκη ΕΚ, και ιδίως τις διατάξεις που αφορούν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και την ελευθερία εγκατάστασης. Αυτό συμβαίνει, παραδείγματος χάρη, με τις δημόσιες συμβάσεις ή παραχωρήσεις έργων που δεν υπερβαίνουν τα κατώφλια, ή τις παραχωρήσεις υπηρεσιών (δηλ. τις συμβάσεις που προβλέπουν ότι η εξέταση του παρόχου υπηρεσιών συνίσταται, εν μέρει τουλάχιστον, στο δικαίωμα εκμετάλλευσης της υπηρεσίας) ή τις με μονομερείς πράξεις που παρέχουν το δικαίωμα παροχής υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος. Αυτοί οι κανόνες και οι αρχές περιλαμβάνουν την ίση μεταχείριση, τη διαφάνεια, την αναλογικότητα, την αμοιβαία αναγνώριση και την προστασία των δικαιωμάτων των ατόμων⁴⁶.

82. Στον τομέα των περιβαλλοντικών υπηρεσιών, ιδίως όσον αφορά τη διαχείριση των αποβλήτων, οι δημόσιες αρχές μπορούν να παρέχουν αποκλειστικά δικαιώματα σε οργανώσεις που δημιουργούνται από παραγωγούς για την ανακύκλωση ορισμένων αποβλήτων. Τέτοιες οργανώσεις υπόκεινται στους κανόνες περί ανταγωνισμού. Δημιουργούνται συχνά στο πλαίσιο καινοτόμων προσεγγίσεων για να εξασφαλίσουν την πρόληψη και την ανακύκλωση των αποβλήτων, όπως π.χ. η εφαρμογή της αρχής της «ευθύνης του παραγωγού». Στις προσεγγίσεις αυτές περιλαμβάνεται η ανάθεση οικονομικής ευθύνης για τη διαχείριση των αποβλήτων στους παραγωγούς των προϊόντων από τα οποία προέρχονται τα απόβλητα.

83. Επομένως, οι δημόσιες αρχές σε κάθε κράτος μέλος διατηρούν σημαντικά περιθώρια να ορίζουν τις υποχρεώσεις παροχής δημόσιων υπηρεσιών και να οργανώνουν την παροχή των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Αφενός, αυτό επιτρέπει στα κράτη μέλη να χαράσσουν πολιτικές που να λαμβάνουν υπόψη τις εθνικές, περιφερειακές ή τοπικές ιδιαιτερότητες. Για παράδειγμα, οι απομακρυσμένες ή αραιοκατοικημένες περιοχές πρέπει κάποτε να αντιμετωπίζονται διαφορετικά από τις κεντρικές ή πυκνοκατοικημένες περιοχές. Αφετέρου, η απουσία ειδικής νομοθεσίας μπορεί να προκαλέσει νομική αβεβαιότητα και διαταραχή της αγοράς⁴⁷. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο,

⁴⁵ Ασχέτως του ορισμού που ισχύει στην εθνική νομοθεσία

⁴⁶ πρβλ. ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τις συμβάσεις παραχώρησης στο κοινοτικό δίκαιο, ΕΕ C 121, 29.4.2000, σελ. 2

⁴⁷ Για παράδειγμα, στον τομέα των υδάτων η απουσία σχετικών ειδικών ρυθμίσεων είχε ως αποτέλεσμα την ύπαρξη πολύ διαφορετικών βιομηχανικών δομών στα διάφορα κράτη μέλη. Βλ. WRC/Ecologic, Study on the Application of the Competition Rules to the Water Sector in the European Community,

διάφορες μορφές συνεργασίας μεταξύ των εθνικών ρυθμιστικών αρχών έχουν αναπτυχθεί με στόχο την αύξηση της συνέπειας των πολιτικών που εφαρμόζονται στα κράτη μέλη, όμως δεν υπάρχει ευρωπαϊκή ρυθμιστική αρχή για καμία υπηρεσία⁴⁸. Θα ήταν ίσως χρήσιμη μια ευρύτερη διαδικασία ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών και εμπειριών, στην οποία δεν θα συμμετείχαν μόνον οι ρυθμιστικές αρχές, αλλά και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη. Η Επιτροπή θεωρεί ότι χρειάζεται να διεξαχθεί ευρεία συζήτηση για τα θέματα αυτά.

84. Οι ακόλουθες ερωτήσεις υποβάλλονται προς συζήτηση:

- (18) Γνωρίζετε περιπτώσεις κατά τις οποίες οι κοινοτικοί κανόνες περιόρισαν αδικαιολόγητα τον τρόπο με τον οποίο οργανώνονται υπηρεσίες κοινής ωφέλειας ή ορίζονται υποχρεώσεις παροχής δημόσιων υπηρεσιών σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο; Γνωρίζετε περιπτώσεις κατά τις οποίες ο τρόπος οργάνωσης των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας ή ορισμού των υποχρεώσεων παροχής δημόσιων υπηρεσιών σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, αποτελεί δυσανάλογο εμπόδιο στην ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς;
- (19) Πρέπει οι υποχρεώσεις παροχής δημόσιων υπηρεσιών να εναρμονισθούν λεπτομερέστερα σε κοινοτικό επίπεδο; Για ποιες υπηρεσίες;
- (20) Πρέπει να ενισχυθεί η ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και η συγκριτική αξιολόγηση σχετικά με ζητήματα που αφορούν την οργάνωση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας στην Ένωση; Ποιος πρέπει να συμμετάσχει και ποιοι τομείς πρέπει να εξεταστούν;

4.2. ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΟΙΝΗΣ ΩΦΕΛΕΙΑΣ

85. Η παροχή πολλών υπηρεσιών κοινής ωφέλειας δεν είναι βιώσιμη στη βάση των μηχανισμών της αγοράς και μόνον αλλά χρειάζονται ειδικές ρυθμίσεις για να εξασφαλισθεί η οικονομική ισορροπία του παρέχοντα υπηρεσίες. Για παράδειγμα, η ίδια η αγορά μπορεί να μην προσφέρει καθολική πρόσβαση ή πλήρη γεωγραφική κάλυψη. Σήμερα τα κράτη μέλη οφείλουν να εξασφαλίζουν τη χρηματοδότηση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και να υπολογίζουν το επιπλέον κόστος για την παροχή τέτοιων υπηρεσιών. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η Κοινότητα μπορεί να συμβάλλει συγχρηματοδοτώντας ειδικά έργα, π.χ. μέσω των διαρθρωτικών ταμείων ή των κοινοτικών προγραμμάτων για τα ΔΕΔ..
86. Ανάλογα με τις ιστορικές παραδόσεις και τις ιδιαιτερότητες των συγκεκριμένων υπηρεσιών, τα κράτη μέλη εφαρμόζουν διαφορετικούς μηχανισμούς για να εξασφαλίσουν την οικονομική ισορροπία των παρεχόντων υπηρεσίες γενικής

Δεκέμβριος 2002, διαθέσιμη:

http://europa.eu.int/comm/competition/publications/studies/water_sector_report.pdf

Ωστόσο, παρόλο που αντιμετωπίστηκαν οι εμπορικές πτυχές, η οδηγία πλαίσιο για τα ύδατα, 2000/60/ΕΚ, ΕΕ L 327, της 22.12.2000, σελ. 1, περιλαμβάνει ορισμένους κανόνες διαφάνειας για τις υπηρεσίες ύδρευσης. Το άρθρο 9 της οδηγίας αφορά τις πολιτικές τιμολόγησης και προβλέπει ότι τα κράτη λαμβάνουν υπόψη την αρχή της ανάκτησης του κόστους, συμπεριλαμβανομένου του κόστους για το περιβάλλον και τους φυσικούς πόρους καθώς και την αρχή "ο ρυπαίνων πληρώνει"

⁴⁸

Βλ. παράρτημα για περισσότερες λεπτομέρειες

ωφέλειας. Οι μηχανισμοί χρηματοδότησης που εφαρμόζονται από τα κράτη μέλη περιλαμβάνουν:

- την άμεση χρηματοοικονομική στήριξη από τον κρατικό προϋπολογισμό (π.χ. επιδοτήσεις ή άλλα χρηματοοικονομικά πλεονεκτήματα, όπως φοροαπαλλαγές).
- ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα (π.χ. νομικό μονοπώλιο).
- εισφορές από συμμετέχοντες στην αγορά (π.χ. από ένα φορέα χρηματοδότησης της καθολικής υπηρεσίας).
- την τιμολόγηση με βάση το μέσο κόστος (π.χ. ενιαία τιμολόγηση στο σύνολο της χώρας, παρά τις σημαντικές διαφορές στο κόστος παροχής της υπηρεσίας).
- τη χρηματοδότηση με βάση την αρχή της αλληλεγγύης (π.χ. εισφορές κοινωνικής ασφάλισης).

87. Παρόλο που διαφορετικές μορφές χρηματοδότησης εξακολουθούν να συνυπάρχουν, κατά τις τελευταίες δεκαετίες έχει αναπτυχθεί μια σαφής τάση: όλο και περισσότερα κράτη μέλη αφαιρούν αποκλειστικά δικαιώματα για την παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και ανοίγουν τις αγορές σε νέους φορείς. Το γεγονός αυτό κατέστησε αναγκαία την εφαρμογή άλλων μορφών χρηματοοικονομικής στήριξης, όπως την άμεση δημόσια χρηματοδότηση από τον κρατικό προϋπολογισμό ή τη δημιουργία ειδικών ταμείων που χρηματοδοτούνται από τους συμμετέχοντες στην αγορά.⁴⁹ Αυτές οι μορφές χρηματοδότησης κατέστησαν το κόστος της παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και τις υποκείμενες πολιτικές επιλογές περισσότερο διαφανείς και έδωσαν ώθηση στον πολιτικό διάλογο σχετικά με τις υπηρεσίες αυτές.

88. Κατά γενικό κανόνα, τα κράτη μέλη μπορούν να επιλέξουν ποιο σύστημα θα εφαρμόσουν για να χρηματοδοτήσουν τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντός τους. Οφείλουν μόνον να μεριμνούν ώστε ο μηχανισμός που επιλέγουν να μη διαταράσσει αδικαιολόγητα τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Τα κράτη μέλη μπορούν να χορηγούν ιδίως στις δημόσιες υπηρεσίες αντισταθμίσεις οι οποίες είναι απαραίτητες για τη λειτουργία της υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος. Ορισμένοι κανόνες των κρατικών ενισχύσεων απαγορεύουν μόνον την υπεραντιστάθμιση. Προκειμένου να αυξηθεί η νομική ασφάλεια και η διαφάνεια κατά την εφαρμογή των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων σε υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, η Επιτροπή ανακοίνωσε στην έκθεσή της προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Λάκεν, την πρόθεσή της να δημιουργήσει ένα κοινοτικό πλαίσιο για τις κρατικές ενισχύσεις που χορηγούνται στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος, και κατόπιν, εάν και εφόσον δικαιολογείται από την εμπειρία που θα αποκτηθεί με την εφαρμογή του πλαισίου αυτού, θα εγκρίνει κανονισμό για τις απαλλαγές κατά κατηγορίες στον τομέα των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος. Έχουν ήδη αρχίσει οι εργασίες για την εκπόνηση κατευθυντήριων γραμμών για την εφαρμογή των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος⁵⁰.

⁴⁹ Βλ. Liberalisation of Network Industries, Economic implications and main policy issues, European Economy No. 4, 1999

⁵⁰ Έκθεση για την κατάσταση όσον αφορά την προετοιμασία κατευθυντήριων γραμμών για τις κρατικές ενισχύσεις και τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος, 13.12.2002

89. Σε ορισμένες περιπτώσεις η τομεακή νομοθεσία προβλέπει ειδικούς κανόνες για τη χρηματοδότηση του επιπλέον κόστους που απορρέει από τις υποχρεώσεις παροχής δημόσιων υπηρεσιών. Για τις *ηλεκτρονικές επικοινωνίες*, η τομεακή νομοθεσία απαιτεί από τα κράτη μέλη να αποσύρουν κάθε ειδικό ή αποκλειστικό δικαίωμα, αλλά προβλέπει τη δυνατότητα δημιουργίας ενός ταμείου για την κάλυψη του επιπλέον κόστους που απορρέει από την παροχή καθολικής υπηρεσίας με βάση τις εισφορές των συμμετεχόντων στην αγορά⁵¹. Όσον αφορά τις *ταχυδρομικές υπηρεσίες*, η οδηγία για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες επιτρέπει τη διατήρηση ενός καθορισμένου ταχυδρομικού μονοπωλίου και τη δημιουργία ενός ταμείου καθολικής υπηρεσίας για τη χρηματοδότηση της ταχυδρομικής υπηρεσίας⁵². Στις *αεροπορικές μεταφορές*, τα κράτη μέλη μπορούν να χορηγήσουν προσωρινή αποκλειστική άδεια μέσω ανοικτού διαγωνισμού για να εξασφαλιστεί η τακτική παροχή της υπηρεσίας σε ορισμένες αεροπορικές γραμμές για τις οποίες η αγορά δεν προσφέρει επαρκείς υπηρεσίες⁵³. Στον τομέα των δημόσιων μεταφορών, η Κοινότητα έχει θεσπίσει κανόνες για τον υπολογισμό της αντιστάθμισης⁵⁴.
90. Οι κανόνες για την εσωτερική αγορά, τον ανταγωνισμό και τις κρατικές ενισχύσεις έχουν ως στόχο να εξασφαλίσουν ότι η χρηματοοικονομική στήριξη που παρέχεται σε παρέχοντες υπηρεσίες κοινού οικονομικού συμφέροντος δεν θα προκαλέσει στρέβλωση του ανταγωνισμού και δεν θα διαταράξει τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Επίσης η ισχύουσα τομεακή νομοθεσία έχει ως μοναδικό στόχο να εξασφαλίσει ότι οι μηχανισμοί χρηματοδότησης που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη προκαλούν την ελάχιστη δυνατή στρέβλωση ανταγωνισμού και διευκολύνουν την είσοδο νέων φορέων στην αγορά. Κατά συνέπεια, η κοινοτική νομοθεσία επιτρέπει ιδίως την επιλεκτική είσοδο στην αγορά.
91. Άλλα σχετικά κριτήρια για την επιλογή του μηχανισμού χρηματοδότησης, όπως η αποτελεσματικότητά του ή η αναδιανεμητικές του συνέπειες, δεν λαμβάνονται σήμερα υπόψη. Επίσης δεν έχουν ιδιαίτερα ληφθεί υπόψη οι συνέπειες του μηχανισμού που θα επιλεγεί στις μακροπρόθεσμες επενδύσεις των παρόχων υπηρεσιών και στην ασφάλεια του εφοδιασμού.
92. Στη φάση αυτή η Επιτροπή θεωρεί σκόπιμο να δρομολογηθεί μια συζήτηση που θα εξετάσει εάν με βάση τα κριτήρια αυτά θα μπορούσε κανείς να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι πρέπει να προτιμηθούν συγκεκριμένοι μηχανισμοί χρηματοδότησης

⁵¹ Άρθρο 13 της οδηγίας 2002/22/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 7ης Μαρτίου 2002, για την καθολική υπηρεσία και τα δικαιώματα των χρηστών όσον αφορά δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία καθολικής υπηρεσίας), ΕΕ L 108, 24.4.2002, σελ. 51

⁵² Άρθρα 7 και 9 παράγραφος 4 της οδηγίας 97/67/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15ης Δεκεμβρίου 1997, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς κοινοτικών ταχυδρομικών υπηρεσιών και τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών, ΕΕ L 15, 21.1.1998, σελ.14, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2002/39/EK, ΕΕ L 176, 5.7.2002, σελ. 21

⁵³ Άρθρο 4 κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2408/92 του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 1992 για την πρόσβαση των κοινοτικών αερομεταφορέων σε δρομολόγια ενδοκοινοτικών αεροπορικών γραμμών, ΕΕ L 240, 24.8.1992, σελ. 8.

⁵⁴ Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1169/69 του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 1969 περί των ενεργειών των κρατών μελών που αφορούν τις υποχρεώσεις που είναι συνυφασμένες με την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας στον τομέα των σιδηροδρομικών, οδικών και εσωτερικών πλωτών μεταφορών, ΕΕ L 156, 28.6.1969, σελ. 1 όπως τροποποιήθηκε τελευταία από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1893/91, ΕΕ L 169, 29.6.1991, σελ. 1 του Συμβουλίου.

και εάν η Επιτροπή οφείλει να λάβει μέτρα υπέρ συγκεκριμένων μηχανισμών χρηματοδότησης.

93. Οι ακόλουθες ερωτήσεις υποβάλλονται προς συζήτηση:

- (21) Γνωρίζετε περιπτώσεις κατά τις οποίες η κοινοτική νομοθεσία, και ιδιαίτερα η εφαρμογή των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων, εμπόδισε τη χρηματοδότηση υπηρεσιών κοινής ωφέλειας ή είχε ως αποτέλεσμα επιλογές που δεν ήταν αποδοτικές;
- (22) Πρέπει να προτιμηθεί ένας συγκεκριμένος τρόπος χρηματοδότησης από την άποψη της διαφάνειας, της υποχρέωσης λογοδοσίας, των αναδιανεμητικών αποτελεσμάτων ή του ανταγωνισμού; Εάν ναι, πρέπει η Κοινότητα να λάβει τα κατάλληλα μέτρα;
- (23) Υπάρχουν τομείς και/ή περιπτώσεις κατά τις οποίες η είσοδος στην αγορά με τη μορφή της εκμετάλλευσης της «αφρόκρεμας της αγοράς» μπορεί να είναι αναποτελεσματική και αντίθετη προς το δημόσιο συμφέρον;
- (24) Πρέπει να διευκρινισθούν σε κοινοτικό επίπεδο οι συνέπειες και τα κριτήρια της χρηματοδότησης με βάση την αρχή της αλληλεγγύης;

4.3. Αξιολόγηση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας

94. Οι αλλαγές στο ρυθμιστικό και τεχνολογικό περιβάλλον καθώς και ο αυξανόμενος αντίκτυπος των κοινοτικών πολιτικών στις επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας κατέδειξαν την ανάγκη μιας κατάλληλης αξιολόγησης των επιδόσεων των υπηρεσιών αυτών τόσο σε κοινοτικό όσο και σε εθνικό επίπεδο. Η αξιολόγηση αυτών των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας είναι σημαντική εξαιτίας του ρόλου που διαδραματίζουν στην οικονομία ως σύνολο και στην ποιότητα της ζωής του κάθε πολίτη. Είναι αναγκαία προκειμένου να παρακολουθείται εάν τα καθήκοντα γενικού συμφέροντος που έχουν ανατεθεί από τις δημόσιες αρχές στους παρόχους τέτοιων υπηρεσιών επιτελούνται αποτελεσματικά. Μια συνολική αξιολόγηση αυξάνει τη διαφάνεια και παρέχει τη βάση για την πραγματοποίηση καλύτερων πολιτικών επιλογών και για τη διεξαγωγή μιας δημοκρατικής συζήτησης έχοντας γνώση της κατάστασης. Επιτρέπει να αξιολογείται τόσο η οικονομική αποδοτικότητα μιας υπηρεσίας όσο και η αποτελεσματική επίτευξη άλλων στόχων της δημόσιας πολιτικής που επιδιώκουν οι δημόσιες αρχές. Σε κοινοτικό επίπεδο η αξιολόγηση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας είναι θεμελιώδους σημασίας για την επίτευξη των στόχων της κοινωνικής και εδαφικής συνοχής και της προστασίας του περιβάλλοντος. Η αξιολόγηση των επιδόσεων μπορεί επίσης να συμβάλει στην ανταλλαγή των βέλτιστων πρακτικών μεταξύ κρατών μελών και μεταξύ οικονομικών τομέων. Αποτελεί στοιχείο κεντρικής σημασίας για την καλή ευρωπαϊκή διακυβέρνηση.⁵⁵
95. Κατά τα τελευταία έτη, η Επιτροπή ενέτεινε τις προσπάθειές της για την αξιολόγηση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και χάραξε μια στρατηγική αξιολόγησης η οποία βασίζεται σε τρία σκέλη αξιολόγησης:⁵⁶

⁵⁵ Λευκή βίβλος της Επιτροπής για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, COM(2001)428, 25.7.2001· έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν, COM (2001) 598, 17.10.2001

⁵⁶ Έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν, COM (2001) 598, 17.10.2001· Ανακοίνωση της Επιτροπής: Μεθοδολογικό σημείωμα για την οριζόντια αξιολόγηση των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος COM (2002) 331 τελικό, 18.6.2002

- Η Επιτροπή διενεργεί τακτικές αξιολογήσεις των βιομηχανιών δικτύου που έχουν απελευθερωθεί σε κοινοτικό επίπεδο (τομεακή αξιολόγηση)
 - Επιπλέον, το 2001 η Επιτροπή άρχισε τη διενέργεια ετήσιας διατομεακής αξιολόγησης των βιομηχανιών δικτύου (οριζόντια αξιολόγηση).
 - Τρίτον, η Επιτροπή πραγματοποιεί τακτικές έρευνες σχετικά με την ικανοποίηση των καταναλωτών στον τομέα των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος (π.χ. δημοσκοπήσεις του Ευρωβαρομέτρου και ποιοτικές έρευνες).
96. Η αξιολόγηση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας αποτελεί περίπλοκο καθήκον. Μια συνολική αξιολόγηση οφείλει να είναι πολυτομεακή και πολυδιάστατη και να περιλαμβάνει πολιτικές, οικονομικές, κοινωνικές, και περιβαλλοντικές πτυχές, συμπεριλαμβανομένου του εξωτερικού κόστους. Οφείλει επίσης να λαμβάνει υπόψη τα συμφέροντα και τις απόψεις όλων των ενδιαφερόμενων μερών. Είναι σημαντικό να γνωρίζει τι θεωρούν καλές επιδόσεις για αυτές τις υπηρεσίες οι χρήστες και οι καταναλωτές (συμπεριλαμβανομένων των ευάλωτων και περιθωριοποιημένων ομάδων), οι κοινωνικοί εταίροι και άλλα μέρη και ποιες είναι οι προσδοκίες τους για το μέλλον. Για αυτούς τους λόγους, το πράσινο βιβλίο επιδιώκει την πραγματοποίηση μιας συζήτησης για τα κριτήρια τα οποία, κατά την άποψη των ενδιαφερόμενων μερών, πρέπει να χρησιμοποιηθούν στις αξιολογήσεις. Στο πλαίσιο της οριζόντιας αξιολόγησης που διενεργεί, η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση για τη μέθοδο αξιολόγησης των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας.⁵⁷ Υπογράμμισε την ανάγκη της σταδιακής ανάπτυξης και βελτίωσης των τακτικών οριζόντιων αξιολογήσεων της κατά τα επόμενα έτη. Οι τεράστιες διαφορές στη διαθεσιμότητα και στην ποιότητα των δεδομένων αποτελούν βασικό πρόσκομμα στη συνολική αξιολόγηση και πρέπει να αναζητηθούν τρόποι για τη βελτίωση της ποιότητας και της διαθεσιμότητας των δεδομένων.⁵⁸
97. Σε κοινοτικό επίπεδο, η Επιτροπή εκπονεί εκθέσεις αξιολόγησης των επιδόσεων των βιομηχανιών δικτύου που παρέχουν υπηρεσίες κοινής ωφέλειας. Υποβάλλει τα αποτελέσματα της αξιολόγησής της στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, την Επιτροπή των Περιφερειών και όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, προκειμένου να ενημερώνει ένα όσο το δυνατό ευρύτερο ακροατήριο. Ωστόσο, τα μέσα που διαθέτει η Επιτροπή για την αξιολόγηση αυτή είναι περιορισμένα και η Επιτροπή δεν είναι σε θέση να παρουσιάσει μια ενοποιημένη άποψη που να αντανakλά όλες τις, συχνά αντικρουόμενες, απόψεις των διαφόρων ενδιαφερομένων μερών. Για το λόγο αυτό πρέπει να συζητηθεί πώς πρέπει να διενεργηθεί η αξιολόγηση σε κοινοτικό επίπεδο και πώς πρέπει να γίνει ο επιμερισμός των αρμοδιοτήτων.
98. Επιπλέον, η αξιολόγηση των επιδόσεων σε κοινοτικό επίπεδο περιορίζεται σήμερα κατ' ουσία στις βιομηχανίες δικτύου που καλύπτονται από την τομεακή κοινοτική νομοθεσία. Άλλοι τομείς δεν περιλαμβάνονται στη στρατηγική αξιολόγησης της Κοινότητας. Πρέπει να εξετασθεί εάν υπάρχει ανάγκη να επεκταθεί η κοινοτική αξιολόγηση πέρα από το σημερινό της πεδίο εφαρμογής χωρίς να παραβιάσει την αρχή της επικουρικότητας.

⁵⁷ Ανακοίνωση της Επιτροπής: μεθοδολογικό σημείωμα για την οριζόντια αξιολόγηση των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος, COM (2002) 331 τελικό, 18.6.2002

⁵⁸ Για λεπτομέρειες, βλ. παράρτημα

99. Οι ακόλουθες ερωτήσεις υποβάλλονται προς συζήτηση:

- (25) Πώς πρέπει να οργανωθεί η αξιολόγηση των επιδόσεων των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας σε κοινοτικό επίπεδο; Ποιες θεσμικές ρυθμίσεις πρέπει να επιλεγούν;
- (26) Ποιες πτυχές πρέπει να καλύπτονται από τις κοινοτικές διαδικασίες αξιολόγησης; Ποια πρέπει να είναι τα κριτήρια για τις κοινοτικές αξιολογήσεις; Ποιες υπηρεσίες κοινής ωφέλειας πρέπει να περιλαμβάνονται σε μια αξιολόγηση σε κοινοτικό επίπεδο;
- (27) Πώς θα μπορούσαν οι πολίτες να συμμετάσχουν στην αξιολόγηση; Υπάρχουν παραδείγματα ορθών πρακτικών;
- (28) Πώς μπορούμε να βελτιώσουμε την ποιότητα των δεδομένων για τις αξιολογήσεις; Συγκεκριμένα, σε ποιο βαθμό θα πρέπει οι πάροχοι των υπηρεσιών να υποχρεωθούν να ανακοινώνουν στοιχεία;

5. ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΚΟΙΝΗΣ ΩΦΕΛΕΙΑΣ ΚΑΙ Η ΠΡΟΚΛΗΣΗ ΤΗΣ ΠΑΓΚΟΣΜΙΟΠΟΙΗΣΗΣ

5.1. Εμπορική πολιτική

100. Οι διεθνείς εμπορικές συμφωνίες, στο πλαίσιο του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ) και συχνά σε διμερές επίπεδο, περιλαμβάνουν διατάξεις που αφορούν τις υπηρεσίες οι οποίες δεν παρέχονται κατά την άσκηση κυβερνητικής εξουσίας (δηλ. αυτές οι οποίες παρέχονται σε εμπορική βάση ή σε ανταγωνισμό με ένα ή περισσότερους παρόχους υπηρεσιών). Οι διατάξεις αυτές αφορούν την ανταλλαγή υπηρεσιών και τους όρους υπό τους οποίους οι πάροχοι των υπηρεσιών μπορούν να λειτουργούν σε αγορές του εξωτερικού. Στο πλαίσιο της γενικής συμφωνίας για τις συναλλαγές στον τομέα των υπηρεσιών (GATS), κάθε μέλος καθορίζει ελεύθερα τους τομείς υπηρεσιών που είναι διατεθειμένο να ανοίξει στους αλλοδαπούς παρόχους υπηρεσιών (η λεγόμενη "προσέγγιση από κάτω προς τα επάνω") και υπό ποιες συνθήκες. Εξάλλου, η GATS αναγνωρίζει ρητώς το κυρίαρχο δικαίωμα να μελών του ΠΟΕ να ρυθμίζουν τις οικονομικές και μη οικονομικές δραστηριότητες στο έδαφός τους κατ' επιδίωξη στόχων δημόσιας πολιτικής. Όσον αφορά τις υπηρεσίες που καλύπτονται από αυτές τις συμφωνίες, κάθε συμβαλλόμενο μέρος διατηρεί το δικαίωμα να καθορίζει τις συγκεκριμένες υποχρεώσεις που μπορούν να επιβάλλονται στους παρόχους των υπηρεσιών. Τα μέλη διαθέτουν πλήρως τη δυνατότητα να αποκλείουν από τις δεσμεύσεις που έχουν αναλάβει στο πλαίσιο της GATS τομείς στους οποίους πιστεύουν ότι το άνοιγμα στον ανταγωνισμό θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο, για παράδειγμα, τη διαθεσιμότητα, την ποιότητα και το προσιτό κόστος αυτών των υπηρεσιών. Έτσι, τα μέλη μπορούν να διατηρούν την υπηρεσία ως (δημόσιο ή ιδιωτικό) μονοπώλιο. Οι διαπραγματεύσεις στο πλαίσιο του ΠΟΕ δεν έχουν άμεση ή έμμεση επίδραση στις αποφάσεις των κρατών μελών για την ιδιωτικοποίηση ορισμένων επιχειρήσεων.
101. Στο πλαίσιο αυτό, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα αποφάσισε οικειοθελώς να αναλάβει δεσμεύσεις σχετικά με ορισμένες υπηρεσίες κοινής ωφέλειας οι οποίες είναι ήδη ανοικτές στον ανταγωνισμό εντός της εσωτερικής αγοράς. Μέσω των δεσμεύσεων αυτών παρέχεται πρόσβαση στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα στους αλλοδαπούς παρόχους υπηρεσιών υπό τους ίδιους (ή κάποτε περισσότερο περιοριστικούς) όρους με αυτούς που ισχύουν για τους ευρωπαϊκούς παρόχους υπηρεσιών. Οι δεσμεύσεις που έχουν αναληφθεί στο πολυμερές πλαίσιο του ΠΟΕ (δεσμεύσεις GATS) ή σε διμερές επίπεδο δεν είχαν αντίκτυπο μέχρι τώρα στον τρόπο με τον οποίο

ρυθμίζονται οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας στην κοινοτική νομοθεσία. Ούτε επίσης είχαν αντίκτυπο στον τρόπο με τον οποίο χρηματοδοτούνται. Μάλιστα, οι σημαντικότερες υποχρεώσεις στον τομέα αυτόν έχουν αναληφθεί σε διμερές επίπεδο και περιορίζονται στην εδαφική επέκταση του κοινοτικού καθεστώτος κρατικών ενισχύσεων.

102. Στο πλαίσιο της Ατζέντας της Ντόχα για την ανάπτυξη, διεξάγονται περαιτέρω διαπραγματεύσεις στους τομείς της απελευθέρωσης των συναλλαγών στον τομέα των υπηρεσιών καθώς και των κανόνων για τις επιδοτήσεις σχετικά με τις συναλλαγές στον τομέα των υπηρεσιών. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα διαπραγματεύεται επίσης διμερείς εμπορικές συμφωνίες στον τομέα των υπηρεσιών. Στο πλαίσιο αυτό, όπως και στο παρελθόν, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα προσεγγίζει τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας με στόχο να εξασφαλίσει πλήρη συνέπεια με το επίπεδο απελευθέρωσης και με τις ρυθμίσεις που εφαρμόζει στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς.

103. Η ακόλουθη ερώτηση υποβάλλεται προς συζήτηση:

(29) Υπάρχει κάποια ιδιαίτερη εξέλιξη στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Κοινότητας η οποία χρήζει ιδιαίτερης προσοχής κατά τις διεθνείς εμπορικές διαπραγματεύσεις σχετικά με τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας; Διευκρινίστε.

5.2. Πολιτική για την ανάπτυξη και τη συνεργασία

104. Κύριος στόχος της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για την ανάπτυξη είναι η μείωση της φτώχειας στις αναπτυσσόμενες χώρες. Η εξασφάλιση της πρόσβασης σε ένα ελάχιστο επίπεδο υπηρεσιών κοινής ωφέλειας αποτελεί βασική προϋπόθεση για την επίτευξη του στόχου αυτού καθώς οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας δεν ικανοποιούν απλώς ορισμένες από τις βασικές ανθρώπινες ανάγκες, αλλά παρέχουν επίσης μια απαραίτητη βάση για την ανάπτυξη της οικονομίας των φτωχότερων χωρών.
105. Οι ιδιωτικές επενδύσεις στις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας μπορούν να συμβάλουν στη βελτίωση της παροχής των βασικών υπηρεσιών στις χώρες αυτές. Ωστόσο, το άνοιγμα της αγοράς και η ιδιωτικοποίηση στις αναπτυσσόμενες χώρες μπορούν επίσης να προκαλέσουν θεμιτές ανησυχίες σχετικά με τη διακυβέρνηση και τη νομοθεσία. Για το λόγο αυτό, οποιαδήποτε μεταρρύθμιση πρέπει να λάβει υπόψη την ανάγκη ενός επαρκούς ρυθμιστικού και θεσμικού πλαισίου και πρέπει να βασίζεται στη συνολική αξιολόγηση του αντίκτυπου που θα έχει στην οικονομική ανάπτυξη, στην απασχόληση, στην παροχή υπηρεσιών, στις ίσες ευκαιρίες πρόσβασης, στις περιβαλλοντικές συνθήκες και στον εθνικό προϋπολογισμό.

106. Η ακόλουθη ερώτηση υποβάλλεται προς συζήτηση:

(30) Ποιος είναι ο καλύτερος τρόπος για να υποστηρίξει και να προωθήσει η Κοινότητα τις επενδύσεις στις βασικές υπηρεσίες που χρειάζονται στις αναπτυσσόμενες χώρες στο πλαίσιο της πολιτικής της για την αναπτυξιακή συνεργασία;

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

107. Η Επιτροπή καλεί όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους για τα ερωτήματα που τίθενται στο πράσινο βιβλίο. Οι απαντήσεις και οποιαδήποτε πρόσθετα σχόλια μπορούν να σταλούν ταχυδρομικώς στην ακόλουθη διεύθυνση:

European Commission

Green Paper on Services of General Interest Consultation

BREY 7/342

B-1049 Brussels

ή με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο στη διεύθυνση:

<mailto:SGI-Consultation@cec.eu.int>

Οι παρατηρήσεις πρέπει να σταλούν στην Επιτροπή έως τις **15 Σεπτεμβρίου 2003** το αργότερο. Οι απαντήσεις και τα σχόλια πρέπει να περιλαμβάνουν τον αριθμό της ερώτησης στην οποία αναφέρονται. Εισηγήσεις που υποβάλλονται ηλεκτρονικά θα δημοσιεύονται στον ιστοχώρο του πράσινου βιβλίου

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/services_general_interest/

Εφόσον οι αποστολείς τους έχουν συμφωνήσει ρητά με τη δημοσίευσή τους.

108. Με βάση, μεταξύ άλλων, τις εισηγήσεις που θα λάβει, η Επιτροπή προτίθεται να συναγάγει συμπεράσματα το φθινόπωρο και, εάν χρειαστεί, να υποβάλει πρόταση για συγκεκριμένες πρωτοβουλίες ως συνέχεια της πρωτοβουλίας αυτής.

ΣΥΝΟΠΤΙΚΟΣ ΠΙΝΑΚΑΣ ΟΛΩΝ ΤΩΝ ΕΡΩΤΗΣΕΩΝ ΠΟΥ ΥΠΟΒΑΛΛΟΝΤΑΙ ΠΡΟΣ ΣΥΖΗΤΗΣΗ

Τι είδους επικουρικότητα;

- (1) Πρέπει να περιληφθεί στους στόχους της Κοινότητας η ανάπτυξη υπηρεσιών κοινής ωφέλειας υψηλής ποιότητας; πρέπει η Κοινότητα να αναλάβει επιπλέον νομικές αρμοδιότητα στον τομέα των υπηρεσιών γενικού οικονομικού και μη οικονομικού συμφέροντος;
- (2) Υπάρχει ανάγκη να αποσαφηνιστεί ο καταμερισμός των αρμοδιοτήτων μεταξύ του κοινοτικού επιπέδου και των διοικήσεων των κρατών μελών; Υπάρχει ανάγκη να αποσαφηνιστεί η έννοια των υπηρεσιών που δεν έχουν επιπτώσεις στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών; Εάν ναι, πώς πρέπει να γίνει η αποσαφήνιση αυτή;
- (3) Υπάρχουν υπηρεσίες (εκτός από τις βιομηχανίες εκτεταμένου δικτύου που αναφέρονται στην παράγραφο 32) για τις οποίες θα έπρεπε να θεσπιστεί κοινοτικό ρυθμιστικό πλαίσιο;
- (4) Πρέπει να βελτιωθεί το θεσμικό πλαίσιο; Πώς θα μπορούσε να γίνει αυτό; Ποιον ρόλο θα πρέπει να διαδραματίσουν οι αρχές ανταγωνισμού και ποιον οι ρυθμιστικές αρχές; Χρειάζεται ένας ευρωπαϊκός ρυθμιστικός φορέας για κάθε ρυθμιζόμενη βιομηχανία ή μήπως χρειάζονται πανευρωπαϊκά διαρθρωμένα δίκτυα εθνικών ρυθμιστικών φορέων;

Τομεακή νομοθεσία και γενικό νομικό πλαίσιο

- (5) Είναι σκόπιμο ένα γενικό κοινοτικό πλαίσιο για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας; Ποια θα ήταν η προστιθέμενη αξία του σε σχέση με την υφιστάμενη τομεακή νομοθεσία; Ποιοι τομείς και ποια ζητήματα πρέπει να καλύπτονται; Ποιο νομικό όργανο θα πρέπει να χρησιμοποιηθεί (π.χ. οδηγία, κανονισμός, σύσταση, ανακοίνωση, κατευθυντήριες γραμμές, διοργανική συμφωνία);
- (6) Ποιος ήταν ο μέχρι τώρα αντίκτυπος των τομεακών ρυθμίσεων; Προκάλεσαν ασυμφωνίες;

Οικονομικές και μη οικονομικές υπηρεσίες

- (7) Είναι αναγκαίο να προσδιοριστούν περαιτέρω τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται για να καθορισθεί εάν μια υπηρεσία είναι οικονομικής ή μη οικονομικής φύσης; Πρέπει να διευκρινιστεί περαιτέρω η κατάσταση των μη κερδοσκοπικών οργανώσεων και των οργανώσεων που επιτελούν κυρίως κοινωνικό έργο;
- (8) Τι ρόλο πρέπει να διαδραματίσει η Ένωση σχετικά με τις μη οικονομικές υπηρεσίες κοινής ωφέλειας;

Κοινό σύνολο υποχρεώσεων

- (9) Υπάρχουν και άλλες απαιτήσεις που πρέπει να περιληφθούν σε μια κοινή έννοια των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας; Κατά πόσο συμβάλλουν οι υφιστάμενες απαιτήσεις στην επίτευξη των στόχων της κοινωνικής και εδαφικής συνοχής;
- (10) Πρέπει όλες ή ορισμένες από τις απαιτήσεις να καλύψουν και υπηρεσίες για τις οποίες σήμερα δεν ισχύουν;

- (11) Ποιες πτυχές της ρύθμισης των απαιτήσεων αυτών πρέπει να αντιμετωπίζονται σε κοινοτικό επίπεδο και ποιες πτυχές πρέπει να επαφίνται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών;
- (12) Έχουν εφαρμοστεί αποτελεσματικά οι απαιτήσεις αυτές στους τομείς στους οποίους ισχύουν;
- (13) Πρέπει όλες ή ορισμένες από αυτές τις απαιτήσεις να ισχύουν επίσης και για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας μη οικονομικής φύσης;

Τομεακές υποχρεώσεις

- (14) Ποιες κατηγορίες υπηρεσιών κοινής ωφέλειας θα μπορούσαν να προκαλέσουν ανησυχίες σχετικά με την ασφάλεια εφοδιασμού; Πρέπει η Κοινότητα να λάβει επιπρόσθετα μέτρα;
- (15) Πρέπει να ληφθούν επιπρόσθετα μέτρα σε κοινοτικό επίπεδο για τη βελτίωση της πρόσβασης στο δίκτυο και της διασύνδεσης; Σε ποιους τομείς; Ποια μέτρα πρέπει να εξετασθούν, ιδίως για τις διασυνοριακές υπηρεσίες;
- (16) Ποιες άλλες τομεακές υποχρεώσεις παροχής δημόσιων υπηρεσιών πρέπει να ληφθούν υπόψη;
- (17) Πρέπει να επανεξετασθεί σε κοινοτικό επίπεδο το ζήτημα της πολυφωνίας στα μέσα ενημέρωσης; Ποια μέτρα θα μπορούσαν να ληφθούν υπόψη;

Καθορισμός των υποχρεώσεων και επιλογή της οργάνωσης

- (18) Γνωρίζετε περιπτώσεις κατά τις οποίες οι κοινοτικοί κανόνες περιόρισαν αδικαιολόγητα τον τρόπο με τον οποίο οργανώνονται υπηρεσίες κοινής ωφέλειας ή ορίζονται υποχρεώσεις παροχής δημόσιων υπηρεσιών σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο; Γνωρίζετε περιπτώσεις κατά τις οποίες ο τρόπος οργάνωσης των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας ή ορισμού των υποχρεώσεων παροχής δημόσιων υπηρεσιών σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, αποτελεί δυσανάλογο εμπόδιο στην ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς;
- (19) Πρέπει οι υποχρεώσεις παροχής δημόσιων υπηρεσιών να εναρμονισθούν λεπτομερέστερα σε κοινοτικό επίπεδο; Για ποιες υπηρεσίες;
- (20) Πρέπει να ενισχυθεί η ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και η συγκριτική αξιολόγηση σχετικά με ζητήματα που αφορούν την οργάνωση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας στην Ένωση; Ποιος πρέπει να συμμετάσχει και ποιοι τομείς πρέπει να εξεταστούν;

Χρηματοδότηση

- (21) Γνωρίζετε περιπτώσεις κατά τις οποίες η κοινοτική νομοθεσία, και ιδιαίτερα η εφαρμογή των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων, εμπόδισε τη χρηματοδότηση υπηρεσιών κοινής ωφέλειας ή είχε ως αποτέλεσμα επιλογές που δεν ήταν αποδοτικές;
- (22) Πρέπει να προτιμηθεί ένας συγκεκριμένος τρόπος χρηματοδότησης από την άποψη της διαφάνειας, της υποχρέωσης λογοδοσίας, των αναδιανεμητικών αποτελεσμάτων ή του ανταγωνισμού; Εάν ναι, πρέπει η Κοινότητα να λάβει τα κατάλληλα μέτρα;

- (23) Υπάρχουν τομείς και/ή περιπτώσεις κατά τις οποίες η είσοδος στην αγορά με τη μορφή της εκμετάλλευσης της «αφρόκρεμας της αγοράς» μπορεί να είναι αναποτελεσματική και αντίθετη προς το δημόσιο συμφέρον;
- (24) Πρέπει να διευκρινισθούν σε κοινοτικό επίπεδο οι συνέπειες και τα κριτήρια της χρηματοδότησης με βάση την αρχή της αλληλεγγύης;

Αξιολόγηση

- (25) Πώς πρέπει να οργανωθεί η αξιολόγηση των επιδόσεων των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας σε κοινοτικό επίπεδο; Ποιες θεσμικές ρυθμίσεις πρέπει να επιλεγούν;
- (26) Ποιες πτυχές πρέπει να καλύπτονται από τις κοινοτικές διαδικασίες αξιολόγησης; Ποια πρέπει να είναι τα κριτήρια για τις κοινοτικές αξιολογήσεις; Ποιες υπηρεσίες κοινής ωφέλειας πρέπει να περιλαμβάνονται σε μια αξιολόγηση σε κοινοτικό επίπεδο;
- (27) Πώς θα μπορούσαν οι πολίτες να συμμετάσχουν στην αξιολόγηση; Υπάρχουν παραδείγματα ορθών πρακτικών;
- (28) Πώς μπορούμε να βελτιώσουμε την ποιότητα των δεδομένων για τις αξιολογήσεις; Συγκεκριμένα, σε ποιο βαθμό θα πρέπει οι πάροχοι των υπηρεσιών να υποχρεωθούν να ανακοινώνουν στοιχεία;

Εμπορική πολιτική

- (29) Υπάρχει κάποια ιδιαίτερη εξέλιξη στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Κοινότητας η οποία χρήζει ιδιαίτερης προσοχής κατά τις διεθνείς εμπορικές διαπραγματεύσεις σχετικά με τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας; Διευκρινίστε.

Αναπτυξιακή συνεργασία

- (30) Ποιος είναι ο καλύτερος τρόπος για να υποστηρίξει και να προωθήσει η Κοινότητα τις επενδύσεις στις βασικές υπηρεσίες που χρειάζονται στις αναπτυσσόμενες χώρες στο πλαίσιο της πολιτικής της για την αναπτυξιακή συνεργασία;

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ
Υποχρεώσεις δημόσιων υπηρεσιών και μέσα κοινοτικής πολιτικής στον τομέα των
υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος

Το παρόν παράρτημα εξετάζει αναλυτικότερα μια σειρά από υποχρεώσεις δημόσιων υπηρεσιών οι οποίες απορρέουν από την υπάρχουσα τομεακή κοινοτική νομοθεσία και χαρακτηρίζουν την κοινοτική έννοια των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος (Τμήμα Ι). Επίσης αναλύει τα διαθέσιμα μέσα πολιτικής που εξασφαλίζουν την τήρηση των υποχρεώσεων αυτών καθώς και την αποτελεσματική υλοποίηση των στόχων δημόσιου συμφέροντος που επιδιώκονται με τις ανωτέρω υποχρεώσεις (Τμήμα ΙΙ).

I. ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

1. Η υπάρχουσα κοινοτική νομοθεσία σχετικά με τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος, αν και διαφορετική ανά τομέα, περιέχει μια σειρά από κοινά στοιχεία με βάση τα οποία είναι δυνατόν να στοιχειοθετηθεί η κοινοτική έννοια των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος. Στα στοιχεία αυτά περιλαμβάνονται ιδίως η καθολική υπηρεσία, η συνέχεια, η ποιότητα της υπηρεσίας, το προσιτό κόστος, καθώς και η προστασία των χρηστών και καταναλωτών (βλ. σημείο 1 παρακάτω). Τα κοινά αυτά στοιχεία αντικατοπτρίζουν τις κοινοτικές αξίες και στόχους, έχουν λάβει δεσμευτική μορφή στην κείμενη νομοθεσία και μπορούν επίσης να συμπληρωθούν με ειδικότερες υποχρεώσεις ανάλογα με τα χαρακτηριστικά των επιμέρους τομέων (βλ. σημείο 2 παρακάτω).

1. Κοινή σειρά υποχρεώσεων

1.1. Καθολική υπηρεσία

2. Η έννοια της καθολικής υπηρεσίας υποδηλώνει μια σειρά από απαιτήσεις γενικού συμφέροντος που σκοπό έχουν να εξασφαλίσουν στη διάθεση ορισμένων υπηρεσιών στο σύνολο των καταναλωτών και χρηστών σε όλη την επικράτεια ενός κράτους μέλους, ανεξάρτητα από τη γεωγραφική θέση των τελευταίων και στο πλαίσιο των ειδικών εθνικών συνθηκών σε καθορισμένη ποιότητα¹ και προσιτή τιμή. Η έννοια αυτή αναπτύχθηκε ιδιαίτερα για ορισμένες από τις υπηρεσίες δικτύων (π.χ. τηλεπικοινωνίες, ηλεκτρισμός, ταχυδρομικές υπηρεσίες). Με την έννοια της καθολικής υπηρεσίας κατοχυρώνεται το δικαίωμα όλων να διαθέτουν πρόσβαση σε ορισμένες υπηρεσίες, που θεωρούνται βασικές, και οι επιχειρήσεις υποχρεώνονται να παρέχουν μια καθορισμένη υπηρεσία υπό συγκεκριμένους όρους που περιλαμβάνουν και την πλήρη γεωγραφική κάλυψη. Στο περιβάλλον της ελεύθερης αγοράς με την υποχρέωση της καθολικής υπηρεσίας κατοχυρώνεται η δυνατότητα πρόσβασης όλων των ατόμων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη συγκεκριμένη υπηρεσία σε προσιτή τιμή καθώς και η διατήρηση όπως και, ανάλογα με την περίπτωση, η βελτίωση της ποιότητάς της.
3. Η καθολική υπηρεσία είναι μια έννοια δυναμική. Με αυτήν εξασφαλίζεται ότι οι απαιτήσεις γενικού συμφέροντος ενσωματώνουν τις πολιτικές, κοινωνικές,

¹ Πρβλ. άρθρο 3 παράγραφος 1 της οδηγίας 2002/22/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002 για την καθολική υπηρεσία και τα δικαιώματα των χρηστών όσον αφορά δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία καθολικής υπηρεσίας), ΕΕ L 108, 24.4.2002, σ. 51

οικονομικές, και τεχνολογικές εξελίξεις και, ανάλογα με την περίπτωση, η τακτική αναπροσαρμογή των απαιτήσεων αυτών στις μεταβαλλόμενες ανάγκες των χρηστών και των καταναλωτών.

4. Επίσης είναι έννοια ευέλικτη που συνάδει πλήρως με την αρχή της επικουρικότητας. Στις περιπτώσεις που οι βασικές αρχές της καθολικής υπηρεσίας καθορίζονται σε κοινοτικό επίπεδο, υπεύθυνες για την εφαρμογή τους μπορούν να είναι οι αρχές των κρατών μελών καθώς έτσι λαμβάνονται καλύτερα υπόψη οι διάφορες παραδόσεις καθώς και οι εθνικές ή περιφερειακές ιδιαιτερότητες. Επιπλέον, η έννοια της καθολικής υπηρεσίας μπορεί να εφαρμοστεί σε διάφορες δομές της αγοράς και συνεπώς να χρησιμοποιηθεί για τη ρύθμιση των υπηρεσιών στα διάφορα στάδια ανοίγματος των αγορών.
5. Η έννοια της καθολικής υπηρεσίας αφορά το περιεχόμενο της υπηρεσίας καθώς και τη μέθοδο παροχής της. Το περιεχόμενο καθορίζεται με δυναμικό τρόπο. Ο ορισμός του καλύπτει το φάσμα των υπηρεσιών, τα χαρακτηριστικά τους σε σχέση με τις τιμές (που πρέπει να είναι προσιτές) και την ποιότητα (που πρέπει να είναι ικανοποιητική). Όσον αφορά τη μέθοδο παροχής, ένα κράτος μέλος δεν οφείλει να παρεμβαίνει ή να λαμβάνει πρόσθετα μέτρα εάν, κατά την κρίση του, η παροχή της καθολικής υπηρεσίας εξασφαλίζεται ικανοποιητικά με τη λειτουργία της αγοράς, π.χ. στην αγορά διατίθενται προσφορές προσιτές σε όλους. Ωστόσο, εάν τα κράτη μέλη κρίνουν ότι οι μηχανισμοί της αγοράς από μόνοι τους δεν εγγυώνται την παροχή καθολικής υπηρεσίας, το κοινοτικό δίκαιο τους επιτρέπει να διορίσουν έναν ή περισσότερους παρέχοντες καθολικής υπηρεσίας και ενδεχομένως να καταβάλουν το καθαρό κόστος παροχής της έτσι ώστε να ελαχιστοποιηθεί η στρέβλωση της αγοράς.
6. Οι υπάρχουσες τομεακές οδηγίες, που ορίζουν την καθολική υπηρεσία, περιέχουν μια σειρά από κοινά στοιχεία: διάφορες απαιτήσεις καθολικής υπηρεσίας, αρχές σχετικά με την επιλογή του παρέχοντα την καθολική υπηρεσία, κανόνες για την αμοιβή του κόστους παροχής της, το δικαίωμα των κρατών μελών να επιβάλλουν πρόσθετες απαιτήσεις και, τέλος, κανόνες σχετικά με μια ανεξάρτητη ρυθμιστική αρχή².
7. Το υπάρχον παράγωγο δίκαιο βασίζεται στις ακόλουθες αρχές. Εάν τα κράτη μέλη κρίνουν ότι οι μηχανισμοί της αγοράς από μόνοι τους δεν επαρκούν για την παροχή της καθολικής υπηρεσίας, πρέπει να παρέμβουν για να εξασφαλίσουν την παροχή της. Η κάθε παρέμβαση πρέπει να είναι αντικειμενική, διαφανής, αμερόληπτη και αναλογική. Δεν πρέπει να προκαλεί στρεβλώσεις του ανταγωνισμού, δηλ. δεν πρέπει να διαπράττει διακρίσεις μεταξύ των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στην ίδια αγορά, και πρέπει να περιορίζει στο ελάχιστο τη στρέβλωση της αγοράς, δηλ. η υπηρεσία πρέπει να παρέχεται με τον πλέον αποδοτικό τρόπο και οποιαδήποτε αμοιβή να τροφοδοτείται από εισφορές με την ευρύτερη δυνατή βάση χρηματοδότησης. Με τις αρχές αυτές κατοχυρώνεται η διαφάνεια και η

² Πρβλ. οδηγία 2002/22/EK, ΕΕ L 108, 24.4.2002, σ. 51, οδηγία 97/67/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15ης Δεκεμβρίου 1997 σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς των κοινοτικών ταχυδρομικών υπηρεσιών και τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, ΕΕ L 15, 21.1.1998, σελ. 14. Τροποποιημένη πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου περί τροποποίησης των οδηγιών 92/96/EK και 98/30/EK όσον αφορά τους κανόνες για τις εσωτερικές αγορές ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου, ΕΕ C 227 E, 24.9.2002, σ. 393

αποτελεσματικότητα της κρατικής παρέμβασης και έτσι ενισχύεται το κράτος δικαίου (δημοκρατική διάσταση) και η συνολική ευημερία (οικονομική διάσταση).

8. Επιπλέον, προκειμένου να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα της καθολικής υπηρεσίας, οι κανόνες που την διέπουν πρέπει να συμπληρώνονται από μια σειρά δικαιωμάτων των χρηστών και καταναλωτών. Στα δικαιώματα αυτά περιλαμβάνεται η δυνατότητα φυσικής πρόσβασης ανεξάρτητα από αναπηρία ή ηλικία, η διαφάνεια και η ολοκληρωμένη πληροφόρηση σχετικά με τα τιμολόγια και τους όρους των συμβάσεων, οι δείκτες μέτρησης της ποιότητας και ικανοποίησης των πελατών καθώς και οι διαδικασίες διαχείρισης των καταγγελιών και επίλυσης των διαφορών.
9. Η τήρηση των απαιτήσεων καθολικής υπηρεσίας μπορεί έχει σημαντικό κόστος. Όταν λοιπόν μελετάται η διατήρηση ή η επέκταση των εν λόγω υποχρεώσεων, είναι ιδιαίτερα σημαντικό να εξετάζονται ποιες θα μπορούσαν να είναι οι εναλλακτικές χρήσεις των πόρων που διατίθενται για την κάλυψη του κόστους αυτού.
10. Κατά τις δύο τελευταίες δεκαετίες εδραιώθηκε η μείζονα σημασία καθώς και η αναγκαιότητα της καθολικής υπηρεσίας στην κοινοτική πολιτική για τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος. Χάρης στην έννοια αυτή κατέστη δυνατό να συνυπολογιστούν οι απαιτήσεις δημόσιου συμφέροντος, ιδίως όσον αφορά την οικονομική αποτελεσματικότητα, την τεχνολογική πρόοδο, την προστασία του περιβάλλοντος, τη διαφάνεια και τη λογοδοσία, τα δικαιώματα των καταναλωτών και χρηστών καθώς και τα ειδικά μέτρα σχετικά με την αναπηρία, την ηλικία, ή την εκπαίδευση. Επίσης, αποδείχθηκε ότι η έννοια αυτή είναι απολύτως σύμφωνη με την αρχή της επικουρικότητας. Κατά την εφαρμογή της μπορεί, εξάλλου, να βασιστεί στην εκτεταμένη συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών (π.χ. επιχειρηματικοί όμιλοι, μικρομεσαίες επιχειρήσεις, καταναλωτές και άλλες αντιπροσωπευτικές κοινωνικές ομάδες). Στη διαδικασία εφαρμογής μπορεί να περιλαμβάνεται και η περιοδική αξιολόγηση των επακόλουθων εξελίξεων.

1.2. Συνέχεια

11. Μια σειρά από υπηρεσίες γενικού συμφέροντος διακρίνονται από την απαίτηση συνέχειας, ο παρέχων δηλ. την υπηρεσία είναι υπεύθυνος για την αδιάλειπτη παροχή της. Μερικές φορές η συνέχεια δεν εκλαμβάνεται ως ανεξάρτητη απαίτηση αλλά ως μέρος της υποχρέωσης παροχής της καθολικής υπηρεσίας. Για ορισμένες υπηρεσίες η απρόσκοπτη παροχή μπορεί ήδη να είναι στο εμπορικό συμφέρον του παρέχοντα και κατά συνέπεια ο τελευταίος να μην χρειάζεται να αναλάβει σχετικές νομικές δεσμεύσεις. Σε εθνικό επίπεδο, η απαίτηση της συνέχειας πρέπει προφανώς να συνδυάζεται με το δικαίωμα της απεργίας καθώς και με την υποχρέωση σεβασμού του κράτους δικαίου.
12. Η απαίτηση αδιάλειπτης παροχής μιας υπηρεσίας δεν προβλέπεται πάντοτε στην τομεακή κοινοτική νομοθεσία. Σε ορισμένες περιπτώσεις η νομοθεσία προβλέπει ρητά την υποχρέωση της συνέχειας. Για παράδειγμα, το άρθρο 3 παράγραφος 1 της οδηγίας για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες (97/67/EK) υποχρεώνει τα κράτη μέλη «να μεριμνούν ώστε οι χρήστες να απολαμβάνουν μονίμως του δικαιώματος καθολικής υπηρεσίας, που αντιστοιχεί στην προσφορά ταχυδρομικών υπηρεσιών»³. Σε άλλες

³ Οδηγία 97/67/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15ης Δεκεμβρίου 1997 σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς κοινοτικών ταχυδρομικών υπηρεσιών και τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, ΕΕ L 15, 21.1.1998, σελ. 14

περιπτώσεις η τομεακή νομοθεσία δεν περιέχει απαίτηση συνέχειας αλλά εξουσιοδοτεί ρητά τα κράτη μέλη να επιβάλουν την υποχρέωση αυτή στους παρέχοντες τις υπηρεσίες. Το άρθρο 3 παράγραφος 2 της οδηγίας ηλεκτρικής ενέργειας⁴ προβλέπει ότι «τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλουν στις επιχειρήσεις ηλεκτρισμού υποχρεώσεις παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας προς το γενικότερο οικονομικό συμφέρον, οι οποίες μπορούν να αφορούν την ασφάλεια, συμπεριλαμβανομένης... τακτική παροχή... τις τιμές... . Οι υποχρεώσεις αυτές πρέπει να ορίζονται σαφώς, να είναι διαφανείς, αμερόληπτες και επαληθεύσιμες. Οι εν λόγω υποχρεώσεις, καθώς και οι ενδεχόμενες αναθεωρήσεις τους δημοσιεύονται και κοινοποιούνται αμελλητί από τα κράτη μέλη και την Επιτροπή...».

1.3. Ποιότητα της υπηρεσίας

13. Ο καθορισμός, η εποπτεία και η επιβολή απαιτήσεων ποιότητας από τις αρχές έχει καταλάβει καίρια σημασία στη ρύθμιση των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος. Η διασφάλιση κοινωνικά αποδεκτού επιπέδου ποιότητας κατά την παροχή της υπηρεσίας συχνά δικαιολογεί την επιβολή ορισμένων υποχρεώσεων από τις κρατικές υπηρεσίες. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η ποιότητα κρίνεται τόσο σημαντική ώστε αποτελεί την αιτία επιβολής υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας και αποτελεί αντικείμενο στενής παρακολούθησης και ρύθμισης. Σε τομείς όπου η παροχή της υπηρεσίας ανατίθεται σε τρίτα μέρη, είναι συχνά απαραίτητη η κατάρτιση προτύπων ποιότητας από τις αρχές προκειμένου να εξασφαλιστεί η επίτευξη των στόχων της κρατικής πολιτικής. Επίσης, στις περιπτώσεις που οι υπηρεσίες παρέχονται από την κρατική διοίκηση, ο καθορισμός και η εποπτεία των απαιτήσεων ποιότητας μπορούν να συμβάλουν στην ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας. Παρά ταύτα, δεν υπάρχει ορισμός της ποιότητας που να είναι γενικά αποδεκτός πέρα από το γεγονός ότι ένας τέτοιος ορισμός πρέπει να εμπεριέχει την προστασία των χρηστών και καταναλωτών. Κατά τον καθορισμό των κριτηρίων ποιότητας των υπηρεσιών όλο και μεγαλύτερη έμφαση δίνεται στην προστασία του περιβάλλοντος και την αειφόρο ανάπτυξη. Οι ποιοτικοί στόχοι διαφέρουν ανάλογα με τους τομείς, σε συνάρτηση με τα χαρακτηριστικά τους.
14. Στους τομείς που απελευθερώθηκαν σε κοινοτικό επίπεδο η Κοινότητα δεν εμπιστεύτηκε μόνο τις δυνάμεις αγοράς για να διαφυλάξει και να βελτιώσει την ποιότητα των υπηρεσιών. Σε ορισμένες περιπτώσεις τα πρότυπα ποιότητας καθορίζονται στην κοινοτική νομοθεσία. Περιλαμβάνουν, για παράδειγμα, τους κανόνες ασφάλειας, την ορθότητα και τη διαφάνεια της τιμολόγησης, τη γεωγραφική κάλυψη, και την προστασία σε περίπτωση διακοπής της υπηρεσίας. Σε άλλες περιπτώσεις τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα ή την υποχρέωση να καταρτίζουν πρότυπα ποιότητας. Σε ορισμένες περιπτώσεις υποχρεούνται επίσης να εποπτεύουν και να επιβάλλουν τη συμμόρφωση με τα πρότυπα ποιότητας καθώς και να διασφαλίζουν τη δημοσίευση πληροφοριών σχετικά με τα πρότυπα αυτά όπως και με τις βεβαιωμένες επιδόσεις των παρόχων. Οι πλέον αναπτυγμένες ρυθμίσεις για την ποιότητα σε κοινοτικό επίπεδο εντοπίζονται στη νομοθεσία για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες και τις υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών.

⁴ Οδηγία 96/92/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 19ης Δεκεμβρίου 1996 σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, *EE L 27, 30.1.1997, σελ. 20*

15. Επιπλέον, η Κοινότητα έχει λάβει μη ρυθμιστικά μέτρα για την προώθηση της ποιότητας στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος που περιλαμβάνουν χρηματοδοτικά μέσα, εθελοντικά ευρωπαϊκά πρότυπα και την ανταλλαγή ορθών πρακτικών. Για παράδειγμα, στους τομείς της ηλεκτρικής ενέργειας και του φυσικού αερίου, η Κοινότητα προωθεί την εθελοντική συνεργασία μεταξύ των ρυθμιστικών αρχών.
16. Στο πλαίσιο του προβληματισμού σχετικά με την ποιότητα των υπηρεσιών, έχει σημασία να συνεκτιμάται η σχέση ποιότητας - κόστους της υπηρεσίας. Η επιβολή, για παράδειγμα, από τις αρχές μιας δαπανηρούς υποχρέωσης για την παροχή υπηρεσίας πολύ υψηλούς ποιότητας, τη στιγμή που οι καταναλωτές και οι χρήστες θα προτιμούσαν χαμηλότερη αλλά ικανοποιητική ποιότητα αντί μικρότερου τιμήματος, θα ήταν αναποτελεσματική. Επιπλέον, η επιβολή προτύπων ποιότητας μπορεί να αποβεί περιττή σε αγορές με αποτελεσματικό ανταγωνισμό, με την προϋπόθεση ότι οι καταναλωτές και χρήστες διαθέτουν την κατάλληλη ενημέρωση για να επιλέξουν μεταξύ των αντίπαλων παρεχόντων. Το γεγονός αυτό τονίζει το ρόλο που αναλογεί τις ρυθμιστικές αρχές προκειμένου αυτές να εξασφαλίζουν την παροχή κατάλληλης και ακριβούς πληροφόρησης προς τους χρήστες και τους καταναλωτές.

1.4. Προσιτό κόστος

17. Η έννοια του προσιτού κόστους αναπτύχθηκε στο πλαίσιο των ρυθμίσεων για τις υπηρεσίες τηλεπικοινωνιών. Μεταγενέστερα εισήχθη και στη νομοθεσία για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες. Σύμφωνα με την απαίτηση αυτή οι υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος πρέπει να παρέχονται σε προσιτή τιμή έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η δυνατότητα πρόσβασης όλων σε αυτές. Η εφαρμογή της αρχής του προσιτού κόστους συμβάλλει στην επίτευξη οικονομικής και κοινωνικής συνοχής στην Ευρωπαϊκή Ένωση.
18. Η αρχή αυτή δεν σημαίνει απαραίτητα και δεν θα πρέπει να συγχέεται με την κοστοστρέφεια. Είναι γεγονός ότι η χαμηλότερη τιμή παροχής μιας υπηρεσίας που μπορεί να προσφέρει η αγορά αποτελεί συνάρτηση του κόστους. Ωστόσο, εάν η τιμή αυτή δεν κρίνεται προσιτή, οι αρχές μπορούν ενδεχομένως να παρέμβουν για να εγγυηθούν τη δυνατότητα πρόσβασης όλων σε προσιτή τιμή. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η αρχή του προσιτού κόστους μπορεί να συνεπάγεται τη δωρεάν παροχή της υπηρεσίας σε όλους ή σε ορισμένες ομάδες ατόμων. Τα κράτη μέλη μπορούν, ανάλογα με τις συνθήκες που χαρακτηρίζουν το καθένα από αυτά, να υποχρεώνουν καθορισμένες επιχειρήσεις να παρέχουν επιλογές ή δέσμες τιμολόγησης προς τους καταναλωτές που διαφέρουν εν συγκρίσει με τα όσα θα ίσχυαν υπό τους συνήθεις εμπορικούς όρους, προκειμένου ιδίως να διασφαλίζεται ότι τα άτομα με χαμηλό εισόδημα ή με ειδικές κοινωνικές ανάγκες δεν αποκλείονται από την πρόσβαση ή τη χρήση της υπηρεσίας⁵. Η έννοια του προσιτού κόστους παρουσιάζεται ως στενότερη από την έννοια των «λογικών τιμών» η οποία απαντάται την παρούσα στιγμή στο πλαίσιο της πρότασης τροποποίησης των οδηγιών της εσωτερικής αγοράς για το φυσικό αέριο και την ηλεκτρική ενέργεια. Η αρχή του προσιτού κόστους αποτελεί κριτήριο που λαμβάνει υπόψη κυρίως τη διάσταση του πελάτη ενώ η αρχή των «λογικών τιμών» προτάσσει την συνεκτίμηση άλλων στοιχείων.

⁵ Βλ. άρθρο 9 παράγραφος 2 της οδηγίας 2002/22/EK

19. Η κείμενη τομεακή νομοθεσία δεν προβλέπει κριτήρια ορισμού των προσιτών τιμών και αφήνει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να εξακριβώνουν κατά πόσο οι τιμές είναι προσιτές ή όχι. Ορισμένα από τα κριτήρια αυτά πρέπει να θεσπίζονται από τα κράτη μέλη. Μπορούν να συνδέονται, για παράδειγμα, με το ποσοστό διείσδυσης ή την τιμή ενός συνδυασμού βασικών υπηρεσιών σε σχέση με το διαθέσιμο εισόδημα συγκεκριμένων κατηγοριών πελατών. Τέλος, από τη στιγμή που καθορίζεται το επίπεδο της προσιτής τιμής, τα κράτη μέλη πρέπει να μεριμνούν ουσιαστικά έτσι ώστε η υπηρεσία να παρέχεται όντως στο επίπεδο αυτό με τη δημιουργία μηχανισμών ελέγχου των τιμών («ανώτατη τιμή», μέσος γεωγραφικός όρος) ή/και με τη χορήγηση επιδοτήσεων στους αντίστοιχους καταναλωτές και χρήστες.
20. Είναι ενδεχομένως σκόπιμο να εξεταστεί κατά πόσο η έννοια αυτή πρέπει να αναπτυχθεί περαιτέρω σε κοινοτικό επίπεδο. Επιπλέον, αντικείμενο προβληματισμού θα μπορούσε να αποτελέσει η επέκτασή της και σε άλλες υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος.
- 1.5. Προστασία των χρηστών και των καταναλωτών*
21. Η πολιτική καταναλωτών της ΕΕ αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι της πολιτικής προσέγγισης στην οποία βασίζεται το ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο. Πρωταρχικός στόχος της είναι να εξασφαλίσει τη βελτίωση των επιτευγμάτων της εσωτερικής αγοράς για τους καταναλωτές καθώς και την αντιμετώπιση των αδυναμιών της εις βάρος τους. Στο στόχο αυτό περιλαμβάνεται η διαφάνεια της αγοράς και οι δίκαιες εμπορικές πρακτικές. Οι οριζόντιοι κανόνες προστασίας των χρηστών και των καταναλωτών εφαρμόζονται στις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος όπως και στους άλλους κλάδους της οικονομίας. Επιπλέον, λόγω της ιδιαίτερης οικονομικής και κοινωνικής σημασίας των υπηρεσιών αυτών, η τομεακή κοινοτική νομοθεσία περιέχει ειδικά μέτρα για την αντιμετώπιση των ιδιαίτερων προτιμήσεων και αναγκών των καταναλωτών και των επιχειρήσεων. Τα δικαιώματα των καταναλωτών και των χρηστών καθορίζονται στην τομεακή νομοθεσία για τις ηλεκτρονικές επικοινωνίες, τις ταχυδρομικές υπηρεσίες, την ενέργεια (ηλεκτρική ενέργεια, φυσικό αέριο), τις μεταφορές και τις ραδιοτηλεοπτικές μεταδόσεις.
22. Στην ανακοίνωση της Επιτροπής του Σεπτεμβρίου 2000⁶ προβλέπονται μια σειρά αρχών που μπορούν να συμβάλουν στον καθορισμό των απαιτήσεων που έχουν οι πολίτες από τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος. Στις αρχές αυτές περιλαμβάνονται η καλή ποιότητα των υπηρεσιών, το υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας και φυσικής ασφάλειας κατά την παροχή τους, η διαφάνεια (π.χ. σχετικά με τα τιμολόγια, τις συμβάσεις, την επιλογή και τη χρηματοδότηση των παρόχων), η επιλογή της υπηρεσίας, η επιλογή του παρόχου, ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός μεταξύ των παρόχων, η ύπαρξη ρυθμιστικών αρχών, η λειτουργία των διοικητικών έννομης προστασίας, η εκπροσώπηση και η ενεργός συμμετοχή των χρηστών και των καταναλωτών για τον ορισμό των υπηρεσιών και τέλος η επιλογή των μορφών πληρωμής.
23. Στην ανακοίνωση τονίζεται ότι η εγγύηση της καθολικής πρόσβασης, της συνέχειας, της υψηλής ποιότητας και του προσιτού κόστους αποτελούν βασικά στοιχεία της πολιτικής καταναλωτών στον τομέα των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος. Επίσης υπογραμμίζεται η ανάγκη αντιμετώπισης των θεμάτων

⁶ ΕΕ C 17, 19.1.2001, σελ. 4

γενικότερης φύσης που απασχολούν τους πολίτες, όπως το υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος, οι ιδιαίτερες ανάγκες ορισμένων κατηγοριών του πληθυσμού, όπως τα άτομα με αναπηρία και τα άτομα με χαμηλά εισοδήματα και η πλήρης γεωγραφική κάλυψη των βασικών υπηρεσιών σε απομακρυσμένες ή απρόσιτες περιοχές.

24. Επιπλέον, οι υπηρεσίες γενικού συμφέροντος πρέπει να διέπονται από τα ακόλουθα δικαιώματα και αρχές των χρηστών / καταναλωτών:

- *Διαφάνεια και ολοκληρωμένη πληροφόρηση*: Στην αρχή αυτή πρέπει να περιλαμβάνεται και η παροχή σαφών και συγκρίσιμων πληροφοριών σχετικά με τα τιμολόγια, τους όρους των συμβάσεων, την επεξεργασία των καταγγελιών καθώς και τους μηχανισμούς επίλυσης των διαφορών.
- *Υγεία και ασφάλεια*: στην αρχή αυτή περιλαμβάνεται η ανάγκη κατοχύρωσης του υψηλότερου δυνατού επιπέδου προστασίας υγείας και φυσικής ασφάλειας των υπηρεσιών.
- *Ανεξαρτησία ρυθμίσεων*: Ρυθμιστικές αρχές που δεν εξαρτώνται από τις επιχειρήσεις, διαθέτουν τους απαραίτητους πόρους, την εξουσία επιβολής κυρώσεων και σαφή καθήκοντα σχετικά με την προστασία των συμφερόντων των χρηστών και καταναλωτών.
- *Εκπροσώπηση και ενεργός συμμετοχή*: Πρέπει να ληφθούν μέτρα έτσι ώστε να διασφαλίζεται η συστηματική διαβούλευση των εκπροσώπων των καταναλωτών και οι τελευταίοι να διαθέτουν φωνή στο μηχανισμό λήψης αποφάσεων.
- *Έννομη προστασία*: Ταχεία και προσिता συστήματα επεξεργασίας των καταγγελιών καθώς και εναλλακτικοί μηχανισμοί επίλυσης των διαφορών.

25. Στο πλαίσιο των αρχών προστασίας των χρηστών και καταναλωτών που διατυπώθηκαν στην ανακοίνωση, ένας συνδυασμός δικαιωμάτων για τους χρήστες και τους καταναλωτές σχετικά με τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος μπορεί να βασιστεί στις ακόλουθες αρχές:

- πρόσβαση (πλήρης γεωγραφική κάλυψη, συμπεριλαμβανομένης της διασυννοριακής πρόσβασης, πρόσβαση για τα άτομα με περιορισμένη κινητικότητα και για τα άτομα με αναπηρία),
- προσιτό κόστος (συμπεριλαμβανομένων των ειδικών συστημάτων για τα άτομα με χαμηλά εισοδήματα),
- ασφάλεια (ασφαλής και αξιόπιστη υπηρεσία, υψηλό επίπεδο δημόσιας υγείας),
- ποιότητα (συμπεριλαμβανομένης της αξιοπιστίας και της συνέχειας των υπηρεσιών καθώς και των διαδικασιών αντιστάθμισης σε περίπτωση προβλημάτων),
- επιλογή (όσο το δυνατόν ευρύτερη επιλογή υπηρεσιών και, ανά περίπτωση, του παρόχου και αποτελεσματικός ανταγωνισμός μεταξύ των παρόχων, δικαίωμα αλλαγής παρόχου),

- πλήρης διαφάνεια και πληροφόρηση από τους πάροχους (π.χ. σχετικά με τα τιμολόγια, τους λογαριασμούς, τους όρους των συμβάσεων),
- δικαίωμα πρόσβασης στις πληροφορίες που συλλέγουν οι ρυθμιστικές αρχές (στοιχεία σχετικά με την ποιότητα της υπηρεσίας, την επιλογή και τη χρηματοδότηση των παρόχων, την επεξεργασία των καταγγελιών),
- ασφάλεια και αξιοπιστία (συνεχείς και αξιόπιστες υπηρεσίες, συμπεριλαμβανομένης της προστασίας σε περίπτωση διακοπής της υπηρεσίας),
- δικαιοσύνη (δίκαιος και γνήσιος ανταγωνισμός),
- ανεξαρτησία ρυθμίσεων (με τις κατάλληλες εξουσίες επιβολής κυρώσεων, σαφή καθήκοντα),
- εκπροσώπηση και ενεργός συμμετοχή των καταναλωτών και των χρηστών (για τον καθορισμό των υπηρεσιών, την επιλογή των μορφών πληρωμής),
- έννομη προστασία (ύπαρξη διαδικασιών επεξεργασίας των καταγγελιών και επίλυσης των διαφορών, συστήματα αποζημίωσης),
- εξελικτική ρήτρα (τα δικαιώματα των χρηστών / καταναλωτών μπορούν να εξελίσσονται σύμφωνα με τις μεταβαλλόμενες προτιμήσεις τους και τις αλλαγές στο οικονομικό, νομικό, τεχνολογικό περιβάλλον),
- ισότιμη πρόσβαση και μεταχείριση για τους χρήστες και τους καταναλωτές που χρησιμοποιούν διασυνοριακές υπηρεσίες εντός των κρατών μελών.

2. Πρόσθετες ειδικές υποχρεώσεις

2.1. Ασφάλεια ανεφοδιασμού

26. Η ανάγκη διασφάλισης της συνεχούς και βιώσιμης παροχής των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος απαιτεί την ασφάλεια ανεφοδιασμού. Συνολικά, η ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς αύξησε σημαντικά το επίπεδο της ασφάλειας ανεφοδιασμού των προϊόντων και των υπηρεσιών, στο μέτρο που οι σχετικές αγορές λειτουργούν ανταγωνιστικά.
27. Στον τομέα της ενέργειας ιδιαίτερα, το θέμα της ασφάλειας ανεφοδιασμού αποτέλεσε αντικείμενο ευρείας δημόσιας συζήτησης σε κοινοτικό επίπεδο με βάση την Πράσινη Βίβλο που δημοσίευσε η Επιτροπή το 2001⁷. Η Πράσινη Βίβλος αποσκοπεί στη δρομολόγηση της συζήτησης με θέμα τη χάραξη μακροπρόθεσμης στρατηγικής για την ασφάλεια του ενεργειακού ανεφοδιασμού. Η στρατηγική αυτή έχει ως στόχο την απρόσκοπτη φυσική διαθεσιμότητα των ενεργειακών προϊόντων στην αγορά, σε τιμές προσιτές για τους καταναλωτές και τους χρήστες, και παράλληλα το σεβασμό του περιβάλλοντος και την αειφόρο ανάπτυξη. Η Επιτροπή υπέβαλε έκθεση σχετικά με τα αποτελέσματα της δημόσιας συζήτησης σε

⁷ Πράσινη Βίβλος, Προς μια ευρωπαϊκή στρατηγική για την ασφάλεια του ενεργειακού ανεφοδιασμού, COM (2000) 769, 29.11.2000

ανακοίνωσή της τον Ιούνιο του 2002⁸. Με βάση τη διαβούλευση αυτή η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα στην έκθεσή της ότι είναι απαραίτητο να βελτιωθεί ο συντονισμός των μέτρων για να κατοχυρωθεί η ασφάλεια ανεφοδιασμού στον ενεργειακό τομέα. Σε συνέχεια των συμπερασμάτων αυτών, η Επιτροπή υπέβαλε, το Σεπτέμβριο του 2002, δύο προτάσεις οδηγιών που θα συμβάλουν στη βελτίωση της ασφάλειας ανεφοδιασμού των πετρελαϊκών προϊόντων και του φυσικού αερίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση⁹.

28. Θέμα ασφάλειας του ανεφοδιασμού μπορεί να προκύψει επίσης και για ορισμένες υπηρεσίες γενικού συμφέροντος εκτός του ενεργειακού τομέα, π.χ. λόγω του κινδύνου μακροπρόθεσμης απουσίας επενδύσεων στις υποδομές ή στην παραγωγική ικανότητα. Ωστόσο, σε γενικές γραμμές το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο δεν ασχολείται με το ζήτημα αυτό. Στον τομέα των τηλεπικοινωνιών η Επιτροπή έχει προτείνει μια ολοκληρωμένη στρατηγική για την ασφάλεια των δικτύων των ηλεκτρονικών επικοινωνιών¹⁰. Θα ήταν ίσως σκόπιμο να εξεταστεί κατά πόσο υπάρχουν άλλοι επιμέρους τομείς στους οποίους θα πρέπει επίσης να εξεταστεί το ζήτημα της ασφάλειας ανεφοδιασμού. Παρόλα αυτά, η οποιαδήποτε αξιολόγηση πρέπει να λαμβάνει υπόψη το γεγονός πως η λήψη συγκεκριμένων πρόσθετων μέτρων με σκοπό την αύξηση της ασφάλειας παροχής συχνά συνεπάγονται και επιπλέον οικονομικό κόστος. Κατά συνέπεια πριν από την ανάληψη οποιασδήποτε προτεινόμενης δράσης με σκοπό την αύξηση της ασφάλειας ανεφοδιασμού πρέπει να εξασφαλισθεί ότι το συνεπαγόμενο κόστος δεν υπερβαίνει τα αναμενόμενα οφέλη¹¹.

2.2. Πρόσβαση στο δίκτυο και διασυνδεσιμότητα

29. Στις περιπτώσεις φυσικών μονοπωλίων με σημαντικές εφάπαξ δαπάνες, αυξανόμενες επιστροφές κλίμακας και μειούμενο μέσο κόστος, η είσοδος στην αγορά είναι ιδιαίτερα δυσχερής. Οι υπηρεσίες αυτές χρησιμοποιούν κατά κανόνα μέσα σταθερών και μακρόβιων τεχνολογιών. Στις περιπτώσεις παρόμοιων υπηρεσιών η απλή εφαρμογή των κοινών κανόνων (π.χ. κανόνες ανταγωνισμού ή ανάθεσης των δημόσιων συμβάσεων) μπορεί να αποδειχτεί ανεπαρκής και συνεπώς πρέπει να συμπληρώνεται από τη διενέργεια ενεργητικότερης και συνεχούς εποπτείας ανάλογα με τον τομέα (ρύθμιση), της οποίας το ελάχιστο πεδίο καθορίζεται σε πολλές περιπτώσεις στην κοινοτική νομοθεσία.
30. Μια σειρά από κλάδους για τους οποίους ισχύουν τα παραπάνω είναι οι βιομηχανίες δικτύων στις οποίες η ισότιμη πρόσβαση – ιδιαίτερα για τις νεοεισελθείσες επιχειρήσεις - στα υπάρχοντα δίκτυα, π.χ. δίκτυα διανομής ηλεκτρικής ενέργειας, δίκτυα τηλεπικοινωνιών ή σιδηροδρομικά δίκτυα, θα αποτελεί πολύ συχνά την προϋπόθεση της επιτυχούς λειτουργίας τους στις κατώτερες αγορές¹². Η Κοινότητα

⁸ Τελική έκθεση για την Πράσινη Βίβλο «Ευρωπαϊκή στρατηγική ασφάλειας ενεργειακού εφοδιασμού», COM (2002) 321, 29.6.2002

⁹ Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την προσέγγιση των μέτρων στον τομέα της ασφάλειας του εφοδιασμού με προϊόντα πετρελαίου, ΕΕ αριθ. C 331 E, 31.12.2002, σελ. 249. Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τα μέτρα διασφάλισης του εφοδιασμού με φυσικό αέριο, ΕΕ αριθ. C 331 E, 31.12.2002, σελ. 262

¹⁰ COM (2001) 298

¹¹ Πρβλ. Commission Staff Working Paper, Security of supply, The current situation at European Union level (έγγραφο εργασίας του προσωπικού της Επιτροπής, ασφάλεια ανεφοδιασμού, η παρούσα κατάσταση στην Ευρωπαϊκή Ένωση), SEC (2002) 243, 28.2.2002

¹² Επιπλέον, πολλές αγορές υπηρεσιών γενικού συμφέροντος απελευθερώθηκαν πρόσφατα και οι ήδη εδραιωμένοι πάροχοι συχνά διατηρούν δεσπόζουσα θέση στην εθνική τους αγορά για ορισμένη χρονική

έχει αντιμετωπίσει το ζήτημα της πρόσβασης με τους εξής τέσσερις κύριους τρόπους:

- (1) Τη διατήρηση ενός κύριου παρόχου κάθετης ολοκλήρωσης με το αποκλειστικό δικαίωμα παροχής υπηρεσιών. Η μέθοδος αυτή αποτέλεσε τη συνήθη μορφή οργάνωσης των δραστηριοτήτων αυτών τη στιγμή που δημιουργήθηκε η Κοινότητα. Η οργάνωση αυτή την παρούσα στιγμή έχει απαγορευθεί μέσω ειδικής κοινοτικής νομοθεσίας στις περισσότερες υπηρεσίες δικτύων αλλά την παρούσα στιγμή επιτρέπεται στα δίκτυα ύδρευσης, λεωφορείων / αστικού / προαστιακού σιδηρόδρομου καθώς και σε ορισμένα υπολειπόμενα τμήματα των κλάδων ηλεκτρικής ενέργειας, φυσικού αερίου και των ταχυδρομικών υπηρεσιών. Όσον αφορά τα λεωφορεία / τον προαστιακό και τον αστικό σιδηρόδρομο, δεν υπάρχουν σχέδια υποχρέωσης των αρχών να διαχωρίσουν τη λειτουργία των υποδομών από την παροχή επιβατικών υπηρεσιών. Έτσι, οι κρατικές υπηρεσίες θα συνεχίσουν να χορηγούν αποκλειστικά δικαιώματα στους πάροχους με τον όρο ότι τα δικαιώματα αυτά εκχωρούνται ύστερα από διαγωνισμό.
 - (2) Τη διατήρηση ενός κύριου παρόχου κάθετης ολοκλήρωσης, ο οποίος υποχρεούται να επιτρέψει την πρόσβαση των ανταγωνιστικών επιχειρήσεων στις υποδομές του. Το κοινοτικό δίκαιο υποχρεώνει τους κύριους πάροχους να χορηγούν στους ανταγωνιστές τους πρόσβαση στον τοπικό βρόχο στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, στο δίκτυο ηλεκτρικής ενέργειας και στους αγωγούς φυσικού αερίου (τόσο στο επίπεδο της διαμετακόμισης όσο και της διανομής) στις ενεργειακές αγορές καθώς και στα εθνικά σιδηροδρομικά δίκτυα για τις διεθνείς υπηρεσίες.
 - (3) Την παροχή στους ανταγωνιστές κάθετης ολοκλήρωσης της δυνατότητας να δημιουργήσουν τις δικές τους παράλληλες υποδομές. Αυτή η προσέγγιση εφαρμόστηκε στον κλάδο των τηλεπικοινωνιών, των ταχυδρομικών υπηρεσιών, των αερομεταφορών [και των ραδιοτηλεοπτικών δραστηριοτήτων]¹³.
 - (4) Το διαχωρισμό των λειτουργιών του φορέα και του διαχειριστή των υποδομών. Η προσέγγιση αυτή επιλέχθηκε μέχρι στιγμής για την πρόσβαση στα δίκτυα ηλεκτρικής ενέργειας και στα σιδηροδρομικά δίκτυα¹⁴. Η Επιτροπή την παρούσα στιγμή έχει υποβάλει την ίδια πρόταση για το φυσικό αέριο, την οποία έχει κάνει δεκτή το Συμβούλιο Ενέργειας.
31. Σαφώς δεν υπάρχει μία και μοναδική ιδανική προσέγγιση για τη ρύθμιση των δραστηριοτήτων δικτύων. Η επιλογή μεθόδου εξαρτάται από τα χαρακτηριστικά του κάθε κλάδου. Ο παρακάτω πίνακας αποδεικνύει ότι οι κοινοτικοί κανόνες προσεγγίζουν με διαφορετικό τρόπο τη ρύθμιση της πρόσβασης ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες του κάθε κλάδου καθώς και το στάδιο στο οποίο βρίσκεται η διαδικασία απελευθέρωσής του.

περίοδο. Επομένως είναι απαραίτητη η ύπαρξη ρυθμιστικής εποπτείας και ελέγχου σε έναν ορισμένο βαθμό έτσι ώστε να αποφεύγεται η κατάχρηση ισχύος στην αγορά

¹³ Σε άλλους τομείς η επιλογή αυτή δεν είναι ενδιαφέρουσα από τεχνικής ή οικονομικής άποψης

¹⁴ Ο διαχειριστής και ο φορέας των υποδομών μπορούν να αποτελούν μέρη της ίδιας νομικής οντότητας, αλλά για τη διαδικασία κατανομής της χωρητικότητας του δικτύου καθώς και της χρέωσης για τη χρήση του υπεύθυνος πρέπει να είναι οργανισμός που από άποψη νομική, οργάνωσης και διαχείρισης είναι ανεξάρτητος από οποιαδήποτε σιδηροδρομική επιχείρηση (πρβλ. την οδηγία ΕΚ 2001/14/ΕΚ, 15.3.2001, σ.29)

	Ηλεκτρική ενέργεια και φυσικό αέριο	Εθνικοί σιδηρόδρομοι	Λεωφορεία / αστικός / προαστιακός σιδηρόδρομος	Αερομεταφορές	Τηλεπικοινωνίες (σταθερή τηλεφωνία)	Τηλεπικοινωνίες (κινητή τηλεφωνία)	Ταχυδρομικές υπηρεσίες
Δημιουργούν οι ανταγωνιστές τα δικά τους ανταγωνιστικά δίκτυα υποδομών;	Στην πράξη ελάχιστα	Όχι	Σε μερικές περιπτώσεις	Ναι	Ναι., αλλά μόνο σε ορισμένα κράτη μέλη	Ναι	Ναι
Έχουν το δικαίωμα οι διαχειριστές των υποδομών να είναι επίσης και πάροχοι;	Όχι (οι νέες οδηγίες απαιτούν το νομικό διαχωρισμό τους)	Όχι (το κοινοτικό δίκαιο απαιτεί την ανεξαρτησία της λειτουργίας κατανομής και τιμολόγησης)	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι
Το κοινοτικό παράγωγο δικαίο απαγορεύει στα κράτη μέλη να χορηγούν αποκλειστικά δικαιώματα σε έναν και μόνο πάροχο;	Ναι (εκτός της οικιακής χρήσης έως το 2004, για όλους τους πελάτες έως το 2007)	Ναι (για τις εμπορευματικές μεταφορές) Όχι (για τις εσωτερικές μεταφορές επιβατών)	Όχι (εξαιρέση: διεθνείς λεωφορειακές υπηρεσίες)	Ναι, με την εξαίρεση ορισμένων διαδρομών στις οποίες επιβάλλονται οι υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας	Ναι	Ναι	Ναι / ΟΧΙ (ισχύουν όρια βάρους / τιμών)
Σε περίπτωση ύπαρξης αποκλειστικών δικαιωμάτων, πώς επιλέγονται συνήθως οι πάροχοι;	Παλαιότερος πάροχος	Παλαιότερος πάροχος (η Επιτροπή επιθυμεί αλλαγή)	Παλαιότερος πάροχος (η Επιτροπή επιθυμεί αλλαγή)	Με ανοικτό διαγωνισμό	μ.δ.	μ.δ.	Παλαιότερος πάροχος
Σε περίπτωση που δεν υπάρχουν αποκλειστικά δικαιώματα, εφαρμόζονται όρια δυναμικότητας σχετικά με τον όγκο των υπηρεσιών που αναλογούν στους πάροχους;	Ναι σε περίπτωση συμφόρησης των δικτύων	Ναι	μ.δ.	Ναι	Όχι	Ναι	Όχι

Εάν ναι, πώς κατανέμεται η δυναμικότητα;	Διαχωρισμένο ς διαχειριστής του συστήματος μεταφοράς με κανόνες για τη διαχείριση της συμφόρησης για την ηλεκτρική ενέργεια	Ανεξάρτητος διαχειριστής των υποδομών / οργανισμός κατανομής	μ.δ.	Ιστορικά δικαιώματα, άτυποι μηχανισμοί αγοράς, συντονιστές χρονομεριδίων	μ.δ.	Διαγωνισμοί, Δημοπρασίες Κατανομή με διοικητική μέθοδο	μ.δ.
Πώς τιμολογούν οι διαχειριστές των υποδομών;	Κάλυψη του κόστους	Επαυξητικό κόστος (στενός ορισμός) κρατική επιδότηση +	Μη δυνατότητα πρόσβασης τρίτων μερών	Κάλυψη του κόστους	Κόστος ανάλογα με την εθνική μεθοδολογία + ποσοστό κέρδους	Χρέωση των παρόχων υπηρεσιών με βάση το σύστημα «retail minus» (Λιανική τιμή μείον ένα ποσοστό του κόστους παροχής που αναλογεί σε μη καταβληθείσες δαπάνες)	Για τις διασυνοριακές υπηρεσίες, η τιμολόγηση πρέπει να βασίζεται στο κόστος
Αναμιγνύονται οι αρχές στην ανάπτυξη νέων υποδομών;	Υπόκεινται κανονικά σε ρύθμιση	Υπόκεινται σε ρύθμιση και επιδοτούνται	Υπόκεινται σε ρύθμιση και επιδοτούνται	Εφαρμόζονται εμπορικά κριτήρια	Εφαρμόζονται εμπορικά κριτήρια	Εφαρμόζονται εμπορικά κριτήρια	Εφαρμόζονται εμπορικά κριτήρια εκτός της καθορισμένης περιοχής

32. Σε περίπτωση εφάπαξ δαπανών η κρατική παρέμβαση μπορεί να είναι μικρότερης έκτασης. Οι συμβάσεις μικρής διάρκειας μπορούν να ανατίθενται σε έναν μόνο πάροχο και λαμβάνεται υπόψη η αξιολόγηση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών του από τους πελάτες για να αποτιμώνται οι επιδόσεις του.

33. Η εφαρμογή καθεμίας από τις παραπάνω προσεγγίσεις μπορεί να υπόκειται σε περιορισμούς από τις οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις ή τους γενικούς κανόνες της Συνθήκης. Η διαφανής και αμερόληπτη επιλογή (είτε με διαδικασία ανάθεσης είτε όχι) ενός και μόνου παρόχου – ο οποίος θα απολαμβάνει αποκλειστικά / ειδικά δικαιώματα - εξασφαλίζει τη μεγαλύτερη δυνατή ποιότητα στο χαμηλότερο καθαρό επιπλέον κόστος.

2.3. Απαιτήσεις για την πολυφωνία των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης

34. Από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 τα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει νομοθεσία για την κυριότητα των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης. Η νομοθεσία αυτή, κατά κανόνα,

θέτει μέγιστα όρια για την κατοχή μεριδίων στις εταιρείες Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης και αποτρέπει το σωρευτικό έλεγχο ή την παράλληλη συμμετοχή σε διάφορα ΜΜΕ. Στόχος των νομοθετικών αυτών μέτρων είναι να προστατευθεί η ελευθερία έκφρασης και να εξασφαλιστεί ότι τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης αντανακλούν το φάσμα των απόψεων και γνώμών που συνθέτουν τη δημοκρατική κοινωνία.

35. Παρότι το καθήκον προστασίας της πολυφωνίας των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης αποτελεί πρωταρχική αρμοδιότητα των κρατών μελών, είναι καθήκον της Κοινότητας να συνεκτιμά το στόχο αυτό στο πλαίσιο των πολιτικών της. Την παρούσα στιγμή το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο δεν προβλέπει καμία διάταξη που να έχει ως άμεσο στόχο τη διαφύλαξη της πολυφωνίας των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης. Ωστόσο, το κοινοτικό δίκαιο επιτρέπει την εφαρμογή εθνικών μέτρων διασφάλισης για την πολυφωνία αυτή. Το γεγονός αυτό τονίζεται, για παράδειγμα, στο άρθρο 21 παράγραφος 3 του κανονισμού συγχωνεύσεων, το οποίο προβλέπει ρητά τη δυνατότητα εφαρμογής εθνικών μέτρων για την προστασία της πολυφωνίας των μέσων παράλληλα με τους κοινοτικούς κανόνες συγχωνεύσεων ή το άρθρο 8 της οδηγίας-πλαίσιου σχετικά με τις ηλεκτρονικές επικοινωνίες βάσει του οποίου οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές μπορούν να συμβάλουν στην πολυφωνία των μέσων¹⁵.
36. Το Δεκέμβριο του 1992, η Επιτροπή δημοσίευσε Πράσινη Βίβλο¹⁶ που είχε σκοπό να κηρύξει την έναρξη δημόσιας συζήτησης σχετικά με την ανάγκη ανάληψης κοινοτικής δράσης στον τομέα αυτό. Σύμφωνα με την Πράσινη Βίβλο είναι δυνατή η μη ανάληψη δράσης, η έκδοση σύστασης για τη βελτίωση της διαφάνειας και η θέσπιση κοινοτικής νομοθεσίας για την εναρμόνιση των εθνικών περιορισμών σχετικά με την κυριότητα των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης. Η συζήτηση δεν επέτρεψε την εξαγωγή σαφών συμπερασμάτων και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν ανέλαβε καμία επίσημη ειδική πρωτοβουλία.
37. Δέκα χρόνια αργότερα, δεδομένης της όλο και μεγαλύτερης συγκέντρωσης στον τομέα των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης αλλά και του πολλαπλασιασμού τους, η προστασία της πολυφωνίας των μέσων παραμένει ένα σημαντικό ζήτημα, ιδιαίτερα στο πλαίσιο του πρωτοκόλλου του Άμστερνταμ για τη δημόσια ραδιοτηλεόραση¹⁷. Αναμένεται η διατύπωση απόψεων σχετικά με το κατά πόσο η Επιτροπή πρέπει να επανεξετάσει λεπτομερέστερα την ανάγκη ανάληψης κοινοτικής δράσης στον τομέα αυτό.

¹⁵ Οδηγία 2002/21/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7.03.2002 σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών. (οδηγία-πλαίσιο), ΕΕ L 108, 24.4.2002, σ. 33

¹⁶ Πολυφωνία και συγκέντρωση στα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης στην εσωτερική αγορά -στάθμιση της αναγκαιότητας για μια κοινοτική ενέργεια, Πράσινη Βίβλος της Επιτροπής, COM (92) 480, 23.12.1992

¹⁷ Πρβλ. το πρωτόκολλο για το σύστημα δημόσιας ραδιοτηλεόρασης στα κράτη μέλη που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη ΕΚ με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ

II. ΜΕΣΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

1. Οργάνωση της κανονιστικής παρέμβασης

1.1. Κοινοτική ρύθμιση και εθνικές ρυθμιστικές αρχές

38. Το πρωτογενές και παράγωγο δίκαιο της Κοινότητας και των κρατών μελών περιέχει τους βασικούς κανόνες που εφαρμόζονται στις αγορές υπηρεσιών γενικού συμφέροντος. Ωστόσο, προκειμένου να επιτευχθούν οι ρυθμιστικοί στόχοι, δεν είναι δυνατόν να επαρκέσουν η αποκλειστική εφαρμογή και οι συνήθεις μηχανισμοί επιβολής της νομοθεσίας. Επιπλέον, η κοινοτική νομοθεσία μπορεί να υποχρεώνει ορισμένα κράτη μέλη να διορίζουν μια ή περισσότερες «εθνικές ρυθμιστικές αρχές» με το καθήκον να εκτελούν τα ρυθμιστικά αυτά καθήκοντα. Οι διατάξεις αυτές ισχύουν για τις ηλεκτρονικές επικοινωνίες, τις ταχυδρομικές υπηρεσίες, τους σιδηροδρόμους και τις αερομεταφορές. Όσον αφορά την ηλεκτρική ενέργεια και το φυσικό αέριο, η Επιτροπή στην πρότασή της του Μαρτίου του 2001 και στις τροποποιημένες προτάσεις της του Ιουνίου 2002 πρότεινε να υποχρεωθούν τα κράτη μέλη να «καθορίζουν μια ή περισσότερες αρμόδιες αρχές ως εθνικές ρυθμιστικές αρχές». Όσον αφορά τις υπηρεσίες που δεν διέπονται από ένα ολοκληρωμένο ρυθμιστικό πλαίσιο σε κοινοτικό επίπεδο, ορισμένα κράτη μέλη, όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, αποφάσισαν τη δημιουργία ρυθμιστικής αρχής στον τομέα της ύδρευσης (OFWAT).
39. Οι θεσμικές λεπτομέρειες σχετικά με εθνικές ρυθμιστικές αρχές την ίδρυση των οποίων επιβάλλει η σχετική κοινοτική νομοθεσία υπόκεινται στη διακριτική απόφαση των κρατών μελών. Συνεπώς, η αρμόδια αρχή μπορεί να είναι ένας υφιστάμενος οργανισμός ή το υπουργείο που είναι αρμόδιο για το σχετικό τομέα. Την προσέγγιση αυτή έχουν υιοθετήσει μια σειρά από κράτη μέλη. Ωστόσο, η τακτική αυτή επιφυλάσσει κινδύνους για την απαραίτητη ανεξαρτησία της εθνικής ρυθμιστικής αρχής στις περιπτώσεις κατά τις οποίες τα κράτη μέλη διατηρούν και την κυριότητα ή τον έλεγχο των εταιρειών που δραστηριοποιούνται στο σχετικό τομέα. Η οδηγία-πλαίσιο για τις τηλεπικοινωνίες απαιτεί στις περιπτώσεις αυτές «τον αποτελεσματικό διαρθρωτικό διαχωρισμό της ρυθμιστικής λειτουργίας από τις δραστηριότητες που έχουν σχέση με την κυριότητα ή τον έλεγχο». Ο καθορισμός ενός υπουργείου ως της βασικής ρυθμιστικής αρχής με αρμοδιότητα λήψης όλων των ρυθμιστικών αποφάσεων αποτελεί εξαίρεση. Η σημασία καθώς και η συνεχής και πολύπλοκη φύση των ρυθμιστικών καθηκόντων συχνά απαιτεί εμπειρία και ανεξαρτησία εκ μέρους της τομεακής ρυθμιστικής αρχής¹⁸. Σχεδόν όλα τα κράτη μέλη έχουν συστήσει μια τέτοια αρχή στους διάφορους τομείς, συμπεριλαμβανομένων των τομέων της ηλεκτρικής ενέργειας και του φυσικού αερίου για τους οποίους η κείμενη κοινοτική νομοθεσία δεν απαιτεί ακόμα τον καθορισμό εθνικής ρυθμιστικής αρχής.

¹⁸

Έναν ορισμό της ρυθμιστικής αρχής για κάθε τομέα περιέχει η απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής 2002/627 της 29ης Ιουλίου 2002 σχετικά με τη σύσταση της ομάδας των ευρωπαϊκών ρυθμιστικών αρχών για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών, ΕΕ L 200/38 της 30.7.2002: «Για τους σκοπούς της παρούσας απόφασης νοείται ως “αρμόδια εθνική ρυθμιστική αρχή” η δημόσια αρχή που ιδρύεται σε κάθε κράτος μέλος για να εποπτεύει την καθημερινή ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων των οδηγιών που αναφέρονται σε δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών, όπως ορίζεται στην οδηγία πλαίσιο»

40. Πρέπει, ωστόσο, να σημειωθεί ότι ακόμη και όταν υπάρχουν τομεακές ρυθμιστικές αρχές, οι κυβερνήσεις – δηλ. τα αρμόδια υπουργεία – συχνά διατηρούν κάποιες αρμοδιότητες για τη λήψη ορισμένων ρυθμιστικών αποφάσεων. Η περίπτωση στην οποία η αρμόδια τομεακή ρυθμιστική αρχή είναι υπεύθυνη για όλα τα ρυθμιστικά θέματα αποτελεί τη στιγμή αυτή εξαίρεση. Οι ρυθμιστικές αυτές αρχές συναντώνται περισσότερο στις τηλεπικοινωνίες και λιγότερο στους τομείς της ενέργειας ή των ταχυδρομικών υπηρεσιών, ενώ τις ρυθμιστικές αρμοδιότητες στους τομείς των αερομεταφορών και των σιδηροδρομικών μεταφορών μοιράζονται συνήθως τα αρμόδια υπουργεία και οι οργανισμοί πολιτικής αεροπορίας ή σιδηροδρόμων. Στον τομέα της ύδρευσης ο οργανισμός OFFWATT του Ηνωμένου Βασιλείου έχει την εξουσία να καθορίζει τις τιμές και το επίπεδο των υπηρεσιών που πρέπει να παρέχονται, ενώ οι αντίστοιχοι οργανισμοί του τομέα ύδρευσης στη Γαλλία πρέπει να εκληφθούν ως ρυθμιστικές αρχές για το περιβάλλον καθώς εισπράττουν περιβαλλοντικά τέλη.
41. Βασικό χαρακτηριστικό των τομεακών ρυθμιστικών αρχών είναι η ανεξαρτησία τους από τους πάροχους στην αγορά των συγκεκριμένων τομέων. Η απαίτηση αυτή είναι ζωτικής σημασίας προκειμένου να αποφεύγονται οι συγκρούσεις συμφερόντων αλλά και να εξασφαλίζεται η αμεροληψία της ρυθμιστικής αρχής¹⁹. Συνεπώς στην κοινοτική νομοθεσία προβλέπεται τότε είναι υποχρεωτική η συγκρότηση εθνικής ρυθμιστικής αρχής. Στα κράτη μέλη έχουν θεσπιστεί πολλοί ειδικοί κανόνες που αποσκοπούν στην εξασφάλιση της ανεξαρτησίας αυτής, π.χ. το προσωπικό που εργάζεται στη ρυθμιστική αρχή δεν επιτρέπεται να διαθέτει μετοχές των εταιρειών του σχετικού τομέα.
42. Οι τομεακές ρυθμιστικές αρχές απολαμβάνουν επίσης εκτεταμένης ανεξαρτησίας σε σχέση με την κυβέρνηση. Στις περισσότερες περιπτώσεις η τελευταία διορίζει τον επικεφαλής καθώς και τα μέλη της ρυθμιστικής αρχής και καθορίζει τους γενικούς στόχους πολιτικής της²⁰. Ωστόσο, οι ρυθμιστικές αρχές κανονικά δεν δέχονται εντολές από την κυβέρνηση για τις επιμέρους αποφάσεις που λαμβάνουν. Επιπλέον, τα μέλη της ρυθμιστικής αρχής θα πρέπει να διαθέτουν ευρεία γνώση των κανόνων που ισχύουν στον τομέα της αρμοδιότητάς τους. Έτσι, ενισχύεται η αμεροληψία της ρυθμιστικής αρχής και αυξάνεται η συνεκτικότητα των ρυθμιστικών προσεγγίσεων. Ορισμένες ρυθμιστικές αρχές χρηματοδοτούν τους προϋπολογισμούς τους με αυτόνομες πηγές εισοδήματος, εν αντιθέσει με το γενικό προϋπολογισμό τον οποίο διαχειρίζεται η κυβέρνηση, γεγονός που ισχυροποιεί την ανεξαρτησία τους.
43. Πρέπει να σημειωθεί ότι ανεξαρτησία δεν σημαίνει έλλειψη λογοδοσίας σχετικά με τις επιδόσεις της ρυθμιστικής αρχής. Συνήθως οι ρυθμιστικές αρχές πρέπει να υποβάλουν τακτικές εκθέσεις στην κυβέρνηση ή/και τα κοινοβούλια και, γεγονός ακόμα σημαντικότερο, τα ενδιαφερόμενα μέρη μπορούν να προσφύγουν κατά των αποφάσεών τους στη Δικαιοσύνη. Εξάλλου, οι δυνατότητες άσκησης προσφυγής πρέπει να είναι αναλογικές. Εάν οι αποφάσεις της ρυθμιστικής αρχής εγκλωβιστούν σε μακρόχρονες δικαστικές διενέξεις προτού τεθούν σε ισχύ, τότε ο στόχος των ρυθμίσεων δεν θα μπορέσει να επιτευχθεί. Συνεπώς για μια σειρά αποφάσεων της

¹⁹ Πρβλ. ΕΔ, υπόθεση C- 202/88, Γαλλική Δημοκρατία κατά Επιτροπής [1991] ecr ι- 1223, παρ. 51, 52
Υπόθεση C- 91/94, Thierry Tranchant [1995] ecr ι- 3911, παρ. 18, 19

²⁰ Σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως στις ηλεκτρονικές επικοινωνίες, οι στόχοι της συνολικής πολιτικής της "εθνικής ρυθμιστικής αρχής" καθορίζονται στην κοινοτική νομοθεσία

ρυθμιστικής αρχής, οι σχετικές προσφυγές δεν επιφέρουν την αναστολή εφαρμογής τους.

44. Πριν τη λήψη αποφάσεων, οι ρυθμιστικές αρχές πρέπει να διαβουλεύονται με τα ενδιαφερόμενα μέρη και το κοινό, έτσι ώστε να λαμβάνονται υπόψη όλες οι σχετικές πτυχές. Εξίσου σημαντικό είναι να υποχρεούνται οι ρυθμιστικές αρχές να διαβουλεύονται και να συντονίζουν τις εργασίες τους με τις άλλες αρχές, όπως είναι οι αρχές για τον ανταγωνισμό, οι οργανώσεις προστασίας των καταναλωτών, έτσι ώστε να διασφαλίζεται η συνέχεια και η συνεκτικότητα των αποφάσεων που λαμβάνονται.
45. Προκειμένου να εκτελούν τα καθήκοντά τους αποτελεσματικά, οι ρυθμιστικές αρχές βασίζονται συχνά σε πληροφορίες τις οποίες μόνο οι επιχειρήσεις που υπόκεινται σε ρυθμίσεις μπορούν να παρέχουν. Συνεπώς, οι ρυθμιστικές αρχές συχνά έχουν την εξουσία να απαιτούν από τις επιχειρήσεις, εντός συγκεκριμένης χρονικής προθεσμίας, τη χορήγηση οποιασδήποτε πληροφορίας είναι απαραίτητη για την εκτέλεση των καθηκόντων τους. Σε περίπτωση ευαίσθητων πληροφοριών από εμπορικής άποψης, οι ρυθμιστικές αρχές πρέπει να σέβονται τους κανόνες του εμπορικού απορρήτου. Για να ρυθμίζουν τα τιμολόγια πρόσβασης στο δίκτυο, για παράδειγμα, οι ρυθμιστικές αρχές πρέπει να διαθέτουν αξιόπιστες και ολοκληρωμένες πληροφορίες σχετικά με την τιμολόγηση που εφαρμόζουν οι πάροχοι του δικτύου.
46. Οι εξουσίες και αρμοδιότητες των ρυθμιστικών αρχών στα κράτη μέλη ποικίλλουν ανάλογα με τους τομείς και την εθνική νομοθεσία, συμπεριλαμβανομένου του διαχωρισμού των καθηκόντων μεταξύ της ρυθμιστικής αρχής στο συγκεκριμένο τομέα και του αρμόδιου υπουργείου. Αυτός ο διαχωρισμός καθηκόντων επηρεάζεται ευρέως από τις εθνικές νομικές και διοικητικές παραδόσεις που έχουν επικρατήσει στα διάφορα κράτη μέλη. Ωστόσο, ορισμένες βασικές αρμοδιότητες είναι κοινές σε όλες τις ρυθμιστικές αρχές των σχετικών τομέων. Η ρύθμιση των όρων πρόσβασης στα υπάρχοντα δίκτυα και ο καθορισμός των τιμών λιανικής, προκειμένου να αποφεύγεται η κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης στην αγορά, είναι ίσως τα πιο σημαντικά παραδείγματα. Όσον αφορά το θέμα αυτό, οι ρυθμιστικές αρχές συμπληρώνουν τις δραστηριότητες των αρχών ανταγωνισμού: τη στιγμή που οι τελευταίες εφαρμόζουν το γενικό δίκαιο ανταγωνισμού στο συγκεκριμένο τομέα λαμβάνοντας μέτρα *ex post*, π.χ. αφότου λάβει χώρα η κατάχρηση, η ρυθμιστική αρχή κατά κανόνα παρεμβαίνει *ex ante*, θεσπίζοντας κανόνες που σκοπό έχουν να μειώσουν τον κίνδυνο από την αρχή τον κίνδυνο διάπραξης καταχρήσεων²¹.
47. Συχνά, η σχετική νομοθετική πράξη ορίζει τις υποχρεώσεις σχετικά με την παροχή της καθολικής υπηρεσίας. Ωστόσο, οι ρυθμιστικές αρχές συχνά διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο για την περαιτέρω χάραξη και εφαρμογή των κανόνων αυτών. Για

²¹ Πρέπει να σημειωθεί ότι οι αρμοδιότητες των αρχών ανταγωνισμού και των ρυθμιστικών αρχών συχνά συμπίπτουν σε κάποιο βαθμό. Η παράνομη τιμολόγηση μπορεί να παραβιάζει τους κανόνες της ρυθμιστικής αρχής αλλά παράλληλα και να αποτελεί κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης κατά την έννοια του δικαίου ανταγωνισμού. Είναι σημαντικό, συνεπώς, οι αρμοδιότητες της ρυθμιστικής αρχής και των αρχών ανταγωνισμού να έχουν σαφώς καθοριστεί στην πράξη. Γενικά, μπορεί να σημειωθεί ότι η ρυθμιστική αρχή εφαρμόζει τομεακούς κανόνες οι οποίοι συχνά παρακάμπτουν την ανάγκη παρέμβασης της αρχής ανταγωνισμού. Από την άλλη, η αρχή ανταγωνισμού έχει το καθήκον να παρεμβαίνει όταν η ρυθμιστική αρχή δεν διαθέτει τις αρμοδιότητες για να εξασφαλίσει την τήρηση των οριζόντιων κανόνων ανταγωνισμού ή όταν αδυνατεί να αναλάβει δράση.

παράδειγμα, στις περιπτώσεις που ο πάροχος καθολικής υπηρεσίας λαμβάνει κάποια αμοιβή για την παροχή της σχετικής υπηρεσίας, οι γενικοί κανόνες για τον υπολογισμό του κόστους και το μηχανισμό χρηματοδότησης συχνά καθορίζονται από το κοινοβούλιο ή το αρμόδιο υπουργείο. Την αρμοδιότητα για την εφαρμογή τους έχει η ρυθμιστική αρχή.

48. Ένα σημαντικό στοιχείο της έννοιας της καθολικής υπηρεσίας είναι οι προσιτές τιμές για τους τελικούς χρήστες και καταναλωτές. Όταν κρίνεται απαραίτητο για την επίτευξη του στόχου αυτού, οι ρυθμιστικές αρχές εφαρμόζουν μέτρα καθορισμού των τιμών. Καθώς η αγορά πρέπει καταρχήν να καθορίζει τις τιμές, η ρύθμισή τους συνήθως λαμβάνει τη μορφή ανώτατων τιμών, κάτι που εφαρμόζεται σε πολλά κράτη μέλη, για παράδειγμα στην αγορά της ηλεκτρικής ενέργειας. Η ρύθμιση των τιμών, ωστόσο, μπορεί να λάβει τη μορφή και ελάχιστων τιμών, προκειμένου να προληφθεί η επιθετική συμπεριφορά κυρίαρχων παικτών (π.χ. στις τηλεπικοινωνίες).
49. Ιδιαίτερα σημαντικός από την πλευρά των καταναλωτών ή των χρηστών είναι ο ρόλος που συχνά διαδραματίζουν οι ρυθμιστικές αρχές κατά την κατάρτιση και την εφαρμογή δεσμευτικών προτύπων ασφάλειας και ποιότητας της υπηρεσίας. Τα πρότυπα αυτά έχουν ιδιαίτερη σημασία για την τήρηση των προσδοκιών που αφορούν, μεταξύ άλλων, την πρόσβαση στις επιλογές, τη διαφάνεια (συμπεριλαμβανομένων των θεμάτων που αφορούν τις τιμές), το προσιτό κόστος, την ποιότητα, την ασφάλεια, την αξιοπιστία. Σημαντική είναι και η ύπαρξη κατάλληλων ένδικων βοηθημάτων για τους καταναλωτές και τους χρήστες στις περιπτώσεις που οι πάροχοι αδυνατούν να τηρήσουν τα πρότυπα που ισχύουν για τα παραπάνω θέματα.
50. Η αδειοδότηση αποτελεί ένα σημαντικό εργαλείο που εξασφαλίζει τη συμμόρφωση με τα δεσμευτικά αυτά πρότυπα. Εάν ένας πάροχος υπηρεσιών στην αγορά δεν τηρεί τα πρότυπα που έχει θέσει η ρυθμιστική αρχή – και τα οποία έχουν συμπεριληφθεί στην άδεια που χορηγείται στους πάροχους της αγοράς - οι ρυθμιστικές αρχές μπορούν να ανακαλέσουν την άδεια. Άλλο μέσο συμμόρφωσης με τους κανόνες είναι η επιβολή ποινών.
51. Οι καταναλωτές και οι χρήστες πρέπει να διαθέτουν τη δυνατότητα υποβολής καταγγελιών σε περίπτωση, για παράδειγμα, μη τήρησης από τον πάροχο των προτύπων που περιγράφονται παραπάνω. Τις καταγγελίες αυτές συνήθως διαχειρίζεται η ρυθμιστική αρχή και σε πολλές περιπτώσεις η νομοθεσία την υποχρεώνει να λάβει αποφάσεις σύντομα (δηλ. εντός ορισμένης χρονικής προθεσμίας).
52. Ορισμένες ρυθμιστικές αρχές δραστηριοποιούνται επίσης στον τομέα της συστηματικής παροχής πληροφοριών σχετικά με την αγορά προς τους καταναλωτές²², ενώ στις περισσότερες περιπτώσεις την αποστολή αυτή επιτελούν οι οργανώσεις καταναλωτών. Πέρα από τις παραπάνω βασικές αρμοδιότητες των ρυθμιστικών αρχών, σε πολλά κράτη μέλη τους ανατίθενται και περαιτέρω καθήκοντα, για παράδειγμα στον ενεργειακό τομέα, η εφαρμογή κοινωνικής και

22

Για παράδειγμα, η ρυθμιστική αρχή στον τομέα της ενέργειας στο Ηνωμένο Βασίλειο και τη Δανία. Στις επικοινωνίες, η κοινοτική νομοθεσία προβλέπει ότι οι ρυθμιστικές αρχές πρέπει να ενθαρρύνουν την παροχή πληροφοριών προς τους καταναλωτές έτσι ώστε να διευκολύνουν τις επιλογές των πελατών (άρθρο 21 και 22 της οδηγίας καθολικής υπηρεσίας (2002/22/EK))

περιβαλλοντικής πολιτικής²³ καθώς και ο μακροπρόθεσμος σχεδιασμός σχετικά με την ασφάλεια ανεφοδιασμού ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου²⁴. Τα πρόσθετα αυτά καθήκοντα συνήθως καθορίζονται με βάση τις ιδιαίτερες συνθήκες στα κράτη μέλη. Ο λόγος ανάθεσης των καθηκόντων αυτών στις ρυθμιστικές αρχές έχει να κάνει σε πολλές περιπτώσεις με την τεχνική εμπειρία και τις γνώσεις του τομέα που διαθέτουν.

1.2. Ρυθμίσεις θεσμικής συνεργασίας σε κοινοτικό επίπεδο

53. Οι τομεακές ρυθμιστικές αρχές ιδρύονται από τα κράτη μέλη και ρυθμίζουν την εθνική αγορά των τομέων της αρμοδιότητάς τους. Ωστόσο, οι εθνικές αγορές αποτελούν κομμάτι της εσωτερικής κοινοτικής αγοράς και οι ρυθμιστικές αποφάσεις που λαμβάνουν οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές συχνά έχουν αντίκτυπο στις διασυνοριακές συναλλαγές. Συνεπώς, σε έναν κάποιον βαθμό, απαιτείται η ύπαρξη συνέχειας μεταξύ των εθνικών ρυθμιστικών τακτικών για να αποφεύγονται οι στρεβλώσεις από την υιοθέτηση διαφορετικών προσεγγίσεων που είναι δυνατό να επηρεάσουν την εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Στον τομέα των σιδηροδρόμων και των επικοινωνιών, η κοινοτική νομοθεσία περιέχει διατάξεις που υποχρεώνουν ρητά τις ρυθμιστικές αρχές να συντονίζουν τις αρχές που εφαρμόζουν κατά τη λήψη των αποφάσεων τους²⁵.
54. Την παρούσα στιγμή έχουν γίνει μια σειρά από οργανωτικές διευθετήσεις με σκοπό την ενθάρρυνση της συνέχειας μεταξύ των ρυθμιστικών αρχών στους διάφορους τομείς δραστηριοτήτων.

Για μια σειρά από τομείς έχουν δημιουργηθεί ευρωπαϊκές ενώσεις που απαρτίζονται από τις διάφορες ρυθμιστικές αρχές των κρατών μελών και συχνά τρίτων χωρών. Παραδείγματα παρόμοιων ενώσεων είναι:

- Το Συμβούλιο Ευρωπαϊκών Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας (CEER) αποτελεί το σημείο αναφοράς των επαφών μεταξύ των ρυθμιστικών αρχών και της ΓΔ Ενέργειας και Μεταφορών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Διατηρεί στενές σχέσεις εργασίας με τις ρυθμιστικές αρχές στη Βόρεια Αμερική και τις υποψήφιες χώρες της ΕΕ. Στις εργασίες του το Συμβούλιο έχει δώσει έμφαση σε θέματα που αφορούν τις διασυνοριακές συναλλαγές και διαδραματίζει ενεργό ρόλο στη ρυθμιστική διαδικασία της Φλωρεντίας και της Μαδρίτης (βλ. παρακάτω).
- Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Ταχυδρομικής Ρύθμισης (CERP) απαρτίζεται από εκπροσώπους των ρυθμιστικών αρχών στις χώρες της CEPT (Ευρωπαϊκή Διάσκεψη Διοικήσεων Ταχυδρομείων και Τηλεπικοινωνιών), στις οποίες περιλαμβάνονται οι χώρες της ΕΕ καθώς και οι υποψήφιες χώρες της ΕΕ, οι χώρες ΕΖΕΣ και άλλες χώρες όπως η Αλβανία ή η Ρωσική Ομοσπονδία. Η CERP ασχολείται με ρυθμιστικά και επιχειρησιακά θέματα των ταχυδρομείων και διευκολύνει τις επαφές με τους αρμόδιους οργανισμούς, προκειμένου να αναπτυχθεί μια κοινή προσέγγιση που θα οδηγεί, ανά περίπτωση, σε προτάσεις και συστάσεις.

²³ Για παράδειγμα στο Ηνωμένο Βασίλειο και τη Σουηδία

²⁴ Για παράδειγμα στο Βέλγιο

²⁵ άρθρο 31 της οδηγίας EC/2001/14 και άρθρο 7 (2) της οδηγίας-πλαίσιο για τις επικοινωνίες

- Οι Κοινές Υπηρεσίες Πολιτικής Αεροπορίας (JAA) αποτελούν το γενικό οργανισμό των εθνικών υπηρεσιών πολιτικής αεροπορίας. Έχουν αναπτύξει κοινά ρυθμιστικά πρότυπα και διαδικασίες σχετικά με την ασφάλεια για τους περισσότερους τομείς της πολιτικής αεροπορίας. Αυτά τα πρότυπα δεν είναι δεσμευτικά, εκτός και αν λάβουν τη μορφή κοινοτικής ή εθνικής νομοθεσίας.
55. Στους τομείς της ηλεκτρικής ενέργειας και του φυσικού αερίου εφαρμόζεται μια μοναδική μορφή συντονισμού και συνεργασίας μεταξύ των εθνικών ρυθμιστικών αρχών. Προκειμένου να οικοδομηθεί ομοφωνία μεταξύ όλων των μερών σχετικά με τα θέματα που συνδέονται με τις διασυνοριακές συναλλαγές στους τομείς της ηλεκτρικής ενέργειας και του φυσικού αερίου, δημιουργήθηκαν δύο ρυθμιστικά φόρα, το *Φόρουμ της Μαδρίτης* και το *Φόρουμ της Φλωρεντίας*. Τα φόρα αυτά, την προεδρία των οποίων ασκεί η Επιτροπή, απαρτίζονται από τις διάφορες εθνικές ενεργειακές επιτροπές καθώς και εκπροσώπους υψηλού επιπέδου των κρατών μελών, των επιχειρήσεων και των καταναλωτών. Οι αποφάσεις που λαμβάνονται σε αυτά δεν έχουν επισήμως δεσμευτικό χαρακτήρα αλλά βασίζονται στη συμφωνία ότι οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές θα τις εφαρμόσουν σε εθνικό επίπεδο²⁶. Τα όρια των δύο φόρα είναι ωστόσο, όλο και περισσότερο προφανή, ιδιαίτερα όσον αφορά τη λήψη αποφάσεων για με ακανθώδη ζητήματα. Συνεπώς, το Μάρτιο του 2001 η Επιτροπή υπέβαλε σχέδιο κανονισμού για τις διασυνοριακές συναλλαγές στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας όπου προβλέπεται διαδικασία επιτροπολογίας για τα θέματα που έχουν συζητηθεί στο πλαίσιο του Φόρουμ της Φλωρεντίας.
56. Ευρωπαϊκές ομάδες ρυθμιστικών αρχών
- Πρόσφατα δημιουργήθηκε μια νέα οργανωσιακή μορφή συμμετοχής των εθνικών ρυθμιστικών αρχών σε κοινοτικό επίπεδο η οποία απαρτίζεται από ευρωπαϊκές ομάδες ρυθμιστικών αρχών με στόχο την ενίσχυση και την επισημοποίηση του ρόλου των τομεακών ρυθμιστικών αρχών σε κοινοτικό επίπεδο. Σε αντίθεση με τις επιτροπές επιτροπολογίας, οι ομάδες αυτές πρέπει να απαρτίζονται από τις εθνικές τομεακές ρυθμιστικές αρχές. Η έννοια αυτή συζητήθηκε, για παράδειγμα, λεπτομερειακά στην «έκθεση Lamfalussy» σχετικά με τη μελλοντική νομοθετική και ρυθμιστική διαδικασία για την αγορά των ευρωπαϊκών τίτλων αξιών, με σκοπό να υπάρξει μια νέα και αποτελεσματικότερη μορφή ρύθμισης. Όσον αφορά τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος, με πρόσφατη απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής²⁷ για τις ηλεκτρονικές επικοινωνίες δημιουργήθηκε η «ευρωπαϊκή ομάδα ρυθμιστικών αρχών». Σκοποί της ομάδας αυτής είναι: πρώτον, να συμβουλεύει και να επικουρεί την Επιτροπή στην εδραίωση της εσωτερικής αγοράς για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών υπηρεσιών. Δεύτερον, να λειτουργεί ως διεπαφή μεταξύ των εθνικών ρυθμιστικών αρχών και της Επιτροπής και, τρίτον, να συμβάλει στην εξασφάλιση συνεπούς εφαρμογής του ρυθμιστικού πλαισίου από όλα τα κράτη μέλη.
57. Όσον αφορά την ηλεκτρική ενέργεια και το φυσικό αέριο, η Επιτροπή έχει προτείνει στις τροποποιημένες προτάσεις της για την ολοκλήρωση της εσωτερικής ενεργειακής αγοράς, ύστερα από τις προτάσεις που υπέβαλε το Ευρωπαϊκό

²⁶ Για περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με τα φόρα της Φλωρεντίας και της Μαδρίτης βλ. http://europa.eu.int/comm/energy/en/elec_single_market/florence/index_en.html

²⁷ http://europa.eu.int/comm/energy/en/gas_single_market/madrid.html
EE L 200, 30.7.2002, σελ. 38

Κοινοβούλιο, να δημιουργηθεί παρόμοια ομάδα για τις ρυθμιστικές αρχές ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου.

58. Επιτροπολογία

Στους περισσότερους από τους τομείς αυτούς, η κοινοτική νομοθεσία προβλέπει διαδικασίες επιτροπολογίας για να καθορίζονται οι λεπτομέρειες εφαρμογής των κανόνων που προβλέπονται στη βασική κοινοτική νομοθεσία. Το κοινό μοντέλο για τις διαδικασίες αυτές προβλέπει τη λήψη αποφάσεων από την Επιτροπή ύστερα από διαβούλευση με μια είτε συμβουλευτική είτε ρυθμιστική επιτροπή που απαρτίζεται από εκπροσώπους των κρατών μελών. Τα θέματα που εξετάζονται συχνά αφορούν τις διασυνοριακές συναλλαγές, όπως, για παράδειγμα, τα πρότυπα ποιότητας για τις διασυνοριακές ταχυδρομικές υπηρεσίες ή τη διαλειτουργικότητα των σιδηροδρόμων. Έχουν συσταθεί επιτροπές επιτροπολογίας για τις επικοινωνίες, τις ταχυδρομικές υπηρεσίες, τους σιδηροδρόμους και τις αερομεταφορές. Πρέπει να σημειωθεί ότι τα κράτη μέλη έχουν την ευθύνη να καθορίσουν τον τρόπο εκπροσώπησης τους στις επιτροπές αυτές και ότι, κατά συνέπεια, η συμμετοχή της τομεακής ρυθμιστικής αρχής δεν θεωρείται δεδομένη. Ωστόσο, στην πράξη, στις περισσότερες περιπτώσεις όπου υπάρχουν ρυθμιστικές αρχές, τα κράτη μέλη επιτρέπουν τη συμμετοχή τους στη διαδικασία. Όσον αφορά την ηλεκτρική ενέργεια, η Επιτροπή έχει προτείνει την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας με μια διαδικασία επιτροπολογίας για θέματα που αφορούν τη διασυνοριακή διαμετακόμιση ηλεκτρικής ενέργειας.

1.3. Υπάρχει ανάγκη δημιουργίας ευρωπαϊκών ρυθμιστικών αρχών;

59. Την παρούσα στιγμή δεν έχει συσταθεί καμία ευρωπαϊκή ρυθμιστική αρχή σε κανέναν από τους προαναφερθέντες τομείς. Ωστόσο, η ιδέα δημιουργίας παρόμοιων αρχών σε ευρωπαϊκό επίπεδο έχει συζητηθεί για διάφορους τομείς εδώ και αρκετό καιρό, ιδιαίτερα όσον αφορά τις επικοινωνίες²⁸. Στις αερομεταφορές, για παράδειγμα, το Συμβούλιο αποφάσισε πρόσφατα, με βάση την πρόταση της Επιτροπής, τη δημιουργία Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας (EASA). Ο οργανισμός αυτός θα επικουρεί την Επιτροπή στην υιοθέτηση κοινών προτύπων σχετικά με θέματα που αφορούν την ασφάλεια των αερομεταφορών και τη περιβαλλοντική προστασία στο πλαίσιο μιας διαδικασίας επιτροπολογίας. Επίσης θα έχει την ευθύνη της πιστοποίησης για την περιβαλλοντική προστασία και την αξιοπλοΐα των αεροναυπηγικών προϊόντων που σχεδιάζονται ή που χρησιμοποιούνται στα κράτη μέλη. Τα καθήκοντα αυτά μέχρι στιγμής εκτελούσαν οι εθνικές αρχές πολιτικής αεροπορίας. Κατά την (περιορισμένη) αυτή έννοια ο νέος οργανισμός μπορεί να θεωρηθεί ως ευρωπαϊκή ρυθμιστική αρχή. Στον τομέα των σιδηροδρόμων, η Επιτροπή έχει προτείνει, στο 2ο πακέτο της για τους σιδηροδρόμους του Ιανουαρίου του 2002 τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού οργανισμού σιδηροδρόμων. Ο οργανισμός αυτός δεν θα έχει άμεσο ρυθμιστικό ρόλο. Είναι γεγονός όμως ότι σε ορισμένους τομείς θα επιτελεί ένα συμβουλευτικό ρόλο ο οποίος είναι δυνατόν να συγκριθεί με το ρόλο της «ευρωπαϊκής ομάδας ρυθμιστικών αρχών» στις επικοινωνίες.

²⁸

Βλ. τις δύο ανεξάρτητες μελέτες την εκπόνηση των οποίων έχει ζητήσει η Επιτροπή: *The possible added value of a European Regulatory Authority for telecommunications (Η πιθανή προστιθέμενη αξία της ευρωπαϊκής ρυθμιστικής αρχής για τις τηλεπικοινωνίες)*, Δεκ. 1999 Nera & Denton Hall, *Issues associated with the creation of a European Regulatory authority for telecommunications*, (Θέματα σχετικά με τη δημιουργία της ευρωπαϊκής ρυθμιστικής αρχής για τις τηλεπικοινωνίες), Μάρτιος 1997.

2. Χρηματοδότηση των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος

60. Για ένα σημαντικό αριθμό υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος οι μηχανισμοί της αγοράς είναι ικανοί να εξασφαλίσουν από μόνοι τους τη βιωσιμότητά τους. Ωστόσο για ορισμένες από τις υπηρεσίες αυτές απαιτούνται ιδιαίτερα συστήματα γενικού συμφέροντος και χρειάζονται συγκεκριμένα σχέδια χρηματοδότησης έτσι ώστε να εξασφαλιστεί η χρηματοδοτική τους ισορροπία.
61. Το κοινοτικό δίκαιο δεν επιβάλλει μια ιδιαίτερη μορφή χρηματοδότησης των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος. Την αρμοδιότητα για τον καθορισμό του τρόπου χρηματοδότησης των υπηρεσιών αυτών έχουν τα κράτη μέλη. Ωστόσο, όποιο και αν είναι το σχέδιο χρηματοδότησης που εφαρμόζεται, αυτό πρέπει να τηρεί τους κανόνες ανταγωνισμού και κρατικών ενισχύσεων καθώς και τους κανόνες για την εσωτερική αγορά που προβλέπονται στη Συνθήκη. Σε οποιαδήποτε περίπτωση, η Συνθήκη επιτρέπει την αποζημίωση των παρόχων υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος για το επιπλέον κόστος που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποστολής δημόσιας υπηρεσίας. Οποιαδήποτε αποζημίωση υπερβαίνει τα κονδύλια που χρειάζονται για την εκτέλεση των καθηκόντων δημόσιας υπηρεσίας κατ' αρχήν δεν συμβιβάζεται με τη Συνθήκη.
62. Τα συστήματα χρηματοδότησης μπορούν να λάβουν διάφορες μορφές, όπως είναι η απευθείας χρηματοδότηση από τον κρατικό προϋπολογισμό, οι συνεισφορές από τους συμμετέχοντες στην αγορά, η χορήγηση ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων, ο καθορισμός μέσου τιμολογίου ή, στην περίπτωση κοινωνικών υπηρεσιών που δεν παρέχονται στην αγορά, η χρηματοδότηση με βάση την αρχή της αλληλεγγύης.

(α) *Απευθείας χρηματοδότηση από τον κρατικό προϋπολογισμό του κράτους μέλους*

Μια μορφή χρηματοδοτικής στήριξης των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος συνίσταται στην απευθείας αμοιβή τους μέσω του προϋπολογισμού των κρατών μελών. Η αμοιβή αυτή μπορεί να λάβει τη μορφή απευθείας πληρωμών προς τον πάροχο της υπηρεσίας ή της χορήγησης χρηματοδοτικών πλεονεκτημάτων, όπως είναι οι φορολογικές απαλλαγές, κάτι που μειώνει τα έσοδα του προϋπολογισμού του κράτους μέλους. Σε ορισμένες περιπτώσεις η απευθείας αποζημίωση από ένα κράτος μέλος μπορεί να συμπληρώνεται από κοινοτικά κονδύλια με βάση την αρχή της συγχρηματοδότησης, π.χ. μέσω των διαρθρωτικών ταμείων.

Η απευθείας αμοιβή κατανέμει το βάρος της χρηματοδότησης μιας δημόσιας υπηρεσίας σε όλους τους φορολογούμενους. Αυτή η μορφή χρηματοδότησης δεν δημιουργεί εμπόδια εισόδου στην αγορά. Υπόκειται στον κοινοβουλευτικό έλεγχο εκ μέρους των κρατών μελών στο πλαίσιο της διαδικασίας του προϋπολογισμού.

(β) *Εισφορές των συμμετεχόντων στην αγορά*

Τα κράτη μέλη μπορούν επίσης να αποφασίσουν ότι το καθαρό κόστος παροχής της υπηρεσίας γενικού συμφέροντος πρέπει να καταβάλλεται από εκείνους στους οποίους παρέχεται η υπηρεσία μέσω της επιβολής εισφορών που καταβάλλονται από τις επιχειρήσεις. Η δυνατότητα αυτή προβλέπεται ρητά στην κοινοτική νομοθεσία για τις τηλεπικοινωνίες και τις ταχυδρομικές υπηρεσίες.

Στην περίπτωση αυτή τα κράτη μέλη πρέπει να μεριμνούν έτσι ώστε η μέθοδος

καταμερισμού των εισφορών μεταξύ των επιχειρήσεων να βασίζεται σε αντικειμενικά και αμερόληπτα κριτήρια και να συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας. Η αρχή αυτή ωστόσο δεν πρέπει εμποδίζει τα κράτη μέλη να απαλλάσσουν από την καταβολή των εισφορών αυτών τις νεοπαγείς επιχειρήσεις που ακόμη δεν έχουν εδραιώσει την παρουσία τους στην αγορά. Όποιος και αν είναι ο μηχανισμός χρηματοδότησης που εφαρμόζεται πρέπει να εγγυάται ότι οι πάροχοι της αγοράς συνεισφέρουν μόνο στη χρηματοδότηση της καθολικής υπηρεσίας και όχι σε άλλες δραστηριότητες που δεν συνδέονται άμεσα με την παροχή των υποχρεώσεων καθολικής υπηρεσίας. Ο μηχανισμός θα πρέπει σε όλες τις περιπτώσεις να τηρεί τις αρχές του κοινοτικού δικαίου, ιδίως, στην περίπτωση μηχανισμών καταμερισμού του βάρους χρηματοδότησης, τις αρχές της αμεροληψίας και της αναλογικότητας.

Το καθαρό κόστος των υποχρεώσεων καθολικής υπηρεσίας μπορούν να επωμίζονται πολλές ή ορισμένες κατηγορίες επιχειρήσεων. Οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές θα πρέπει να απαιτούν από τις επιχειρήσεις που λαμβάνουν αυτού του είδους τη χρηματοδότηση να καταθέτουν επαρκώς αναλυτικές πληροφορίες σχετικά με τις δαπάνες που χρηματοδοτούνται έτσι ώστε οι επιχειρήσεις αυτές να στοιχειοθετούν τη σχετική αίτηση χρηματοδότησης. Υπάρχουν διάφορα κίνητρα έτσι ώστε οι επιλεγέντες πάροχοι να αυξήσουν το εκτιμώμενο καθαρό κόστος των υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας. Συνεπώς τα κράτη μέλη πρέπει να εξασφαλίζουν την αποτελεσματική διαφάνεια και τον έλεγχο των ποσών που καταβάλλονται για τη χρηματοδότηση υποχρεώσεων καθολικής υπηρεσίας.

Επιπλέον, η οδηγία 2002/22/EK για την καθολική υπηρεσία στις ηλεκτρονικές επικοινωνίες προβλέπει ότι τα συστήματα των κρατών μελών για την κοστολόγηση και τη χρηματοδότηση των υποχρεώσεων παροχής καθολικής υπηρεσίας, θα πρέπει να ανακοινώνονται στην Επιτροπή προκειμένου να εξακριβώνεται εάν συμβιβάζονται με τη Συνθήκη. Επιπλέον, στην αιτιολογική σκέψη 21 της οδηγίας αναφέρεται ότι «κάθε χρηματοδοτικός μηχανισμός θα πρέπει να μεριμνά έτσι ώστε οι καταναλωτές και οι χρήστες σε ένα κράτος μέλος να μη συνεισφέρουν στο κόστος της καθολικής υπηρεσίας σε άλλο κράτος μέλος, π.χ. όταν πραγματοποιούνται κλήσεις από ένα κράτος μέλος σε άλλο».

(γ) *Ειδικά και αποκλειστικά δικαιώματα*

Σε ορισμένες περιπτώσεις τα κράτη μέλη χορηγούν ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα προκειμένου να εξασταλισθεί η οικονομική βιωσιμότητα ενός παρόχου υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος. Η χορήγηση αυτή δεν είναι *per se* ασυμβίβαστη με τη Συνθήκη. Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αποφάσισε²⁹ ότι το άρθρο 86 παράγραφος 2 της Συνθήκης «επιτρέπει στα κράτη μέλη να χορηγούν σε επιχειρήσεις τις οποίες επιφορτίζουν με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος αποκλειστικά δικαιώματα τα οποία μπορεί να εμποδίσουν την εφαρμογή των κανόνων για τον ανταγωνισμό της Συνθήκης καθόσον οι περιορισμοί του ανταγωνισμού, και μάλιστα ο πλήρης αποκλεισμός του ανταγωνισμού, εκ μέρους άλλων επιχειρηματιών είναι αναγκαίοι προκειμένου να εξασταλισθεί η εκπλήρωση τη ιδιαίτερης αποστολής που έχει ανατεθεί στις

²⁹

ΕΔ υπόθεση 320/91, απόφαση της 17ης Μαΐου 1993, Corbeau, [1993] ι- 2533 (σημείο 14)

επιχειρήσεις στις οποίες έχουν χορηγηθεί αποκλειστικά δικαιώματα». Ωστόσο, τα κράτη μέλη πρέπει να λαμβάνουν μέριμνα προκειμένου τα δικαιώματα αυτά να συνάδουν με τους κανόνες της εσωτερικής αγοράς και να μην ισοδυναμούν με κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης από τον σχετικό πάροχο κατά την έννοια του άρθρου 82. Γενικά, τα αποκλειστικά ή ειδικά δικαιώματα μπορούν να περιορίζουν τον ανταγωνισμό σε ορισμένες αγορές μόνο στο βαθμό στο οποίο αυτό είναι απαραίτητο για την εκτέλεση των ειδικών καθηκόντων δημόσιας υπηρεσίας.

Επιπλέον, η ελευθερία των κρατών μελών να χορηγούν ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα στους πάροχους υπηρεσιών γενικού συμφέροντος μπορεί επίσης να αποτελέσει αντικείμενο περιορισμού στην τομεακή κοινοτική νομοθεσία³⁰.

(δ) Καθορισμός μέσου τιμολογίου

Για ορισμένες υπηρεσίες, όπως είναι ορισμένες υπηρεσίες στον τομέα των τηλεπικοινωνιών ή ορισμένες ταχυδρομικές υπηρεσίες, τα κράτη μέλη απαιτούν την παροχή καθολικής υπηρεσίας με βάση ένα ενιαίο τιμολόγιο σε όλη την επικράτεια του κράτους μέλους. Στις περιπτώσεις αυτές το τιμολόγιο βασίζεται στο μέσο κόστος παροχής των υπηρεσιών το οποίο μπορεί να διαφέρει σημαντικά, π.χ. ανάλογα με το κατά πόσο οι υπηρεσίες παρέχονται σε πυκνοκατοικημένες περιοχές ή σε απομακρυσμένες αγροτικές περιοχές. Γενικά, στο πλαίσιο των ελέγχων κατάχρησης που εκτελεί η Επιτροπή, ο καθορισμός μέσης τιμολόγησης είναι σύμφωνος με το κοινοτικό δίκαιο με τον όρο ότι επιβάλλεται από κράτος μέλος για λόγους γεωγραφικής και κοινωνικής συνοχής καθώς και ότι τηρεί τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 86 παράγραφος 2 της Συνθήκης³¹.

(ε) Χρηματοδότηση με βάση την αρχή της αλληλεγγύης και υποχρέωση εγγραφής ως μέλος

Η μορφή αυτή χρηματοδότησης μνημονεύεται στο παρόν έγγραφο λόγω της σημασίας της παρά το ότι αφορά μόνο τη στήριξη υπηρεσιών γενικού συμφέροντος μη οικονομικής φύσης. Τα κύρια συστήματα κοινωνικής ασφάλισης στα κράτη μέλη σε γενικές γραμμές βασίζονται σε συστήματα που επιδιώκουν έναν κοινωνικό στόχο και εμπεριέχουν την αρχή της αλληλεγγύης. Έχουν σκοπό την παροχή κάλυψης σε όλους τους ασφαλισμένους τους κατά των διαφόρων κινδύνων, όπως είναι η ασθένεια, το γήρας, ο θάνατος και η αναπηρία, ανεξάρτητα από την εισοδηματική κατάσταση και την κατάσταση της υγείας τους τη στιγμή εγγραφής τους στα συστήματα αυτά. Η αρχή της αλληλεγγύης, για παράδειγμα, στα συστήματα ασφάλειας υγείας, βρίσκει εφαρμογή στο ότι το σύστημα χρηματοδοτείται από εισφορές ανάλογες με το επαγγελματικό εισόδημα των ασφαλισμένων, ενώ οι παροχές χορηγούνται με βάση τις ανάγκες των ατόμων που τις λαμβάνουν. Στην περίπτωση αυτή, η αλληλεγγύη οδηγεί στην αναδιανομή εισοδήματος μεταξύ των εύπορων και εκείνων οι οποίοι, ανάλογα με τους πόρους και την κατάσταση της

³⁰ Πρβλ. άρθρο 2 παράγραφος (1) της οδηγίας 2002/77/EK της Επιτροπής, της 16ης Σεπτεμβρίου 2002 σχετικά με τον ανταγωνισμό στις αγορές δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, ΕΕ L 249, 17.9.2002, σελ. 21, άρθρο 7 παράγραφος 1 της οδηγίας 97/67/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15ης Δεκεμβρίου 1997 σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς κοινοτικών ταχυδρομικών υπηρεσιών και τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, ΕΕ L 15, 21.1.1998, σελ. 14.

³¹ ΕΔ υπόθεση 320/91, απόφαση της 19ης Μαΐου 1993, Corbeau, [1993] ι- 2533 (σημείο 15)

υγείας τους, δεν θα ήταν σε θέση να εξασφαλίσουν την απαραίτητη κοινωνική κάλυψη. Επίσης αντιμετωπίζει τις αδυναμίες της αγοράς που συνδέονται με την ασφάλιση της υγείας, λόγω οικονομικών κλίμακας, επιλογής κινδύνου και ηθικού κινδύνου. Στα συστήματα ασφάλισης κατά του γήρατος, η αλληλεγγύη εκδηλώνεται μέσω των εισφορών που καταβάλλουν οι εν ενεργεία απασχολούμενοι, καθώς οι εισφορές αυτές χρηματοδοτούν τις συντάξεις των συνταξιούχων. Επίσης, η αρχή της αλληλεγγύης αντικατοπτρίζεται στη χορήγηση δικαιωμάτων συνταξιοδότησης στις περιπτώσεις που δεν καταβλήθηκαν εισφορές όπως και στη χορήγηση δικαιωμάτων συνταξιοδότησης που δεν αναλογούν στις εισφορές που καταβλήθηκαν. Τέλος, αλληλεγγύη μπορεί να υπάρξει μεταξύ των διαφόρων συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης στις περιπτώσεις που τα ταμεία με πλεόνασμα συμβάλλουν στη χρηματοδότηση των ταμείων με διαρθρωτικές χρηματοδοτικές δυσκολίες. Τα συστήματα αυτά κοινωνικής ασφάλισης βασίζονται σε ένα σύστημα υποχρεωτικής εισφοράς, το οποίο είναι απαραίτητο για την εφαρμογή της αρχής της αλληλεγγύης καθώς και για τη χρηματοδοτική ισορροπία των συστημάτων αυτών. Επιπλέον, η διαχείρισή τους υπόκειται κατά κανόνα στον πλήρη έλεγχο του κράτους.

Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, οι οργανισμοί που έχουν την ευθύνη εκτέλεσης των δραστηριοτήτων αυτών, οι οποίες βασίζονται στην αρχή της εθνικής αλληλεγγύης και είναι εξ ολοκλήρου μη κερδοσκοπικές, εκπληρώνουν αποκλειστικά κοινωνική αποστολή. Οι οργανισμοί αυτοί δεν επιδίδονται σε μια οικονομική δραστηριότητα και δεν πρέπει να θεωρούνται ως επιχειρήσεις κατά την έννοια του κοινοτικού δικαίου³².

63. Οι κανόνες της εσωτερικής αγοράς, του ανταγωνισμού και των κρατικών ενισχύσεων έχουν σκοπό να εξασφαλίσουν ότι η χρηματοδοτική στήριξη που χορηγείται στις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος δεν στρεβλώνει τον ανταγωνισμό και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Επίσης, η κείμενη τομεακή νομοθεσία έχει αποκλειστικό σκοπό να εξασφαλίσει ότι οι χρηματοδοτικοί μηχανισμοί που θεσπίζουν τα κράτη μέλη στρεβλώνουν όσο το δυνατό λιγότερο τον ανταγωνισμό και διευκολύνουν την είσοδο στην αγορά νέων επιχειρήσεων. Άλλα σχετικά κριτήρια για την επιλογή του μηχανισμού χρηματοδότησης, όπως η αποτελεσματικότητα, η λογοδοσία καθώς και οι συνέπειες αναδιανομής, δεν λαμβάνονται υπόψη. Στο στάδιο αυτό, η Επιτροπή θεωρεί σκόπιμο να δρομολογήσει τη συζήτηση σχετικά με εξής προβληματισμό: με βάση τα κριτήρια αυτά είναι δυνατό να συναχθεί το συμπέρασμα ότι οι συγκεκριμένοι μηχανισμοί χρηματοδότησης πρέπει να προτιμηθούν; Πρέπει η Κοινότητα να λάβει μέτρα υπέρ συγκεκριμένων χρηματοδοτικών μηχανισμών;

3. Αξιολόγηση των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος

64. Η αξιολόγηση των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος συνδέεται άρρηκτα με την αξιολόγηση των επιδόσεων των κλάδων που παρέχουν τις υπηρεσίες αυτές. Η αξιολόγηση αυτή βασίζεται στην παροχή ποσοτικών και ποιοτικών οφελών στους χρήστες και τους καταναλωτές και κατά συνέπεια στην ενίσχυση της ικανοποίησής τους. Η αξιολόγηση των επιδόσεων που επιτυγχάνουν οι τομείς αυτοί έτσι ώστε να υλοποιηθούν οι στόχοι της οικονομικής, κοινωνικής και γεωγραφικής συνοχής

³² Συνεκδικασθείσες υποθέσεις ΕΔ 159/91 και 160/91, απόφαση της 17ης Φεβρουαρίου 1993, Poucet και Pistre, [1993] ecr [1993] ι- 637 (σημεία 18, 19) υπόθεση C- 218/00, απόφαση της 22ας Ιανουαρίου 2002 Císal Di Battistello Venanzio & Γ. sas./ INAIL [2002] ecr ι- 691 (σημείο 44).

καθώς και της περιβαλλοντικής προστασίας, αποτελεί ουσιαστικό καθήκον σε κοινοτικό επίπεδο. Από αμιγώς οικονομικής άποψης, η αξιολόγηση των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος είναι σημαντική διότι οι κλάδοι που παρέχουν αυτές τις υπηρεσίες αντιπροσωπεύουν σημαντικό τμήμα του ΑΕγχΠ της ΕΕ και η τιμολόγηση στους κλάδους αυτούς έχει σημαντικό αντίκτυπο στις τιμές και σε άλλους επαγγελματικούς κλάδους. Η αξιολόγηση των κλάδων δικτύων που παρέχουν υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος την παρούσα στιγμή είναι επίσης δικαιολογημένη διότι οι εν λόγω τομείς την παρούσα στιγμή διέρχονται μείζονες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις λόγω των ρυθμιστικών, τεχνολογικών, κοινωνικών και οικονομικών αλλαγών. Ωστόσο, η αξιολόγηση των επιδόσεων τους θα πρέπει να πραγματοποιείται για όλους τους κλάδους που παρέχουν υπηρεσίες γενικού συμφέροντος, είτε υπόκεινται σε διαρθρωτικές αλλαγές είτε όχι. Η διενέργεια αξιολόγησης έχει επίσης ιδιαίτερη σημασία διότι τα στοιχεία που προκύπτουν από αυτή αποτελούν μια σημαντική εισροή για τη διεξαγωγή πολιτικών συζητήσεων ευρείας βάσης καθώς και για την ενημερωμένη ρύθμιση των τομέων αυτών. Τέλος, ένας πρόσθετος λόγος για τη διεξαγωγή αξιολόγησης είναι η ορθή διακυβέρνηση. Με την αξιολόγηση εξασφαλίζονται στοιχεία, κριτική ικανότητα και ενημέρωση για τη χάραξη της πολιτικής, την πραγματοποίηση προσαρμογών καθώς και τη λογοδοσία. Για όλους αυτούς τους λόγους, η Επιτροπή κρίνει ότι η αξιολόγηση των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος έχει ιδιαίτερη σημασία και έχει χαράξει μια στρατηγική για το θέμα αυτό.

3.1. Τριαξονική προσέγγιση

65. Σύμφωνα και με την ανακοίνωση της Επιτροπής για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας στην Ευρώπη το 2000, «η συμμετοχή της Κοινότητας στις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος υπερβαίνει την ανάπτυξη της ενιαίας αγοράς, συμπεριλαμβανομένης της πρόβλεψης μέσων για τη διασφάλιση των προτύπων ποιότητας, του συντονισμού των ρυθμιστικών αρχών και την αξιολόγηση των λειτουργιών (...) Οι εισφορές αυτές έχουν σκοπό να βελτιώσουν και πόρρω να αντικαταστήσουν τους εθνικούς, περιφερειακούς και τοπικούς ρόλους στους αντίστοιχους τομείς ³³». Με βάση τις αρχές αυτές, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διενεργεί τακτικές αξιολογήσεις των επιδόσεων που χαρακτηρίζουν τους κλάδους οι οποίοι παρέχουν υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος. Η αξιολόγηση βασίζεται σε τρεις άξονες.
66. Η Επιτροπή έχει καταστήσει τις «οριζόντιες αξιολογήσεις» μέρος της στρατηγικής της για την αποτελεσματική αξιολόγηση των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος. Το Δεκέμβριο του 2001, η Επιτροπή υπέβαλε την πρώτη οριζόντια αξιολόγηση ³⁴ που επισυνάφθηκε στην «Έκθεση για τη λειτουργία των κοινοτικών αγορών των προϊόντων και κεφαλαίων» ³⁵. Η αξιολόγηση αυτή αποτέλεσε τη γραμμή αφετηρίας για τη διεξαγωγή μελλοντικής οριζόντιας εποπτείας και τακτικής αξιολόγησης των υπηρεσιών αυτών, όπως είχε ζητήσει το Συμβούλιο. Σύμφωνα με το αίτημα του Συμβουλίου να υποβληθεί μια μεθοδολογία για την αξιολόγηση των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος, η ανακοίνωση «μεθοδολογικό σημείωμα για την οριζόντια αξιολόγηση των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος» ³⁶

³³ COM (2000) 580, σελ. 23-24

³⁴ Market performance of network industries providing services of general interest: a first horizontal assessment, (επιδόσεις στην αγορά των τομέων δικτύων που παρέχουν οι υπηρεσίες γενικού συμφέροντος: πρώτη οριζόντια αξιολόγηση), SEC (2001) 1998

³⁵ COM (2001) 736 τελικό

³⁶ COM (2002) 331 τελικό

καθόρισε μια μεθοδολογία που πρέπει να εφαρμόζει η Επιτροπή στις μελλοντικές οριζόντιες αξιολογήσεις. Η Επιτροπή θα υποβάλει ετήσιες εκθέσεις στις οποίες θα παρουσιάζονται τα αποτελέσματα της οριζόντιας αξιολόγησης υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος. Οι εκθέσεις θα περιλαμβάνουν τρία κύρια μέρη: την ανάλυση των διαρθρωτικών αλλαγών και των επιδόσεων αγοράς, τα αποτελέσματα της συνεχούς διαδικασίας διαβούλευσης με τους καταναλωτές και μια διατομεακή επισκόπηση των οριζόντιων θεμάτων. Αρχικά, οι οριζόντιες αξιολογήσεις θα καλύπτουν τους τομείς των αερομεταφορών, των τοπικών και περιφερειακών δημόσιων μεταφορών, της ηλεκτρικής ενέργειας, του φυσικού αερίου, των ταχυδρομικών υπηρεσιών, των σιδηροδρομικών μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών στα κράτη μέλη.

67. Παράλληλα με τις οριζόντιες αξιολογήσεις, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιδιώκει τη διενέργεια τομεακών αξιολογήσεων των κλάδων στους οποίους παρέχονται υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος³⁷. Είναι γεγονός ότι τα οικονομικά, τεχνικά, και ρυθμιστικά πλαίσια διαφέρουν μεταξύ των κλάδων αυτών. Έτσι, ορισμένα θέματα αφορούν μόνο ορισμένους από αυτούς και δεν μπορούν να ενταχθούν στις οριζόντιες αξιολογήσεις. Επιπλέον, οι τομεακές αξιολογήσεις είναι κατάλληλα μέσα για την παρακολούθηση της μεταφοράς των οδηγιών, για την αποτελεσματική εφαρμογή των κανόνων, όπως αυτοί μεταφέρονται στο εθνικό δίκαιο, καθώς και για την εξαγωγή συγκριτικών στοιχείων σχετικά με τις τομεακές ρυθμίσεις. Οι αξιολογήσεις αυτές δίνουν στην Επιτροπή μια βάση για να καθοδηγεί τα κράτη μέλη σχετικά με μελλοντικές ρυθμίσεις αλλά και για τη διεξαγωγή της συζήτησης σχετικά με τις ορθότερες τομεακές πρακτικές. Επίσης παρέχει μια σαφή εικόνα των πιθανών ελλείψεων συμμόρφωσης με το κοινοτικό δίκαιο.
68. Η αξιολόγηση των επιδόσεων των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος δεν θα ήταν ολοκληρωμένη εάν δεν λάμβανε υπόψη τη γνώμη των διαφόρων ενδιαφερόμενων μερών (το σύνολο των χρηστών / καταναλωτών, των παρόχων, των ρυθμιστικών αρχών, των κοινωνικών εταίρων, των αρχών, κ.λπ.) που σχετίζονται με τις εν λόγω υπηρεσίες. Οι απόψεις των ενδιαφερόμενων μερών λαμβάνονται υπόψη στην αξιολόγηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και καθοδηγούν τη μελλοντική πολιτική. Συγκεκριμένα, η ικανοποίηση των καταναλωτών από τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος μετράται με τις δημοσκοπήσεις του ευρωβαρόμετρου και από σφυγμομετρήσεις σχετικά με την ποιότητα³⁸.

3.2. *Πεδίο της αξιολόγησης*

69. Στο παρόν περιβάλλον των διαρθρωτικών και ρυθμιστικών αλλαγών, η διαδικασία της αξιολόγησης λαμβάνει υπόψη της τέσσερα θέματα.

(α) Οι διαρθρωτικές αλλαγές που πραγματοποιούνται στους κλάδους υπηρεσιών γενικού συμφέροντος οδηγούν στην εξασφάλιση παροχών σε χαμηλότερες τιμές στους χρήστες και τους καταναλωτές και στη βελτίωση της παρεχόμενης ποιότητάς;

Η απελευθέρωση των κλάδων παροχής υπηρεσιών γενικού οικονομικού

³⁷ Βλ. τα παραδείγματα του κλάδου των τηλεπικοινωνιών, των ταχυδρομικών υπηρεσιών, της ενέργειας και των μεταφορών στην έκθεση της Επιτροπής για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, COM (2001) 598, της 17.10.2001, σελ. 15

³⁸ http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/surveys/index_en.html

συμφέροντος πρέπει να ενισχύει τον ανταγωνισμό και συνεπώς και τη δυνατότητα επιλογής, και παράλληλα να ωθεί τις επιχειρήσεις στον εξορθολογισμό της παραγωγής τους αλλά και στην προσφορά καλύτερων και καινοτόμων υπηρεσιών σε χαμηλότερες τιμές. Τα πολλαπλά αυτά οφέλη πρέπει να αναμένεται ότι θα αυξήσουν την ευημερία, με τον όρο ότι λαμβάνονται τα κατάλληλα μέτρα για τη διαφύλαξη των δικαιωμάτων των καταναλωτών και των χρηστών. Ωστόσο οι χρήστες και οι καταναλωτές μπορούν όντως να επωφεληθούν από τα πλεονεκτήματα απελευθέρωσης των αγορών εάν συντρέχουν οι κατάλληλες συνθήκες σχετικά με το ρυθμιστικό πλαίσιο και τον ανταγωνισμό. Η αξιολόγηση των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος έχει ιδιαίτερη σημασία έτσι ώστε να εντοπιστούν στοιχεία σχετικά με πιθανές ελλείψεις στη διάδοση των οφελών αυτών και στην πιθανή μονοπώλησή τους από ορισμένους οικονομικούς πάροχους. Αυτός ο στόχος συνάδει με τη γενικότερη πρωτοβουλία της Επιτροπής για τη βελτίωση της διακυβέρνησης και της ποιότητας της νομοθεσίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

(β) Πώς εξελίσσονται η πρόσβαση και η ποιότητα σε σχέση με την παροχή των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος;

Οι επιδόσεις της αγοράς περιλαμβάνουν την ποιότητα και την προσιτότητα των υπηρεσιών που παρέχονται. Με την απελευθέρωση της αγοράς, ελλοχεύει ο κίνδυνος το ανταγωνιστικό περιβάλλον να ασκήσει πιέσεις στις τιμές εις βάρος της ποιότητας των υπηρεσιών αυτών ή της ισότιμης κατανομής των οφελών μεταξύ των χρηστών και των καταναλωτών. Συνεπώς, η αξιολόγηση μπορεί να λάβει ιδίως υπόψη την αλληλεπίδραση μεταξύ των διαφόρων δικτύων υποδομής καθώς και τους στόχους τόσο της οικονομικής αποτελεσματικότητας, της προστασίας των καταναλωτών και των χρηστών αλλά και της οικονομικής, κοινωνικής και γεωγραφικής συνοχής. Στο πλαίσιο αυτό, μια ιδιαίτερα σημαντική πτυχή που πρέπει να ληφθεί υπόψη είναι ο βαθμός προσβασιμότητας στα δίκτυα. Για παράδειγμα, στον τομέα της ενέργειας και των μεταφορών, είναι σκόπιμη η αξιολόγηση του βαθμού διασυνδεσιμότητας μεταξύ των διαφόρων δικτύων και ιδιαίτερα της γεωγραφικής σύνδεσης των περισσότερο αναπτυγμένων περιοχών με τις λιγότερο ευνοούμενες περιοχές.

(γ) Ποιες οι συνέπειες στην απασχόληση από τις αλλαγές στους τομείς παροχής υπηρεσιών γενικού συμφέροντος;

Την ευθύνη λειτουργίας των κλάδων παροχής υπηρεσιών γενικού συμφέροντος είχε παραδοσιακά ο κρατικός τομέας ενώ στους κλάδους αυτούς απασχολείται σημαντικός αριθμός εργαζομένων. Το άνοιγμα των τομέων αυτών στον ανταγωνισμό αυξάνει τους φόβους για το σημαντικό κόστος προσαρμογής από άποψη απασχόλησης. Οι ενδοιασμοί αυτοί αποτελούν την κύρια πηγή αντίστασης στις διαρθρωτικές αλλαγές. Για αυτόν τον λόγο, είναι σημαντικό να αξιολογηθεί κατά πόσο είναι πραγματικό το κόστος αυτό. Σκοπός της αξιολόγησης είναι να αποτιμηθούν τόσο οι άμεσες όσο και οι έμμεσες συνέπειες στην απασχόληση. Κατά συνέπεια, έχει ιδιαίτερη σημασία να διευρυνθούν γενικότερα το πεδίο της ανάλυσης και η μακροπρόθεσμη αξιολόγηση του αντικτύπου στην οικονομία παράλληλα με την αξιολόγηση των μικροπρόθεσμων συνεπειών στους κλάδους παροχής των υπηρεσιών αυτών.

(δ) Ποια είναι η άποψη των χρηστών / καταναλωτών απέναντι στις εξελίξεις αυτές;

Το τελευταίο θέμα που πρέπει να εξεταστεί είναι πώς εκτιμώνται οι εξελίξεις σχετικά με τις επιδόσεις αυτών των τομέων στην πράξη. Είναι γεγονός ότι μπορεί να υπάρξει μια σημαντική αναντιστοιχία μεταξύ των σχετικών εξελίξεων και τη γνώμη του κοινού σχετικά με αυτές. Καθώς οι χρήστες και οι καταναλωτές είναι οι τελικοί αποδέκτες των υπηρεσιών που παρέχουν οι κλάδοι αυτοί, οι απόψεις τους πρέπει να είναι γνωστές. Θα πρέπει ωστόσο να σημειωθεί πως οι αποδέκτες των υπηρεσιών αυτών διαφέρουν μεταξύ τους και μπορεί να είναι από νοικοκυριά μέχρι και εταιρείες με διαφορές στους πόρους, το μέγεθος και τα λοιπά χαρακτηριστικά τους. Κατά συνέπεια οι αξιολογήσεις πρέπει να μελετούν ξεχωριστά τις διάφορες ομάδες.

3.3. *Θέματα*

70. Μια από τις μεγαλύτερες δυσκολίες για τη διενέργεια μιας ολοκληρωμένης αξιολόγησης είναι η τεράστια ανομοιομορφία των διαθέσιμων στοιχείων. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σε μια προσπάθεια καθοδήγησης, έχει διαδραματίσει έναν σημαντικό ρόλο για την απλούστευση και την τυποποίηση της συλλογής στοιχείων. Από το 2000, η Επιτροπή έχει δημοσιεύσει έναν κατάλογο διαρθρωτικών δεικτών,³⁹ ορισμένοι από τους οποίους σχετίζονται με τους κλάδους παροχής υπηρεσιών γενικού συμφέροντος. Η ανακοίνωση σχετικά με την μεθοδολογία για την αξιολόγηση των υπηρεσιών αυτών περιέχει στο παράρτημά της έναν κατάλογο δεικτών, ορισμένοι από τους οποίους δεν είναι διαθέσιμοι τη στιγμή αυτή, που παρέχουν έναν ιδανικό χάρτη για την αξιολόγηση. Αυτός ο κατάλογος είναι δυνατό να αποτελέσει τη βάση της συζήτησης με τους πιθανούς πάροχους στοιχείων έτσι ώστε να βελτιωθεί η συλλογή των τελευταίων. Πέρα από την έλλειψη πόρων των εθνικών ρυθμιστικών αρχών ή των στατιστικών οργανισμών και τις συνεχιζόμενες διαφορές μεταξύ των μεθοδολογιών που δυσχεραίνουν τη διενέργεια συγκρίσεων, μια ολοένα και μεγαλύτερη δυσκολία που προκύπτει είναι ότι η διαδικασία απελευθέρωσης των αγορών μπορεί να επηρεάσει τη διαθεσιμότητα και την ποιότητα των στοιχείων. Εξάλλου, το άνοιγμα στον ανταγωνισμό επέτρεψε σε μερικές περιπτώσεις τη συλλογή πιο ολοκληρωμένων στοιχείων καθώς και την αξιολόγησή τους σε σχέση με τα όσα επικρατούσαν πριν από την εμφάνιση των ιδιωτικών παρόχων στο σχετικό τομέα. Ορισμένα κράτη μέλη όμως συναντούν δυσκολίες στις περιπτώσεις που οι ιδιωτικές εταιρείες αρνούνται να αποκαλύψουν στρατηγικές πληροφορίες με πρόσχημα την ευαισθησία της αγοράς παρότι δεν φαίνεται να συμβαίνει αυτό. Ένα θέμα προς συζήτηση είναι η εξισορρόπηση μεταξύ της ανάγκης συλλογής στοιχείων για την αξιολόγηση και τη χάραξη πολιτικής, αφενός, και του δικαιώματος των εταιρειών να διατηρούν το απόρρητο των πληροφοριών τους, αφετέρου.
71. Επιπλέον η αξιολόγηση πρέπει να εξισορροπεί τις ανάγκες της οικονομικής και της κοινωνικής πολιτικής, ιδιαίτερα όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών ποιότητας και την κοινωνική και γεωγραφική συνοχή. Πρόκειται για ένα θέμα στο οποίο ο καθοδηγητικός ρόλος του υπάρχοντος νομικού πλαισίου για τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος είναι περιορισμένος.
72. Για την καλύτερη κατανόηση των θεμάτων αυτών η Επιτροπή ανέπτυξε μια στρατηγική αξιολόγησης και συμβάλει με τις απαραίτητες εισροές στη συζήτηση.

³⁹ Βλ. COM(2002) 551, 16.10.2002 και το έγγραφο εργασίας του προσωπικού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την τεκμηρίωση της έκθεσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών - πρόοδος σχετικά με τη στρατηγική της Λισσαβώνας (COM(2003)5), SEC (2003) 25/2, της 7.3.2003

Μέχρι στιγμής ο ρόλος της ήταν να διενεργεί οριζόντιες αξιολογήσεις των χωρών και των τομέων καθώς και να εξασφαλίζει το συντονισμό μεταξύ των διαφόρων ρυθμιστικών αρχών, έτσι ώστε οι όροι του ανταγωνισμού και του ρυθμιστικού πλαισίου στα διάφορα κράτη μέλη να παρουσιάζουν περισσότερες ομοιότητες. Ωστόσο, η Επιτροπή δεν είναι σε θέση να συμπεριλάβει, να συνοψίσει και να παρουσιάσει μια ενοποιημένη άποψη που να αντικατοπτρίζει τις συχνά αποκλίνουσες απόψεις των διαφόρων ενδιαφερόμενων μερών σχετικά με τις επιδόσεις των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος. Αυτό σημαίνει ότι είναι έντονη η ανάγκη διεξαγωγής ευρείας συζήτησης σχετικά με τον τρόπο αξιολόγησης όπως επίσης και με το ποιος είναι αρμόδιος για να φέρει εις πέρας την αποστολή αυτή. Επιπλέον, η αξιολόγηση που διενήργησε η Επιτροπή σε κοινοτικό επίπεδο δεν αποκλείει τη διενέργεια πρόσθετων αξιολογήσεων και σε άλλα επίπεδα (σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας) ή από άλλους οργανισμούς. Το ερώτημα εάν μια αρχή αξιολόγησης σε κοινοτικό επίπεδο πρέπει να είναι ανεξάρτητη από την Επιτροπή ή/και τα κράτη μέλη παραμένει αναπάντητο.

73. Όπως ανέφερε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο ψήφισμά του⁴⁰, η συμμετοχή του κράτους μπορεί να επεκταθεί ευρέως. Το Κοινοβούλιο προτείνει «*το ίδιο να διοργανώσει το διάλογο μεταξύ των διάφορων υφισταμένων ή βημάτων συζήτησης (Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Επιτροπή των Περιφερειών, νομοθετικά σώματα, οργανώσεις που δραστηριοποιούνται στον τομέα της κοινής ωφέλειας και ενώσεις καταναλωτών)*». Τα αποτελέσματα της συζήτησης αυτής θα πρέπει να ληφθούν υπόψη και να καθοδηγούν τις αξιολογήσεις, ενώ οι τελευταίες θα πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο συζήτησης. Η διεξαγωγή ευρείας κοινωνικής συζήτησης του τύπου αυτού σχετικά με τις επιδόσεις των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος είναι ευπρόσδεκτη με τον όρο ότι τα συμφέροντα όλων των ενδιαφερόμενων μερών εξισορροπούνται και αντιπροσωπεύονται με τον κατάλληλο τρόπο. Στο σημερινό θεσμικό πλαίσιο παραμένει ακόμα ασαφές ποιοι είναι οι ρόλοι που αντιστοιχούν στους διάφορους οργανισμούς και οργανώσεις στην αξιολόγηση των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος και πώς πρέπει να διαρθρωθεί και να δρομολογηθεί ο διάλογος.

4. Διεθνής διάσταση: Εμπορική πολιτική

- 4.1 *Απελευθέρωση του εμπορίου στις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος στο πλαίσιο του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ)*

74. Η Κοινότητα και τα κράτη μέλη της είναι συμβαλλόμενα μέρη της Γενικής Συμφωνίας για τις Συναλλαγές στον τομέα των Υπηρεσιών (GATS)⁴¹ η οποία αποτελεί το κύριο πολυμερές σύνολο κανόνων για το εμπόριο των υπηρεσιών. Με τη συμφωνία αυτή τα μέλη του ΠΟΕ έχουν αναλάβει δεσμεύσεις για να ανοίξουν, τηρώντας ορισμένους περιορισμούς που έχουν διατυπωθεί, συγκεκριμένους τομείς των υπηρεσιών στον ανταγωνισμό από ξένους πάροχους.

⁴⁰ Έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την ανακοίνωση της Επιτροπής για «τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος στην Ευρώπη», COM(2000) 580 C5-0399/2001 – 2001/2157/COS; Τελικό A5/0361/2001. Εισηγητής: Werner Langen. 17.10.2001

⁴¹ Βλ. το δημοσίευμα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής "GATS" οδηγός για τις επιχειρήσεις και το δημοσίευμα του ΠΟΕ GATS αλήθεια και ψέματα. Το κείμενο της GATS έχει δημοσιευθεί στην ΕΕ L 336, 23.12.1994, σ. 190.

4.1.1 *Οι υπηρεσίες γενικού συμφέροντος δεν εξαιρούνται αυτές καθαυτές από τη συμφωνία GATS*

75. Ο όρος «υπηρεσίες γενικού συμφέροντος» δεν απαντάται στην GATS. Οι κανόνες της ισχύουν για όλες τις υπηρεσίες που προβλέπονται στη συμφωνία με δύο εξαιρέσεις:

- στον τομέα των αερομεταφορών, τα δικαιώματα εναέριας κυκλοφορίας και όλες οι υπηρεσίες που συνδέονται άμεσα με την άσκηση των δικαιωμάτων αυτών και
- για όλους τους τομείς, οι υπηρεσίες που παρέχονται στο κοινό κατά την άσκηση της κυβερνητικής εξουσίας, δηλαδή οποιαδήποτε υπηρεσία δεν παρέχεται ούτε σε εμπορική βάση, ούτε σε ανταγωνιστικό πλαίσιο με έναν ή περισσότερους πάροχους υπηρεσιών.

Μπορεί να αναφερθεί επίσης ότι η παροχή υπηρεσιών σε δημόσιους οργανισμούς μέσω της ανάθεσης των κρατικών συμβάσεων - στις οποίες συμπεριλαμβάνονται οι υπηρεσίες γενικού συμφέροντος- δεν υπόκειται προς το παρόν στους βασικούς κανόνες της GATS (μάλλον ευνοούμενο κράτος (MEK), εθνική μεταχείριση, πρόσβαση στην αγορά, πιθανές πρόσθετες δεσμεύσεις). Ωστόσο, η Κοινότητα έχει αναλάβει τη δέσμευση να χορηγήσει καθεστώς MEK καθώς και εθνικής μεταχείρισης στα συμβαλλόμενα μέρη της συμφωνίας για τις δημόσιες συμβάσεις (GPA), που επίσης αποτέλεσε αντικείμενο διαπραγματεύσεων στο πλαίσιο του ΠΟΕ.

4.1.2 *Η GATS περιέχει εξαιρέσεις γενικού χαρακτήρα και ασφάλειας οι οποίες σε μεγάλο βαθμό αντιστοιχούν στις εξαιρέσεις της Συνθήκης ΕΚ*

76. Με τον όρο ότι τα μέτρα αυτά δεν πρέπει να εφαρμόζονται κατά τρόπο που συνιστά αυθαίρετη ή αδικαιολόγητη διάκριση μεταξύ χωρών με παρόμοιες συνθήκες ή συγκαλυμμένο περιορισμό του εμπορίου στις υπηρεσίες, τίποτα στην GATS δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτρέπει τη θέσπιση ή την επιβολή από τα κράτη μέλη μέτρων που απαιτούνται για την προστασία των δημοσίων ηθών ή τη διατήρηση της δημόσιας τάξης, την προστασία της ζωής ή της υγείας του ανθρώπου, των ζώων ή των φυτών, την εξασφάλιση της τήρησης των νόμων ή των κανόνων που σχετίζονται με την αποτροπή παραπλανητικών και αθέμιτων πρακτικών ή την αντιμετώπιση επιπτώσεων λόγω παραλείψεων στις συμβάσεις υπηρεσιών, την προστασία της ιδιωτικότητας των ατόμων σε σχέση με την επεξεργασία και τη διάδοση προσωπικών δεδομένων και την προστασία του απορρήτου των ατομικών φακέλων και λογαριασμών καθώς και την ασφάλεια (άρθρο XIV της GATS).

77. Επιπλέον, τίποτα στην GATS δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι επιβάλλει σε κάποιο μέλος την παροχή οποιασδήποτε πληροφορίας, την αποκάλυψη της οποίας θεωρεί αντίθετη με τα ζωτικά συμφέροντα ασφάλειάς του, ή ότι αποτρέπει οποιοδήποτε μέλος από την ανάληψη δράσης που θεωρεί αναγκαία για την προστασία των ζωτικών συμφερόντων ασφάλειάς του (άρθρο XIV της GATS). Στο προοίμιο της GATS προβλέπεται επίσης το δικαίωμα των μελών να ρυθμίζουν την παροχή των υπηρεσιών με σκοπό την τήρηση των στόχων εθνικής πολιτικής τους.

- 4.1.3 *Η απελευθέρωση του εμπορίου στις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος εξαρτάται από τις δεσμεύσεις που ανέλαβαν τα μέλη του ΠΟΕ*
78. Για τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος που εξαιρούνται από το πεδίο της GATS, ο βαθμός ανοίγματος που παρέχουν οι χώρες δεν καθορίζεται αυτόματα και πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο διαπραγματεύσεων. Ενώ ορισμένοι κανόνες της GATS – όπως η υποχρέωση του μάλλον ευνοούμενου κράτους και η διαφάνεια – ισχύουν σε όλους τους τομείς υπηρεσιών που διέπει η GATS, οι διατάξεις σχετικά με τις ειδικές δεσμεύσεις -πρόσβαση στην αγορά, εθνική μεταχείριση και πιθανές πρόσθετες δεσμεύσεις- ισχύουν μόνο στο βαθμό που οι χώρες έχουν αναλάβει σχετική δέσμευση για ένα συγκεκριμένο τομέα. Ο βαθμός τομεακής κάλυψης των μελών ποικίλλει σημαντικά, και κανένα μέλος δεν έχει αναλάβει δεσμεύσεις για όλους τους τομείς των υπηρεσιών. Από τη στιγμή που αναλαμβάνονται, οι δεσμεύσεις μπορούν να αποσυρθούν ή να τροποποιηθούν υπό ορισμένες συνθήκες. Η συγκεκριμένη διαδικασία αναφέρεται στο άρθρο XXI GATS.
- 4.1.4 *Η GATS δεν απαιτεί την ιδιωτικοποίηση ούτε την απελευθέρωση των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος. Τα μέλη του ΠΟΕ μπορούν να αποφασίσουν σχετικά με τα θέματα αυτά ασκώντας τα κυριαρχικά τους κυρίαρχων δικαιώματα.*
79. Δεν υπάρχει ένα ενιαίο μοντέλο υπηρεσιών γενικού συμφέροντος στο πλαίσιο του ΠΟΕ. Η έννοια αυτή ποικίλλει μεταξύ των διαφόρων τομέων και ανάλογα με τις διάφορες παραδόσεις και τις νομικές συνθήκες στα κράτη μέλη. Η GATS αφήνει εξ ολοκλήρου στα μέλη το δικαίωμα να αποφασίσουν κατά πόσο παρέχουν υπηρεσίες γενικού συμφέροντος τα ίδια, απευθείας ή εμμέσως (μέσω δημόσιων επιχειρήσεων), ή κατά πόσο αναθέτουν την παροχή τους σε ένα τρίτο μέρος. Συνεπώς οι υπηρεσίες γενικού συμφέροντος μπορούν και εκτελούνται είτε μέσω δημόσιων είτε μέσω ιδιωτικών επιχειρήσεων είτε από κοινού.
80. Στόχος της GATS είναι να καθορίσει ένα πολυμερές πλαίσιο αρχών και κανόνων για το εμπόριο στις υπηρεσίες με σκοπό την επέκτασή του υπό συνθήκες διαφάνειας και προοδευτικής απελευθέρωσης. Σκοπός της δεν είναι να ιδιωτικοποιήσει τις υπηρεσίες, πολλές από τις οποίες περιβάλλονται από ένα ανεπτυγμένο ρυθμιστικό πλαίσιο για πολύ ορθούς λόγους. Επιπλέον, όσον αφορά τις γενικές εξαιρέσεις, η GATS δεν αποκλείει την υιοθέτηση ή την επιβολή μέτρων που απαιτούνται για την προστασία *inter alia* των δημόσιων ηθών, της δημόσιας τάξης καθώς και της ανθρώπινης ζωής ή της υγείας του ανθρώπου, των ζώων ή των φυτών.
81. Πρέπει να σημειωθεί, ωστόσο, ότι στις περιπτώσεις που τα μέλη του ΠΟΕ, κατά την άσκηση των κυριαρχικών δικαιωμάτων τους, ανέλαβαν δεσμεύσεις σε συγκεκριμένους τομείς υπηρεσιών, οι ρυθμίσεις τους για τις υπηρεσίες στους τομείς αυτούς πρέπει να θεσπίζονται με διαφανή και προβλέψιμο τρόπο. Στο πλαίσιο αυτό η GATS καλεί τα μέλη του ΠΟΕ να αναπτύξουν κανόνες για μια σειρά από συγκεκριμένα μέτρα που επηρεάζουν το εμπόριο στις υπηρεσίες (απαιτήσεις και διαδικασίες έγκρισης, τεχνικές προδιαγραφές και απαιτήσεις αδειοδότησης). Οι κανόνες της GATS πρέπει να εξασφαλίζουν ότι τα συγκεκριμένα μέτρα βασίζονται σε αντικειμενικά και διαφανή κριτήρια και δεν παρεμποδίζουν άνευ λόγου το εμπόριο στις υπηρεσίες δεδομένης της ανάγκης να διασφαλιστεί η ποιότητα της υπηρεσίας. Μέχρι στιγμής έχουν συμφωνηθεί κανόνες μόνο για τον τομέα της λογιστικής αλλά δεν έχουν τεθεί ακόμα σε ισχύ.

82. Τα μέλη του ΠΟΕ μπορούν σε οποιαδήποτε περίπτωση κατά την άσκηση των κυριαρχικών δικαιωμάτων τους να αναλάβουν δεσμεύσεις πέρα από την πρόσβαση στην αγορά και την εθνική μεταχείριση με βάση τις οποίες θα αποδέχονται την τήρηση συγκεκριμένων ρυθμιστικών υποχρεώσεων. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να σημειωθεί ότι περίπου 75 μέλη του ΠΟΕ συμφώνησαν σε ορισμένες κοινές ρυθμιστικές αρχές που εφαρμόζονται στον τομέα των τηλεπικοινωνιών προσυπογράφοντας ένα «έγγραφο αναφοράς» που περιέχει κανόνες μεταξύ άλλων για τον ανταγωνισμό, τη διασύνδεση, την αδειοδότηση και την ανεξαρτησία των ρυθμιστικών αρχών.

4.1.5 Η συμφωνία της GATS δεν αποκλείει την επιβολή υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας

83. Η GATS επιτρέπει στα κράτη μέλη την επιβολή υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας στο πλαίσιο της ελεύθερης αγοράς. Σύμφωνα με τις δεσμεύσεις τους, τα μέλη του ΠΟΕ μπορούν να χορηγούν πλήρη πρόσβαση στην αγορά και καθεστώς εθνικής μεταχείρισης σε ξένους πάροχους υπηρεσιών και παράλληλα να τους επιβάλλουν τις ίδιες υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας που ισχύουν και για τους εγχώριους πάροχους υπηρεσιών. Ακόμα και αν προχωρούν περαιτέρω και υιοθετούν κοινές ρυθμιστικές αρχές, όπως έχουν πράξει ορισμένα μέσω του «εγγράφου αναφοράς» για τις τηλεπικοινωνίες, μπορούν να διατηρούν παράλληλα το δικαίωμά τους να καθορίζουν το είδος της υποχρέωσης δημόσιας (καθολικής) υπηρεσίας που επιθυμούν να διατηρήσουν.

4.1.6 Μη απαγόρευση από την GATS της επιδότησης υπηρεσιών γενικού συμφέροντος

84. Προς το παρόν η GATS ασχολείται μόνο με τις διαπραγματεύσεις έτσι ώστε να αναπτύξει τους κανόνες που απαιτούνται για να αποφευχθούν τα αποτελέσματα στρέβλωσης του εμπορίου λόγω των επιδοτήσεων (άρθρο XV της GATS). Εν απουσία των πολυμερών αυτών κανόνων, επιτρέπονται όλες οι επιδοτήσεις, με τον όρο όμως να τηρείται η αρχή της εθνικής μεταχείρισης, από τη στιγμή που οι επιδοτήσεις αποτελούν μέτρα που επηρεάζουν το εμπόριο στις υπηρεσίες. Αναλόγως για τις υπηρεσίες στις οποίες ένα μέλος του ΠΟΕ έχει αναλάβει δεσμεύσεις σχετικά με την πρόσβαση στην αγορά, μια χώρα που επιθυμεί να περιορίσει την πρόσβαση των εγχώριων παρόχων υπηρεσιών στις επιδοτήσεις, οφείλει να καθορίζει τα σχετικά μέτρα στο πρόγραμμα των δεσμεύσεων της ως περιορισμό της εθνικής μεταχείρισης.

85. Ένα μέλος του ΠΟΕ που έχει αναλάβει δεσμεύσεις σχετικά με τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος είναι συνεπώς ελεύθερο να αποφασίσει εάν και κατά πόσο οι εγχώριες επιδοτήσεις χορηγούνται σε ξένους πάροχους υπηρεσιών οι οποίοι διαθέτουν πρόσβαση στην αγορά των υπηρεσιών αυτών. Η απόφαση αυτή θα πρέπει να αποτελέσει δέσμευση εθνικής μεταχείρισης.

4.1.7 Οι δεσμεύσεις της Κοινότητας για τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος αναλαμβάνονται σε σχέση με τους κανόνες εσωτερικής αγοράς που ισχύουν για τις υπηρεσίες αυτές

86. Στο Γύρο της Ουρουγουάης, η Κοινότητα ανέλαβε δεσμευτικές υποχρεώσεις για ορισμένες υπηρεσίες γενικού συμφέροντος (π.χ. τηλεπικοινωνίες, ιδιωτική εκπαίδευση, υπηρεσίες περιβάλλοντος, υγείας, μεταφορών και κοινωνικές υπηρεσίες). Οι δεσμεύσεις αυτές έλαβαν υπόψη την κατάσταση στην εσωτερική αγορά, περιορίστηκαν σε ορισμένες δραστηριότητες που καταγράφηκαν σαφώς και υπόκεινται σε συγκεκριμένους περιορισμούς.

87. Οι συγκεκριμένες δεσμεύσεις που αναλήφθηκαν στο Γύρο της Ουρουγουάης ποτέ δεν υπερέβησαν τη χορήγηση στους ξένους πάροχους υπηρεσιών της πρόσβασης στην αγορά και της εθνικής μεταχείρισης, που απολάμβαναν οι κοινοτικοί πάροχοι υπηρεσιών εντός της εσωτερικής αγοράς στους τομείς που είχαν ανοίξει στον ανταγωνισμό. Οι κανόνες της εσωτερικής αγοράς τηρούνται πλήρως από τη δέσμευση της Κοινότητας να προσυπογράψει το «έγγραφο αναφοράς» στον τομέα των τηλεπικοινωνιών. Καμία από τις δεσμεύσεις αυτές δεν έχει περιορίσει την εσωτερική πολιτική όσον αφορά την οργάνωση των υπηρεσιών αυτών. Τα κράτη μέλη διατηρούν επίσης το δικαίωμα, ακόμη και σε τομείς στους οποίους έχουν αναλάβει συγκεκριμένες δεσμεύσεις να επιβάλουν υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας οι οποίες εφαρμόζονται και στους ξένους ιδιωτικούς πάροχους (για παράδειγμα όσον αφορά την καθολική υπηρεσία, τα πρότυπα ποιότητας ή προστασίας των καταναλωτών / χρηστών)⁴². Όσον αφορά τη χρηματοδότηση των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος για τις οποίες έχουν αναληφθεί δεσμεύσεις σχετικά με την πρόσβαση στην αγορά, η Κοινότητα διατηρεί τη δυνατότητα, μέσω ενός οριζοντίου περιορισμού, να παρέχει ή να επιδοτεί τις υπηρεσίες εντός του δημόσιου τομέα.
88. Όσον αφορά τις εν εξελίξει διαπραγματεύσεις του ΠΟΕ σχετικά με τις υπηρεσίες, η Κοινότητα έχει απευθύνει αιτήματα⁴³ στα άλλα μέλη του ΠΟΕ για την απελευθέρωση των περισσότερων τομέων στις υπηρεσίες: επαγγελματικές και άλλες επιχειρηματικές υπηρεσίες, υπηρεσίες τηλεπικοινωνιών, ταχυδρομικές υπηρεσίες και ιδιωτικές ταχυδρομικές υπηρεσίες, υπηρεσίες κατασκευής, υπηρεσίες διανομής, περιβαλλοντικές υπηρεσίες, χρηματοοικονομικές υπηρεσίες, υπηρεσίες δημοσιογραφικών πρακτορείων, τουριστικές υπηρεσίες, υπηρεσίες μεταφορών και ενέργειας. Δεν έχει διατυπωθεί κανένα αίτημα σχετικά με τις υπηρεσίες υγείας ή τις οπτικοακουστικές υπηρεσίες προς καμία χώρα, και μόνο οι ΗΠΑ έχουν λάβει ένα αίτημα για τις εκπαιδευτικές υπηρεσίες που περιορίζεται στις υπηρεσίες τριτοβάθμιας εκπαίδευσης με ιδιωτική χρηματοδότηση. Διαμέσου των αιτημάτων αυτών η Κοινότητα δεν αποσκοπεί στη διάλυση των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος, ούτε στην ιδιωτικοποίηση των κρατικών υπηρεσιών στις τρίτες χώρες. Επίσης αναγνωρίζεται ότι η απελευθέρωση του εμπορίου των υπηρεσιών, σε πολλές περιπτώσεις, θα πρέπει ενδεχομένως να στηριχθεί σε ένα θεσμικό και ρυθμιστικό πλαίσιο έτσι ώστε να εξασφαλιστεί ο ανταγωνισμός και να βελτιωθεί η πρόσβαση των φτωχών στις εν λόγω υπηρεσίες. Από την άποψη αυτή, τα αιτήματα σε καμία περίπτωση δεν υποσκάπτουν ή δεν μειώνουν την ικανότητα των κυβερνήσεων υποδοχής να ρυθμίζουν την τιμολόγηση, τη διαθεσιμότητα και την προσιτότητα των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος κατά την κρίση τους. Είναι γεγονός ότι η Κοινότητα επιδιώκει απλώς οι κοινοτικοί πάροχοι υπηρεσιών να διαθέτουν πρόσβαση στην αγορά έτσι ώστε να ανταγωνίζονται με τους εγχώριους πάροχους υπό τις ίδιες συνθήκες.
89. Παρομοίως οι προσφορές της Κοινότητας δεν επηρεάζουν την παροχή υπηρεσιών γενικού συμφέροντος στην Κοινότητα ή το δικαίωμά της να ρυθμίζει τον τομέα των υπηρεσιών της και να σχεδιάζει το δικό της ρυθμιστικό πλαίσιο. Στο πλαίσιο αυτό, η

⁴² Επιπλέον, η Κοινότητα και τα κράτη μέλη μπορούν να εφαρμόσουν και τις εξαιρέσεις της GATS.

⁴³ βλ. <http://europa.eu.int/comm/trade>: «GATS: Pascal Lamy responds to Trade Union concerns on public services, Brussels, 7 June 2002» (GATS: Ο Pascal Lamy απαντάει στις ανησυχίες της εμπορικής ένωσης σχετικά με τις δημόσιες υπηρεσίες, Βρυξέλλες, 7 Ιουνίου 2002) και «Summary Of The EC's Initial Requests To Third Countries In The GATS Negotiations, Brussels, 1 July 2002» (σύνοψη των αρχικών αιτημάτων της ΕΚ προς τις τρίτες χώρες στις διαπραγματεύσεις για την GATS, Βρυξέλλες, 1η Ιουλίου 2002)

προσφορά που παρουσιάστηκε από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα και τα κράτη μέλη της στον ΠΟΕ στις 29 Απριλίου 2003⁴⁴, παρότι είναι μια ολοκληρωμένη προσφορά, δεν προτείνει νέες δεσμεύσεις για τις υπηρεσίες της υγείας και εκπαίδευσης. Όσον αφορά τις άλλες υπηρεσίες γενικού συμφέροντος (π.χ. υπηρεσίες τηλεπικοινωνιών, ταχυδρομικές υπηρεσίες και ιδιωτικές ταχυδρομικές υπηρεσίες, περιβαλλοντικές υπηρεσίες και υπηρεσίες μεταφορών), η προσφορά δεν επεκτείνεται πέρα από την κατάσταση απελευθέρωσης της εσωτερικής αγοράς και διατηρεί τη δυνατότητα επιβολής υποχρεώσεων καθολικής υπηρεσίας.

90. Όσον αφορά τη χρηματοδότηση των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος, προτείνεται η διατήρηση των οριζόντιων περιορισμών για τις επιδοτήσεις έτσι ώστε να διασφαλίζεται η βιωσιμότητα του δημόσιου τομέα. Όσον αφορά τις διαπραγματεύσεις για τις επιδοτήσεις που προβλέπονται στο άρθρο XV της GATS, οι οποίες δεν έχουν προχωρήσει ιδιαίτερα, η Κοινότητα σε κάθε περίπτωση θα λάβει υπόψη της τις εσωτερικές εξελίξεις για τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος.

4.2 Απελευθέρωση του εμπορίου στις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος σε πολυμερές και διμερές πλαίσιο

91. Σε διμερές πλαίσιο⁴⁵, μια σειρά από συμφωνίες περιέχουν διατάξεις για την απελευθέρωση των υπηρεσιών μεταξύ της Κοινότητας και των αντίστοιχων εμπορικών εταίρων της. Κατά κανόνα αφορούν το σύνολο του εμπορίου υπηρεσιών με ορισμένες εξαιρέσεις που σχετίζονται με τον οπτικοακουστικό τομέα, το καμποτάζ και τα δικαιώματα εναέριας κυκλοφορίας. Στις συμφωνίες αυτές δεν προβλέπεται καμία ειδική εξαίρεση για τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος εκτός από τις περιπτώσεις στις οποίες οι επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας απολαμβάνουν μονοπώλια ή αποκλειστικά δικαιώματα.
92. Ο βαθμός απελευθέρωσης του εμπορίου στις υπηρεσίες διαφέρει ανάλογα με τη συμφωνία. Οι δεσμεύσεις που ανέλαβαν τα συμβαλλόμενα μέρη καθορίζουν συνεπώς το βαθμό απελευθέρωσης που μελετάται για τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος. Παρότι μια σειρά από υπό εξέταση τομείς και το επίπεδο πρωτοβουλίας για την απελευθέρωση των υπηρεσιών διαφέρουν ανάλογα με τις συμφωνίες της GATS και τις διμερείς συμφωνίες, η θέση της Κοινότητας είναι βασικά η ίδια και στα δύο πλαίσια. Σε όλες τις συνθήκες οι δεσμεύσεις που ανέλαβε η Κοινότητα σε διμερές πλαίσιο θα συμφωνούν επίσης και με την εσωτερική κοινοτική αγορά.
93. Όσον αφορά τις επιδοτήσεις, ορισμένες διμερείς συμφωνίες (EOX και ευρωπαϊκές συμφωνίες) περιέχουν διατάξεις που βασίζονται στο κοινοτικό σύστημα χορήγησης βοήθειας. Η Κοινότητα παρακολουθεί την εφαρμογή τους έτσι ώστε να επιτευχθεί η συνεκτικότητα με το κοινοτικό σύστημα. Οι άλλες διμερείς συμφωνίες τις οποίες έχει συνάψει η Κοινότητα δεν αφορούν επιδοτήσεις στους τομείς των υπηρεσιών ή, σε περίπτωση που αφορούν, οι διατάξεις τους δεν είναι ιδιαίτερα αυστηρές.

⁴⁴ http://europa.eu.int/comm/trade/bilateral/index_en.htm

⁴⁵ Βλ. http://europa.eu.int/comm/trade/bilateral/index_en.htm