

5.2.3. Έτσι οι διαπραγματεύσεις για την προσχώρηση δεν είναι μόνο ζήτημα των δημοσίων υπαλλήλων και των πολιτικών. Πρέπει να συμμετέχουν και να ενημερώνονται επίσης οι κοινωνικοί εταίροι και οι λοιποί εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών, όπως οι οργανώσεις που εκπροσωπούν τους γεωργούς, τους καταναλωτές, το περιβάλλον κ.λπ.

5.2.4. Η ΕΟΚΕ έχει την πεποίθηση ότι η συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων και λοιπών ΜΚΟ από τα πρώτα στάδια θα εξασφαλίσει καλύτερη κατανόηση των κανόνων της ΕΕ. και τη δέουσα εφαρμογή τους.

Βρυξέλλες, 17 Ιουλίου 2002.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Οι υπηρεσίες γενικού συμφέροντος»

(2002/C 241/23)

Στις 10 Ιανουαρίου 2002, με επιστολή του κ. Prodi, η Επιτροπή ζήτησε από την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, σύμφωνα με το άρθρο 262 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, να καταρτίσει διερευνητική γνωμοδότηση με το ανωτέρω θέμα.

Το τμήμα «Μεταφορές, ενέργεια, υποδομές, κοινωνία των πληροφοριών», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών, ενέκρινε τη γνωμοδότησή του στις 19 Ιουνίου 2002 με βάση εισηγητική έκθεση του κ. Hernandez Bataller.

Κατά την 392η σύνοδο ολομέλειας της 17ης και 18ης Ιουλίου 2002 (συνεδρίαση της 17ης Ιουλίου), η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 58 ψήφους υπέρ, 11 κατά και 1 αποχή την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Εισαγωγή

1.1. Η έννοια και τα χαρακτηριστικά της υπηρεσίας γενικού συμφέροντος έχουν αποτελέσει αντικείμενο ορισμού σε διάφορες θεσμικές πράξεις της Κοινότητας⁽¹⁾, ενός ορισμού που στην ουσία εξακολουθεί να είναι έγκυρος και σήμερα⁽²⁾ και, συνεπώς, θεωρείται ότι:

- η υπηρεσία γενικού συμφέροντος (ή υπηρεσία κοινής ωφελείας) περιλαμβάνει τις υπηρεσίες εντός και εκτός της αγοράς, τις οποίες οι δημόσιες αρχές ταξινομούν ως κοινής ωφελείας και για τις οποίες επιβάλλουν υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας,

- η υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος αναφέρεται στις υπηρεσίες αγοράς για τις οποίες τα κράτη μέλη επιβάλλουν συγκεκριμένες υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας σύμφωνα με κριτήρια γενικού συμφέροντος.

1.1.1. Μπορούμε επίσης να διακρίνουμε, εντός των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος και ως αναπόσπαστο τμήμα του «ευρωπαϊκού κοινωνικού προτύπου», τις ακόλουθες κατηγορίες:

- τις υπηρεσίες που περιλαμβάνουν την άσκηση εξουσίας από μέρους των δημόσιων αρχών και που εμπίπτουν στην έννοια της «προνομίας»,
- τις κοινωνικές υπηρεσίες που παρέχονται από τις ίδιες τις δημόσιες αρχές σε διάφορα επίπεδα (τοπικό, περιφερειακό και κρατικό),
- τις κοινωνικές υπηρεσίες που παρέχονται από φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα,
- τις οικονομικές υπηρεσίες γενικού συμφέροντος που παρέχονται είτε από δημόσιες είτε από ιδιωτικές ή μικτές επιχειρήσεις.

(1) Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής για τις υπηρεσίες κοινής ωφελείας στην Ευρώπη (ΕΕ C 281 της 26.9.1996, σ. 3), Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ ΟΚΕ 949/99, που εγκρίθηκε στη σύνοδο ολομέλειας της 20ής και 21ης Οκτωβρίου 1999 (εισηγητής: ο κ. Hernandez Bataller).

(2) Βλ. αντιστοίχως την Ανακοίνωση της Επιτροπής της 29.9.2000 (COM(2000) 580 τελικό) και την Ενημερωτική Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν της 17.10.2001 (COM(2001) 598 τελικό).

1.1.2. Οι υπηρεσίες γενικού συμφέροντος αποτελούν μια δυναμική και εξελικτική έννοια, που περιλαμβάνει εκείνες τις υπηρεσίες που είναι σημαντικές για την καθημερινή ζωή των ανθρώπων, μεταξύ των οποίων παραδειγματικά μπορούν να αναφερθούν οι μεταφορές, οι ταχυδρομικές υπηρεσίες, οι τηλεπικοινωνίες, η ραδιοτηλεόραση, ο πολιτισμός και η προστασία της κληρονομιάς, η εκπαίδευση, τα νοσοκομεία, οι υγειονομικές υπηρεσίες, οι κοινωνικές υπηρεσίες, οι λιμενικές υπηρεσίες, η συλλογή των απορριμμάτων, η διάθεση πόσιμου ύδατος και ενέργειας και, πάνω από όλα, η διάθεση ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου⁽¹⁾.

1.1.3. Τα κυριότερα κριτήρια που χαρακτηρίζουν μια υπηρεσία γενικού συμφέροντος είναι η ισότητα της πρόσβασης με την αποφυγή οποιασδήποτε διάκρισης, η συνέχεια της υπηρεσίας και η προσαρμοστικότητα στις αναγκαίες εξελίξεις. Οι υπηρεσίες αυτές βασίζονται στις ακόλουθες αρχές και στόχους: αλληλεγγύη, καθολικότητα, ασφάλεια, δίκαιη τιμολόγηση, ποιότητα της υπηρεσίας όταν το επίπεδο πρέπει να καθοριστεί από την αρμόδια δημόσια αρχή, αποτελεσματικότητα η οποία πρέπει να επαληθεύεται αντικειμενικά, δημοκρατικό έλεγχο, διαφάνεια και δημόσια ευθύνη για τις αποφάσεις διαχείρισης των τεχνικών και οικονομικών αποτελεσμάτων, και διαβούλευση, ιδίως με τους εργαζομένους και τις συνδικαλιστικές τους ενώσεις, αλλά και με τους χρήστες, τους καταναλωτές και τις αντιπροσωπευτικές οργανώσεις τους.

1.2. Από την πλευρά του, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο με τη νομολογία του έχει προσδιορίσει ένα ευρύ φάσμα οικονομικών δραστηριοτήτων που ταξινομούνται ως τμήμα αυτής της έννοιας⁽²⁾. Προσφάτως, συμπεριέλαβε σ' αυτές τη διαχείριση ενός παραδοσιακού κλάδου της κοινωνικής ασφάλισης⁽³⁾ (την ασφάλιση κατά εργατικών ατυχημάτων και επαγγελματικών ασθενειών), τη διοργάνωση εκθεσιακών δραστηριοτήτων⁽⁴⁾ (για την εγγύηση της ποιότητας και της ασφάλειας της έκθεσης) και την επεξεργασία των μη επικινδύνων αποβλήτων εργοταξίου⁽⁵⁾.

1.3. Πρέπει να επισημανθεί εδώ ότι οι Συνθήκες δεν είχαν αναθέσει αρχικά στα κοινοτικά όργανα ειδικά καθήκοντα προσδιορισμού και προστασίας των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος στο πλαίσιο της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Μόνο δευτερευόντως ασχολούνταν με αυτό το ζήτημα, κατά την εξακρίβωση αν μια κρατική δράση αντέβαινε ενδεχομένως στον ελεύθερο ανταγωνισμό και στις θεμελιώδεις οικονομικές ελευθερίες της εσωτερικής αγοράς.

(1) Στο παρόν έγγραφο εξετάζονται οι υπηρεσίες που εμπίπτουν στις αρμοδιότητες του τμήματος «Μεταφορές, ενέργεια, υποδομές, κοινωνία των πληροφοριών».

(2) Π.χ. την παροχή πόσιμου ύδατος, τη διατήρηση της πλοιομότητας μιας ποτάμιας οδού, την αδιάλειπτη παροχή ηλεκτρικής ενέργειας, τις τηλεοπτικές εκπομπές, τις βασικές ταχυδρομικές υπηρεσίες, τη διαχείριση του δημόσιου δικτύου τηλεπικοινωνιών, τη διατήρηση ενός ελλειμματικού αεροπορικού δρομολογίου κ.ά.

(3) Απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου της 22ας Ιανουαρίου 2002 (υπόθεση C-218/00). Προηγουμένως είχε λάβει παρόμοια απόφαση στις 17 Φεβρουαρίου 1993 για τις συνδικαλιστικές υποθέσεις C-159/91 και C-160/91.

(4) Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα ALBER της 29ης Μαΐου 2001 για την υπόθεση C-439/99, σημεία 67-69 και 147-148. Απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου της 15ης Ιανουαρίου 2002 για την ίδια υπόθεση.

(5) Απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου της 23ης Μαΐου 2000 για την υπόθεση C-209/98.

1.4. Η εξελικτική δυναμική της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, όπως ενισχύθηκε με τις πολιτικές επιτυχίες των Συνθηκών του Μάαστριχτ και του Άμστερνταμ, με το άρθρο 16 της ΣΕΚ ανέθεσε στην Κοινότητα, από κοινού με τα κράτη μέλη, την αποστολή να μεριμνούν ώστε οι υπηρεσίες αυτές να λειτουργούν βάσει αρχών και προϋποθέσεων που επιτρέπουν την εκπλήρωση του σκοπού τους. Γι' αυτό, είναι απαραίτητο να τελειοποιηθεί η κοινοτική έννοια των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος⁽⁶⁾, όπως επίσης οι στόχοι και οι αποστολές τους, που θα πρέπει να θεσπιστούν σε νομικά μέσα υπερεθνικού χαρακτήρα⁽⁷⁾.

1.5. Η Επιτροπή θεωρεί τις υπηρεσίες αυτές ουσιαστική συνιστώσα των ευρωπαϊκών κοινωνιών, αναγνωρίζοντας την αναγκαιότητα παρέμβασης του δημόσιου τομέα όποτε η προσφορά της αγοράς αποδεικνύεται ανεπαρκής και, για να μπορέσει να εκπληρώσει την αποστολή του, απαιτείται χρηματοδοτική ισορροπία, η οποία μπορεί να επιτευχθεί μέσω αντισταθμιστικών κρατικών ενισχύσεων που είναι συμβατές με την Συνθήκη.

1.6. Στη στρατηγική της η Επιτροπή εξέτασε μια προσέγγιση σε δύο φάσεις. Σε πρώτη φάση, θεσπίζεται ένα κοινοτικό πλαίσιο για τις κρατικές ενισχύσεις που χορηγούνται στις επιχειρήσεις που είναι επιφορτισμένες με τη διαχείριση των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος. Σε δεύτερη φάση, αφού προηγουμένως αξιολογηθεί η αποκτηθείσα πείρα, θα μπορούσε να υιοθετηθεί ένας κανονισμός με τον οποίο θα εξαιρούνται ορισμένες ενισχύσεις στο πλαίσιο των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος, θα προβλέπονται δηλαδή εξαιρέσεις κατά κατηγορία.

2. Τομεακές ρυθμίσεις

2.1. Στον τομέα των μεταφορών οι κανόνες και οι πρωτοβουλίες που έχουν υιοθετηθεί σε κοινοτικό επίπεδο ανταποκρίνονται σε διαφορετικούς και συνάμα συμπληρωματικούς στόχους.

(6) Το άρθρο 16 της ΣΕΚ τις συμπεριλαμβάνει μεταξύ των «κοινών αξιών» της Ένωσης και τους αποδίδει ρόλο «πρώτης της κοινωνικής και εδαφικής συνοχής».

(7) Εάν η Κοινότητα είναι ικανή να προστατεύσει τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος με την ίδια ένταση που υποστηρίζει τις οικονομικές ελευθερίες και την αποτελεσματικότητα της εσωτερικής αγοράς, θα φθάσει σε ένα στάδιο της διαδικασίας της πολιτικής ολοκλήρωσης που θα ενισχύσει τον ιδιαίτερο χαρακτήρα της έναντι των υπόλοιπων διεθνών οργανώσεων.

2.1.1. Όσον αφορά τις σιδηροδρομικές, οδικές και πλωτές μεταφορές, ο Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1191/1969 του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου επιτρέπει στις αρχές των κρατών μελών τη σύναψη συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας με μεταφορική επιχείρηση, προκειμένου να διασφαλιστούν οι ελάχιστες συχνότητες, δυναμικότητες, γραμμές, τιμές και ωράρια, καθώς και η συνέχεια της υπηρεσίας.

2.1.2. Η Επιτροπή πρότεινε ένα νέο πλαίσιο⁽¹⁾, προκειμένου να προσφερθούν στους καταναλωτές καλύτερες υπηρεσίες, να διατηρηθεί υπό έλεγχο το κόστος και να διασφαλιστεί το υψηλότερο δυνατό επίπεδο ασφάλειας. Η πρόταση αυτή εισάγει την έννοια του «ελεγχόμενου ανταγωνισμού», που βασίζεται κυρίως στην τακτική ανανέωση των αποκλειστικών δικαιωμάτων σε μια αγορά ελεύθερης πρόσβασης. Η ΕΟΚΕ έκρινε θετικά⁽²⁾ τα κυριότερα μέσα που καθιερώνονται με την πρόταση όσον αφορά τη διάρθρωση της αγοράς και, ειδικότερα, την υποχρέωση των αρμόδιων αρχών να παρέχουν κατάλληλες δημόσιες υπηρεσίες επιβατικών μεταφορών, τη θέσπιση κριτηρίων ποιότητας, την χρηματοδοτική αποζημίωση που καλύπτει τις δαπάνες για την κάλυψη των απαιτήσεων δημόσιας υπηρεσίας, την αντιστάθμιση του κόστους για την παροχή των δημόσιων υπηρεσιών, τη διασφάλιση των αποκλειστικών δικαιωμάτων και την οργάνωση της αρμοδιότητας επίλυσης διενέξεων.

2.1.3. Εκφράζεται η ελπίδα ότι η έγκριση των προτεινόμενων μέτρων θα αυξήσει το επίπεδο ικανοποίησης των καταναλωτών σε όλες τις αστικές μεταφορές και θα μπορέσει να αναζωογονήσει τη χρήση του σιδηροδρόμου, του μέσου δηλαδή μεταφοράς για το οποίο η Επιτροπή προτιμάται να υποβάλει τα πιο φιλόδοξα μέτρα.

2.1.4. Με την έννοια αυτή, ενώ η δέσμη οδηγιών για τις υποδομές μπορεί να ανυψώσει πιθανότατα μεσοπρόθεσμα το επίπεδο ικανοποίησης των χρηστών, η ΕΟΚΕ⁽³⁾ συμφωνεί με την ιδέα της αναγκαιότητας μιας κοινοτικής παρέμβασης: για θεσμικούς, κοινωνικούς, οικονομικούς λόγους, καθώς και για λόγους πολιτικής μεταφορών, το σύνολο του συστήματος απαιτεί υψηλό βαθμό διασύνδεσης και ολοκλήρωσης.

(1) Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις δράσεις των κρατών μελών για τους όρους παροχής δημόσιας υπηρεσίας και την ανάθεση συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας στον τομέα των σιδηροδρομικών, οδικών και εσωτερικών πλωτών μεταφορών επιβατών (COM(2000) 7 τελικό).

(2) Γνωμοδότηση της ΟΚΕ για την «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις δράσεις των κρατών μελών για τους όρους παροχής δημόσιας υπηρεσίας και την ανάθεση συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας στον τομέα των σιδηροδρομικών, οδικών και εσωτερικών πλωτών μεταφορών επιβατών» (COM(2000) 7 τελικό), ΕΕ C 221 της 7.8.2001).

(3) Γνωμοδότηση της ΟΚΕ για την «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη λειτουργικότητα του συμβατικού, διευρωπαϊκού σιδηροδρομικού συστήματος» (COM(1999) 617 τελικό), ΕΕ C 204 της 18.7.2001.

2.2.1. Στο πεδίο των αεροπορικών μεταφορών, οι υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας που επιβάλλονται στις τακτικές αεροπορικές υπηρεσίες⁽⁴⁾ και, ειδικότερα, η επιλογή δρομολογίου είχαν γενικά ικανοποιητικά αποτελέσματα όσον αφορά την εκχώρηση της υπηρεσίας στον φορέα που παρέχει τις καλύτερες συνθήκες⁽⁵⁾. Παρόλα αυτά, από τότε που ολοκληρώθηκε το βαθμιαίο άνοιγμα της αγοράς αεροπορικών μεταφορών την 1η Ιουλίου 1998, δεν έχει ακόμη προσδιορισθεί οριστικά ένα διαφανές νομικό και οικονομικό καθεστώς για τις υποχρεώσεις τακτικής παροχής υπηρεσιών στις απομακρυσμένες περιοχές, στα νησιά και στις μειονεκτικές περιφέρειες.

2.2.2. Από την άλλη πλευρά, στη Λευκή Βίβλο για την πολιτική μεταφορών⁽⁶⁾ η Επιτροπή υποστηρίζει μία δημόσια υπηρεσία ποιότητας και υπέβαλε πρόταση για την ενίσχυση των δικαιωμάτων των επιβατών, ειδικότερα με τη μορφή αποζημιώσεων, όταν είναι θύματα καθυστερήσεων ή άρνησης επιβίβασης λόγω υπερβολικής χρήσης του δικαιώματος κράτησης θέσεων που ασκούν οι αεροπορικές εταιρείες⁽⁷⁾, όπως συνέβη και με ορισμένες αποζημιώσεις που προβλέπονται για συγκεκριμένα σιδηροδρομικά δρομολόγια.

2.3.1. Όσον αφορά τις θαλάσσιες ενδομεταφορές, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο θεώρησε συμβατή την ύπαρξη φορέων στους οποίους επιβάλλονται από τις αρχές υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας με τη σύναψη από αυτούς με άλλους φορείς των αποκαλούμενων «συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας»⁽⁸⁾. Όσον αφορά τη μεταρρύθμιση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 3577/92, η ΕΟΚΕ⁽⁹⁾ υπενθύμιζε ότι στο πεδίο των νησιωτικών ενδομεταφορών διαφόρων κρατών μελών επιβάλλονται υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας που προβλέπονται συνθήκες τακτικότητας, δρομολογίων και συχνότητας των ενδιάμεσων σταθμών, οι οποίες υποχρεώνουν το πλήρωμα των χρησιμοποιούμενων πλοίων να εργάζεται με καθεστώς πλήρους ωραρίου.

(4) Ελάχιστη συχνότητα, ωράρια, τύπος χρησιμοποιούμενων αεροσκαφών και παρεχόμενη δυναμικότητα: Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 2408/92 του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 1992.

(5) COM(1999) 182 τελικό της 20ής Μαΐου 1999.

(6) Λευκή Βίβλος «Η ευρωπαϊκή πολιτική μεταφορών με ορίζοντα το έτος 2010: η ώρα της αλήθειας» (COM (2001) 370 τελικό).

(7) Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση κοινών κανόνων αποζημίωσης των επιβατών αεροπορικών μεταφορών και παροχής συνδρομής σε αυτούς σε περίπτωση άρνησης επιβίβασης και ακύρωσης ή μεγάλης καθυστέρησης της πτήσης (COM(2001) 784 τελικό).

(8) Απόφαση της 20ής Φεβρουαρίου 2001 για την υπόθεση C-205/99 (Analir και άλλοι).

(9) Γνωμοδότηση της ΟΚΕ για την «Πρόταση κανονισμού (ΕΚ) του Συμβουλίου για την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 3577/92 του Συμβουλίου της 7ης Δεκεμβρίου 1992 σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών στις θαλάσσιες μεταφορές στο εσωτερικό των κρατών μελών (θαλάσσιες ενδομεταφορές — cabotage)» και την «Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με τους όρους επάνδρωσης σκαφών τακτικών υπηρεσιών επιβατικών μεταφορών και πορθμείων που εκτελούνται μεταξύ κρατών μελών» (COM(1998) 251 τελικό), ΕΕ C 40 της 15.2.1999.

2.3.2. Όσον αφορά τη ρύθμιση της πρόσβασης στις λιμενικές υπηρεσίες και τη δημόσια χρηματοδότηση των λιμένων που πρότεινε η Επιτροπή⁽¹⁾, η ΕΟΚΕ⁽²⁾ υποστηρίζει την διεύρυνση της υποχρέωσης διαφάνειας και διαχωρισμού των λογιστικών βιβλίων όλων των λιμένων του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών, μολονότι εκφράζει επιφυλάξεις για άλλες πτυχές της πρότασης.

2.3.3. Η Επιτροπή προτίθεται να αναπτύξει τις υποδομές που είναι αναγκαίες για την υλοποίηση πραγματικών θαλάσσιων λεωφόρων, με διασύνδεση των διαφόρων τύπων μεταφορών και διασφάλιση της επικοινωνίας μεταξύ των θαλάσσιων, των εσωτερικών πλωτών και των σιδηροδρομικών μεταφορών, με την ανάπτυξη συστημάτων ενιαίου εισιτηρίου.

2.4.1. Οι οδηγίες για την υλοποίηση της ενιαίας αγοράς στα ενεργειακά θέματα και, συγκεκριμένα, οι Οδηγίες 96/92/ΕΚ για την ηλεκτρική ενέργεια και η Οδηγία 98730/ΕΚ για το φυσικό αέριο επέτρεψαν να χρησιμοποιείται από διαφορετικούς φορείς το δίκτυο μεταφοράς όπως επίσης και χορήγησαν σε ορισμένες κατηγορίες καταναλωτών το δικαίωμα επιλογής του προμηθευτή⁽³⁾. Σημαντική ώθηση προς αυτή την κατεύθυνση δόθηκε με την απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου της 23ης Οκτωβρίου 1997⁽⁴⁾.

2.4.2. Ωστόσο, οι ιστορικοί φορείς διατηρούν ακόμη σημαντικά μερίδια της αγοράς και η πρόσβαση τρίτων φορέων στο δίκτυο διανομής δυσχεραίνεται από αρνήσεις χωρίς επαρκή δικαιολογία ή από ελλείψεις στις υποδομές, όπως π.χ. η έλλειψη μέσων διασύνδεσης. Συνεπώς, μολονότι αναγνωρίζεται το υψηλό επίπεδο ικανοποίησης όσον αφορά την ποιότητα της υπηρεσίας, οι τιμές παραμένουν ενίοτε υπερβολικά υψηλές (με εξαίρεση τους βιομηχανικούς καταναλωτές) και, εν πάση περιπτώσει, διαφέρουν από το ένα κράτος μέλος στο άλλο⁽⁵⁾.

2.4.3. Η Επιτροπή υπέβαλε νέες προτάσεις για τον τομέα⁽⁶⁾, τις οποίες η ΕΟΚΕ υποστήριξε σε γενικές γραμμές, μολονότι τόνισε την ύπαρξη ορισμένων δυσχερειών που ενδέχεται να προκύψουν

στη διαδικασία ανοίγματος των αγορών και οι οποίες αφορούν τον διαχωρισμό των δραστηριοτήτων, τις υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας, την εδαφική και κοινωνική συνοχή, τις επιπτώσεις το περιβάλλον και την απασχόληση⁽⁷⁾.

2.5.1. Στον τομέα των τηλεπικοινωνιών θεσπίστηκε η υιοθέτηση συγκεκριμένου ορισμού της καθολικής υπηρεσίας, η τήρηση του οποίου επιβάλλεται στους φορείς, αλλά δεν συνεπάγεται αναγκαστικά την εκχώρηση ειδικών δικαιωμάτων. Ο εν λόγω ορισμός θα πρέπει να αναθεωρείται περιοδικά, προκειμένου να προσαρμόζεται στην ταχεία τεχνολογική εξέλιξη του τομέα⁽⁸⁾, μολονότι ο σημερινός ορισμός δεν περιλαμβάνει την ευρυζωνική πρόσβαση στο Διαδίκτυο ούτε την κινητή τηλεφωνία, που για μεγάλο αριθμό καταναλωτών με χαμηλό εισόδημα αποτελεί αποδεκτή εναλλακτική λύση στη σταθερή⁽⁹⁾.

2.5.2. Η Επιτροπή υπέβαλε νέες προτάσεις για αυτό το πεδίο των τηλεπικοινωνιών, μεταξύ των οποίων ξεχωρίζει η σχετική με την καθολική υπηρεσία και τα δικαιώματα των χρηστών⁽¹⁰⁾, μολονότι η ΕΟΚΕ⁽¹¹⁾ θεωρεί ότι η ταχεία και δημόσια ανάπτυξη του Διαδικτύου θα πρέπει να συμπεριληφθεί στην καθολική υπηρεσία, δεδομένου ότι είναι απαραίτητη για την πρόσβαση των ατόμων χαμηλού εισοδήματος στις προηγμένες υπηρεσίες, για τους τομείς της εθελοντικής εργασίας, για τις μη κερδοσκοπικές οργανώσεις και για τους χρήστες των αραιοκατοικημένων περιοχών, συντελώντας έτσι στην ενίσχυση των στόχων της συγκρότησης μιας κοινωνίας των πληροφοριών που θα ανταποκρίνεται περισσότερο στις δημοκρατικές και κοινωνικές αρχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

2.6.1. Όσον αφορά τις ταχυδρομικές υπηρεσίες, το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο⁽¹²⁾, που θεσπίζει την καθολική υπηρεσία και προσδιορίζει ειδικότερα την «ελάχιστη καθολική υπηρεσία», έχει ενισχύσει την αποτελεσματικότητα των φορέων και την ποιότητα των υπηρεσιών τόσο όσον αφορά τη διεύρυνση του φάσματος των υπηρεσιών, γενικά, όσο και την ταχύτητα παράδοσης του διασυνοριακού ταχυδρομείου, ειδικότερα.

(1) Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την πρόσβαση στην αγορά λιμενικών υπηρεσιών (COM(2001) 35 τελικό).

(2) Γνωμοδότηση της ΟΚΕ για την «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την πρόσβαση στην αγορά λιμενικών υπηρεσιών» (COM(2001) 35 τελικό), ΕΕ C 48 της 21.2.2002.

(3) Οι οδηγίες θεσπίζουν το άνοιγμα των αγορών, την πρόσβαση στο δίκτυο, τον λογιστικό διαχωρισμό, την τιμολόγηση, την υποχρέωση εφοδιασμού και τη δυνατότητα των κρατών μελών να ορίζουν υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας σε πέντε συγκεκριμένα πεδία: προστασία του περιβάλλοντος, ασφάλεια, τακτικότητα και ποιότητα του εφοδιασμού και πολιτική των τιμών.

(4) Υποθέσεις C-158/94, C-159/94 και C-160/94, αντιστοίχως.

(5) ΟΚΕ(2001) 1998, σ. 4, 7 και 34.

(6) Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση των Οδηγιών 96/92/ΕΚ και 98/30/ΕΚ όσον αφορά τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου και Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τους όρους πρόσβασης στο δίκτυο για διασυνοριακές ανταλλαγές ηλεκτρικής ενέργειας (COM(2001) 125 τελικό).

(7) Γνωμοδότηση της ΟΚΕ για την «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση των Οδηγιών 96/92/ΕΚ και 98/30/ΕΚ όσον αφορά τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου» και την «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τους όρους πρόσβασης στο δίκτυο για διασυνοριακές ανταλλαγές ηλεκτρικής ενέργειας» (COM(2001) 125 τελικό), ΕΕ C 36 της 8.2.2002.

(8) Οδηγίες 97/33/ΕΚ, 97/13/ΕΚ και 98/10/ΕΚ.

(9) COM(2000) 580 τελικό, σ. 20-21 του ελληνικού κειμένου.

(10) Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την καθολική υπηρεσία και τα δικαιώματα των χρηστών όσον αφορά δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (COM(2000) 392 τελικό).

(11) Γνωμοδότηση της ΟΚΕ για την «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την καθολική υπηρεσία και τα δικαιώματα των χρηστών όσον αφορά δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (COM(2000) 392 τελικό)», ΕΕ C 139 της 11.5.2001.

(12) Οδηγία 97/67/ΕΚ.

2.6.2. Στις 30 Μαΐου 2000 η Επιτροπή υιοθέτησε νέα πρόταση οδηγίας⁽¹⁾, που επιχειρεί μεγαλύτερο άνοιγμα της αγοράς και διευρύνει τα δικαιώματα του καταναλωτή σε όλους τους φορείς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών όσον αφορά τη θέσπιση συστημάτων εξέτασης των διαμαρτυριών και την εξωδικαστική επίλυση των διαφορών. Η ΕΟΚΕ⁽²⁾, μολονότι αναγνώριζε ότι η μεγαλύτερη ελευθέρωση αυτών των υπηρεσιών ήταν αναπόφευκτη, θεωρούσε ότι η διαδικασία έπρεπε να υλοποιηθεί με ελεγχόμενο τρόπο, λαμβάνοντας πλήρως υπόψη τα συμφέροντα των πλευρών που θίγονται ιδίως από τις παράπλευρες κοινωνικές επιπτώσεις της διαδικασίας.

2.6.3. Προβλέπεται εξέλιξη του τομέα μεσοπρόθεσμα, υπό την ώθηση των νέων τεχνολογιών όπως το ηλεκτρονικό ταχυδρομείο. Δεδομένου μάλιστα του εξελικτικού χαρακτήρα της καθολικής υπηρεσίας, θα μπορέσει να διευκολυνθεί η πρόσβαση όλων των χρηστών στις υπηρεσίες αυτές.

2.6.4. Στην τροποποιημένη πρόταση⁽³⁾, αν και διατηρούνται ουσιαστικά οι όροι της πρότασης της Επιτροπής, υπάρχει κάποια δυσκολία στον ορισμό της έννοιας των «ειδικών υπηρεσιών» στο υπερεθνικό ρυθμιστικό πλαίσιο.

2.7.1. Όσον αφορά τον οπτικοακουστικό τομέα, η Επιτροπή προσδιόρισε τις αρχές και τις κατευθυντήριες γραμμές του στη νέα ψηφιακή εποχή⁽⁴⁾, ενώ η ΕΟΚΕ από την πλευρά της αποφάνθηκε⁽⁵⁾ ότι θα πρέπει να διασφαλισθούν, μεταξύ των άλλων, η ελευθερία έκφρασης, η πολυφωνία, η πολιτιστική και γλωσσική πολυμορφία, η προστασία των ανηλικών και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και η προστασία των καταναλωτών, αφού είναι γενικά αποδεκτό ότι η προστασία τους και η ενίσχυσή τους διαδραματίζουν θεμελιώδη ρόλο για τη δημοκρατία.

2.7.2. Επίσης, η ΕΟΚΕ⁽⁶⁾ εξέφρασε την άποψη ότι η ραδιοτηλεόραση ως δημόσια υπηρεσία επιτελεί πολιτιστικές κοινωνικές και δημοκρατικές λειτουργίες προς όφελος όλων και γι' αυτό έχει κεφαλαιώδη σημασία για τη διασφάλιση της δημοκρατίας, της

πολυφωνίας, της κοινωνικής συνοχής και της πολιτιστικής και γλωσσικής πολυμορφίας. Εκφράζει, ως εκ τούτου, τη λύπη της που δεν ζητήθηκε η γνώμη της πριν συνταχθεί η ανακοίνωση της Επιτροπής για την εφαρμογή των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις στις δημόσιες ραδιοτηλεοπτικές υπηρεσίες⁽⁷⁾.

2.8. Η ΕΟΚΕ προσδιόρισε τη θέση της⁽⁸⁾ για τον ρόλο των ιδιωτικών μη κερδοσκοπικών κοινωνικών υπηρεσιών στο πλαίσιο των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος στην Ευρώπη, επισημαίνοντας τη μεγάλη αποστολή τους στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και την προαγωγή της κοινωνικής συνοχής και διαπιστώνοντας ότι είναι δύσκολο να συμβιβαστεί ο σεβασμός του ανταγωνισμού με τα ειδικά χαρακτηριστικά των οικονομικών δραστηριοτήτων που ασκούνται από τις κοινωνικές υπηρεσίες.

3. Η κατάσταση μετά τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια της Νίκαιας (7-11 Δεκεμβρίου 2000) και της Βαρκελώνης (15-16 Μαρτίου 2002)

3.1. Οι συλλογισμοί της ΕΟΚΕ για την κατάσταση που διαμορφώθηκε μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ στο πεδίο των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος⁽⁹⁾ αποκτούν ακόμη μεγαλύτερη σημασία μετά την επίσημη διακήρυξη από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ⁽¹⁰⁾, το άρθρο 36 του οποίου αναγνωρίζει την πρόσβαση στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος⁽¹¹⁾.

3.2. Μολονότι ο Χάρτης δεν έχει προς το παρόν δεσμευτικό χαρακτήρα — παρά το γεγονός ότι έχει ήδη μνημονευθεί στα συμπεράσματα διάφορων Γενικών Εισαγγελιών του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου και σε αποφάσεις του Πρωτοδικείου — ο προτρεπτικός χαρακτήρας του παρέχει επαρκή νομική θεμελίωση για την αιτιολόγηση της δράσης των δημόσιων αρχών σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο⁽¹²⁾.

3.3. Επίσης, η δήλωση της 11ης Δεκεμβρίου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Νίκαιας σχετικά με τις υπηρεσίες γενικού οικονο-

(1) Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της Οδηγίας 97/67/ΕΚ με στόχο το περαιτέρω άνοιγμα των κοινοτικών ταχυδρομικών υπηρεσιών στον ανταγωνισμό (COM(2000) 392 τελικό).

(2) Γνωμοδότηση της ΟΚΕ για την Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της Οδηγίας 97/67/ΕΚ με στόχο το περαιτέρω άνοιγμα των κοινοτικών ταχυδρομικών υπηρεσιών στον ανταγωνισμό (COM(2000) 392 τελικό), ΕΕ C 116 της 20.4.2001.

(3) Τροποποιημένη πρόταση της 21ης Μαρτίου 2001 (COM(2001) 109 τελικό, ΕΕ C 180 της 26.6.2001).

(4) Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών: Αρχές και κατευθυντήριες γραμμές για την κοινοτική πολιτική στον οπτικοακουστικό τομέα στην ψηφιακή εποχή (COM(1999) 657 τελικό).

(5) Γνωμοδότηση της ΟΚΕ για την «Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών: Αρχές και κατευθυντήριες γραμμές για την κοινοτική πολιτική στον οπτικοακουστικό τομέα στην ψηφιακή εποχή (COM(1999) 657 τελικό)», ΕΕ C 14 της 16.1.2001.

(6) Βλ. υποσημείωση 35.

(7) ΕΕ C 320 της 15.11.2001, σ. 5.

(8) Γνωμοδότηση της ΟΚΕ για τις «Ιδιωτικές μη κερδοσκοπικές κοινωνικές υπηρεσίες στο πλαίσιο των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας στην Ευρώπη», ΕΕ C 311 της 7.11.2001.

(9) Βλ. γνωμοδότηση της ΟΚΕ για τις «Υπηρεσίες κοινής ωφέλειας στην Ευρώπη», ΕΕ C 368 της 10.12.1999.

(10) ΕΕ C 364 της 18.12.2000.

(11) Το άρθρο 36 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων θεσπίζει τα ακόλουθα: «Η Ένωση αναγνωρίζει και σεβεται την πρόσβαση στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος, όπως αυτό προβλέπεται στις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές, σύμφωνα με τη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, προκειμένου να προαχθεί η κοινωνική και εδαφική συνοχή της Ένωσης».

(12) MOREIRO GONZALEZ, C. «La optimización de la acción institucional a favor de los DF y del Estatuto de Ciudadanía de la Unión», στο «Tratado de Niza (análisis y comentarios)», εκδ. Colex, 2002, σ. 113-133.

μικού συμφέροντος τονίζει τον «εξέχοντα» και «αναντικατάστατο» ρόλο τους στην ανάπτυξη της ανταγωνιστικότητας στην Ευρώπη. Για τον σκοπό αυτό η δήλωση θεσπίζει διάφορους στόχους που διευκρινίζουν, αν όχι ορίζουν, τις απαιτήσεις της δημόσιας υπηρεσίας στο ευρωπαϊκό πλαίσιο: προστασία των συμφερόντων των καταναλωτών, ασφάλεια των χρηστών, κοινωνική συνοχή, χωροταξία και βιώσιμη ανάπτυξη.

3.4. Με παρόμοιο τρόπο, τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Βαρκελώνης υποστηρίζουν επίσης το άνοιγμα των δημόσιων υπηρεσιών και των επιχειρήσεων δικτύου στον ανταγωνισμό, «με γνώμονα το κριτήριο της ικανοποίησης των αναγκών των χρηστών και την ανάγκη διαφάνειας στην αγορά μέσω των κατάλληλων κανονιστικών μέσων» (σημείο 17) και στόχο την αύξηση της απόδοσης, την εξασφάλιση ικανοποιητικού επιπέδου ποιότητας και την ενίσχυση της βιωσιμότητας (σημείο 36).

4. Γενικές παρατηρήσεις

4.1.1. Η σημαντική αποστολή που επιτελούν οι υπηρεσίες γενικού συμφέροντος στην καθημερινή ζωή των πολιτών τις ανάγει σε ιδιαίτερη αξία του ευρωπαϊκού κοινωνικού προτύπου, η οποία απολαύει γενικής αναγνώρισης στις συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών. Έτσι, τα συστήματα κοινωνικής προστασίας, τα συστήματα υγειονομικών υπηρεσιών και οι πολυποικίλες πρωτοβουλίες των μη κερδοσκοπικών ενώσεων στον κοινωνικό και τον υγειονομικό τομέα, για παράδειγμα, αποτελούν ακόμη τον σκελετό του ευρωπαϊκού κοινωνικού προτύπου.

4.1.2. Με την έννοια αυτή, η πρόοδος της διαδικασίας πολιτικής και οικονομικής ολοκλήρωσης στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης απαιτεί ένα σύνολο μέτρων που είναι σκόπιμο να θεσπιστούν στο σημερινό πλαίσιο της αναθεώρησης των Συνθηκών μέχρι το 2004. Γι' αυτό, η ΕΟΚΕ φρονεί ότι θα πρέπει να συμπεριληφθεί στο άρθρο 3 της ΣΕΚ μία αναφορά στην παροχή υπηρεσιών γενικού συμφέροντος, μεταξύ των δράσεων που πρέπει να αναπτύξει η Ένωση για την εκπλήρωση των σκοπών της.

4.2. Είναι δυνατόν να σκεφθούμε ένα νομοθετικό ορισμό των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος, που θα περιλαμβάνει μια μη εξαντλητική απαρίθμηση των κοινωνικών αξιών που δικαιολογούν την ύπαρξή τους και θα αναθέτει την ευθύνη της προαγωγής και της προστασίας τους στις εθνικές και υπερεθνικές δημόσιες αρχές, αναγνωρίζοντας παράλληλα τη σύνδεση που πρέπει να υπάρχει μεταξύ της πρόσβασης στις υπηρεσίες αυτές και της ευρωπαϊκής ιδιγένειας.

4.3. Μαζί με τις κοινές αρχές, το μελλοντικό κοινοτικό πλαίσιο θα πρέπει να διαρθρώσει ένα μηχανισμό που θα επιτρέπει την εφαρμογή της επικουρικότητας στο πλαίσιο αυτό με κριτήρια που καθιερώνουν τη «λειτουργική επικουρικότητα»⁽¹⁾ και όχι απλώς

την εδαφική. Αυτό θα έχει επιπτώσεις, ιδιαίτερα, στη λειτουργία που επιτελούν οι διαχειριστές των υποδομών δικτύου, οι οποίοι, βάσει του αποκεντρωμένου ρυθμιστικού συστήματος που προωθείται από τις οδηγίες ανοίγματος της αγοράς, έχουν πολλαπλασιάσει τις διαδικασίες έγκρισης και ελέγχου, παρεμποδίζοντας τις συναλλαγές αγαθών και υπηρεσιών μεταξύ των κρατών μελών⁽²⁾.

4.4. Η ΕΟΚΕ θεωρεί αναγκαίο να υποβάλει η Επιτροπή πρόταση οδηγίας-πλαίσιο που θα παγιώνει τις πολιτικές αρχές που αφορούν τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος και θα παρέχει στα κράτη μέλη την απαραίτητη σχετική ευελιξία. Αυτό το νομικό μέσο θα πρέπει να τονίζει τη σημασία που αποδίδει η Ευρωπαϊκή Ένωση στις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος και την πρόσβαση στις υπηρεσίες αυτές ως εγγενές δικαίωμα της ευρωπαϊκής ιδιγένειας και να διευκρινίζει ορισμένες σημαντικές έννοιες του κοινοτικού δικαίου, προκειμένου να επιτευχθεί μεγαλύτερη νομική ασφάλεια με πλήρη σεβασμό της αρχής της επικουρικότητας.

4.5. Ως νομική βάση αυτής της οδηγίας-πλαίσιο, η Επιτροπή θα πρέπει να λάβει υπόψη διάφορες αρχές της Συνθήκης ΕΚ: το άρθρο 2 που προσδιορίζει ως στόχους της Κοινότητας, μεταξύ άλλων, την προαγωγή ενός υψηλού επιπέδου απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας, την ισότητα ανδρών και γυναικών, την αειφόρο ανάπτυξη, την άνοδο του βιοτικού επιπέδου και της ποιότητας ζωής, την οικονομική και κοινωνική συνοχή και την αλληλεγγύη, το άρθρο 3 που απαριθμεί τους διάφορους σκοπούς της Κοινότητας, το σημερινό άρθρο 16 της Συνθήκης, τις αρχές της επικουρικότητας, της αναλογικότητας και της ουδετερότητας, το άρθρο 36 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και τα άρθρα 86 και 87 της Συνθήκης.

4.6. Η πρόταση οδηγίας θα πρέπει να περιέχει τους λόγους που αιτιολογούν τη θέσπιση της υπηρεσίας. Οι λόγοι δημιουργίας μιας υπηρεσίας γενικού συμφέροντος μπορούν να είναι οικονομικής και κοινωνικής τάξεως. Στους οικονομικούς λόγους περιλαμβάνεται το υπερβολικό κόστος των απαραίτητων επενδύσεων, η σπανιότητα του αγαθού ή των στοιχείων που είναι αναγκαία για την παραγωγή της υπηρεσίας και η αειφόρος ανάπτυξη. Στους κοινωνικούς λόγους περιλαμβάνεται η κοινωνική συνοχή για τη μείωση των περιφερειακών ανισορροπιών και των κοινωνικών και οικονομικών ανισοτήτων, προκειμένου να μπορεί ο καθένας να συμμετέχει πλήρως στην κοινωνική ζωή, η ισότητα όλων όσον αφορά την πρόσβαση στις εν λόγω υπηρεσίες και η ικανοποίηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους, η καταπολέμηση των κοινωνικών διακρίσεων και η οικονομική ισότητα για την εξίσωση των τιμολογίων ή την εφαρμογή κοινωνικών τιμολογίων, η διατήρηση της ζήτησης των πολιτών, ιδίως με τη θέσπιση φορολογικών μέτρων, και ο καθορισμός των κανόνων που επιτρέπουν τη συμμετοχή των πολιτών διαμέσου των οργανώσεών τους στην αξιολόγηση της προσιτότητας και της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχονται με ανάθεση σύμβασης ή εκχώρηση αδείας.

(1) Που προωθείται από την Επιτροπή στη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση (COM(2001) 428 τελικό).

(2) Ένα πρόσφατο παράδειγμα της νομικής ασάφειας που δημιουργείται από το σημερινό σύστημα παρέχει η απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου της 13ης Δεκεμβρίου 2001 για την υπόθεση C-79/00.

4.7. Η ΕΟΚΕ είναι υπέρ της ισορροπίας μεταξύ του γενικού συμφέροντος και του ανταγωνισμού. Οι δημόσιες αρχές σε όλα τα επίπεδα έχουν την ευθύνη να αναζητήσουν την καλύτερη δυνατή ισορροπία μεταξύ της βελτιστοποίησης της ανάλυσης κόστους/αποτελεσματικότητας βραχυπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα και των στόχων γενικού συμφέροντος της συγκεκριμένης υπηρεσίας και άλλων υπηρεσιών που ενδέχεται να επηρεαστούν, προκειμένου να επικρατήσουν κριτήρια βασισμένα στη σταθερή οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική ανάπτυξη.

4.8. Σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, οι δημόσιες αρχές πρέπει να θεσπίζουν τις υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας που επιτρέπουν τη διασφάλιση της επίτευξης των ειδικών στόχων που ανατίθενται στις επιχειρήσεις διαχείρισης των υπηρεσιών αυτών, υπό την προϋπόθεση ότι η ανάπτυξη των συναλλαγών δεν επηρεάζεται κατά τρόπο αντίθετο στο συμφέρον της Κοινότητας.

4.8.1. Η ΕΟΚΕ είναι υπέρ της διατήρησης της χρηματοοικονομικής ισορροπίας κατά την παροχή της υπηρεσίας και επίσης υπέρ της άποψης ότι η χρηματοδότηση εκ μέρους των δημόσιων αρχών για την αποζημίωση των επιχειρήσεων που είναι επιφορτισμένες με την διαχείριση των υπηρεσιών αυτών για το κόστος που προκύπτει από τις υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας θα πρέπει να θεωρηθεί συμβατή με τους κοινοτικούς κανόνες στην πρόταση οδηγίας-πλαίσου. Θα πρέπει να συμπεριληφθεί, επίσης, η θέσπιση ειδικών μηχανισμών χρηματοδότησης για τις πρόσθετες υποχρεώσεις των υπηρεσιών αυτών. Τέλος, θα πρέπει να υπογραμμιστεί η διαφορετική φύση που υπάρχει μεταξύ, αφενός, της αρχής της δημόσιας χρηματοδότησης που επιβαρύνει το σύνολο των πολιτών για τις επιβεβλημένες υποχρεώσεις και, αφετέρου, των αποκλειστικών δικαιωμάτων που επιβάλλονται στην επιχείρηση που παρέχει τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος, για να εξασφαλιστεί στην τιμολογιακή εξίσωση μεταξύ ελλειμματικών δραστηριοτήτων η επιθυμητή ισορροπία, και σ' αυτή την τελευταία περίπτωση είναι ο χρήστης της υπηρεσίας αυτός που χρηματοδοτεί την αλληλεγγύη και όχι ο φορολογούμενος. Υπάρχουν και άλλοι τρόποι, όπως η διασταυρούμενη χρηματοδότηση και η παροχή κοινωνικών ενισχύσεων.

4.8.2. Ο ορισμός μιας υπηρεσίας ως γενικού συμφέροντος θα πρέπει να γίνεται στο πιο κατάλληλο επίπεδο και με συμπληρωματικότητα μεταξύ των διαφόρων επιπέδων: ευρωπαϊκού, εθνικού και τοπικού. Επίσης, οι δημόσιες αρχές θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις νέες κοινωνικές ανάγκες και τις τεχνολογικές εξελίξεις, ιδίως αυτές που απορρέουν από την κοινωνία των πληροφοριών, κατά τον καθορισμό των στόχων και των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας.

4.9. Στη λειτουργία των υπηρεσιών αυτών θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη, με προσαρμογή στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους, οι ακόλουθες αρχές:

— Η ισότητα πρόσβασης, που βασίζεται στην απαγόρευση κάθε μορφής διακρίσεων και στην απόδοση ειδικής προσοχής στις πιο ευάλωτες ομάδες καταναλωτών, προκειμένου να αποφευχθεί ο κοινωνικός αποκλεισμός. Η παροχή θα πρέπει να πραγματοποιείται σε προσίτη, δίκαιη, αιτιολογημένη και διαφανώς διαμορφωμένη τιμή.

— Η συνέχεια της υπηρεσίας, δεδομένου ότι η παροχή των υπηρεσιών αυτών θα πρέπει να είναι συνεχής, τακτική και αδιάλειπτη, εκτός από τις περιπτώσεις ανώτερης βίας και των ενδεχόμενων εξαιρέσεων που μπορούν να υπάρχουν στους επιμέρους κανονισμούς.

— Ο καθολικός χαρακτήρας, αφού οι υπηρεσίες αυτές πρέπει να παρέχονται ακόμη και στις περιπτώσεις που η παροχή τους, για λόγους εμπορικούς ή αποδοτικότητας, δεν συνιστάται, όπως για παράδειγμα οι υπηρεσίες που παρέχονται στις αγροτικές, νησιωτικές, καθυστερημένες ή εξόχως απόκεντρες περιοχές.

— Η ποιότητα, δεδομένου ότι η παροχή των υπηρεσιών αυτών πρέπει να ανταποκρίνεται σε κριτήρια, τόσο ποσοτικά όσο και ποιοτικά, που καθορίζονται στους βασικούς κανονισμούς τους και αξιολογούνται τακτικά. Το επίπεδο της ποιότητας των υπηρεσιών πρέπει να διασφαλίζεται από την αρμόδια δημόσια αρχή σε τομεακό επίπεδο.

— Η προσαρμοστικότητα, αφού η παροχή των υπηρεσιών αυτών πρέπει να προσαρμόζεται τακτικά στις πολιτικές προτεραιότητες της Κοινότητας και στην κατάσταση των αναγκών της κοινωνίας και των τοπικών κοινοτήτων, όπως και στα αποτελέσματα της τεχνικής και οικονομικής προόδου και στις απαιτήσεις που επιτάσσει το γενικό συμφέρον.

— Οι αρχές αυτές θα συμπληρωθούν με τις ιδιαίτερες αρχές κάθε τομέα, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις θα χρειαστούν και ειδικές τομεακές οδηγίες που θα συμπληρώσουν την οδηγία-πλαίσιο.

4.10. Πρέπει να θεσπιστεί ένα καθεστώς προστασίας, προκειμένου να διασφαλιστούν τα δικαιώματα των καταναλωτών και η ταχεία και αποτελεσματική ικανοποίησή τους. Ειδικότερα, πρέπει να θεσπιστούν διαδικασίες προσφυγής που θα πληρούν τα χαρακτηριστικά της απλότητας, της διαφάνειας, της ταχύτητας και της αμεροληψίας. Σε ορισμένες υπηρεσίες θα πρέπει να γενικευθεί η καθιέρωση συστημάτων αυτόματης και ποσοτικά προκαθορισμένης αποζημίωσης, επιστροφής εξόδων και αντιστάθμισης σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, όπως ισχύει σήμερα για παράδειγμα με την υπεράριθμη πώληση εισιτηρίων στις αεροπορικές μεταφορές.

4.11. Θα πρέπει να προσδιοριστεί ο μηχανισμός ρύθμισης των διαφόρων υπηρεσιών. Οι ρυθμιτές θα μπορούν να έχουν τη μορφή διοίκησης, ατομικής ή συλλογικής, προκειμένου να επιτελούν τις ακόλουθες λειτουργίες:

— αξιολόγηση, που θα επιτρέπει τη μέτρηση της υπηρεσίας που παρέχεται στους χρήστες,

— έλεγχο, που θα χρησιμεύει στην οργανώτρια αρχή για να επαληθεύει τη διαχείριση του φορέα που έχει επιλεγεί για την παροχή, ιδίως για την εξακρίβωση και την επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση ανάρμοστων πρακτικών κατά την παροχή των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας,

— ρύθμιση, που θα επιτρέπει στις αρμόδιες αρχές να υλοποιούν, εντός σαφώς νόμιμων ορίων, τις παρεμβάσεις που δεν θα γίνονται σύμφωνα με τους νόμους της αγοράς.

4.11.1. Ειδικότερα στις περιπτώσεις που η υπηρεσία παρέχεται από διάφορους φορείς, ο ρυθμιστής πρέπει να αναλάβει να ελέγχει τη δραστηριότητα των φορέων, όπως επίσης τον σεβασμό των στόχων του γενικού συμφέροντος, τη συμμόρφωση με τους κανόνες του ανταγωνισμού, τα τιμολόγια, την ποιότητα της υπηρεσίας και την προστασία των καταναλωτών, φροντίζοντας, αν είναι απαραίτητο, για τη χορήγηση της δημόσιας χρηματοδότησης που συνδέεται με την εκπλήρωση των στόχων γενικού συμφέροντος, σύμφωνα με τις κοινοτικές διατάξεις, ιδίως εκείνες που συνδέονται με τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς, η επίβλεψη και ο έλεγχος των οποίων πρέπει να ανήκουν στην Επιτροπή.

4.11.2. Το δικαίωμα στην ενημέρωση θα πρέπει να είναι εξασφαλισμένο για τους χρήστες, τις ενώσεις καταναλωτών, τις συνδικαλιστικές και περιβαλλοντικές ενώσεις και κάθε άλλη ενδιαφερόμενη κοινωνική ομάδα και θα πρέπει να αναφέρεται ρητώς στο καθεστώς που διέπει τους ρυθμιστές.

4.12. Κάθε δημόσια αρχή, βάσει της αρχής της «ελευθερίας επιλογής του τρόπου διαχείρισης», θα επιλέγει το καθεστώς των φορέων των διαφόρων υπηρεσιών γενικού συμφέροντος για τις οποίες είναι υπεύθυνη. Εννοείται ότι οι φορείς θα μπορούν να επιλέγουν μεταξύ διάφορων μορφών διαχείρισης των υπηρεσιών: είτε την άμεση διαχείριση από την ίδια τη διοίκηση είτε την έμμεση διαχείριση από μια δημόσια ή ιδιωτική επιχείρηση ή από μια επιχείρηση της κοινωνικής ή της μικτής οικονομίας.

4.12.1. Η πράξη ανάθεσης της διαχείρισης αυτών των υπηρεσιών θα πρέπει να βασίζεται, όταν πρόκειται για την εκχώρηση των ειδικών ή/και αποκλειστικών δικαιωμάτων σε ιδιωτικές επιχειρήσεις, στους κανόνες υποβολής προσφορών που προβλέπονται από την κοινοτική νομοθεσία, βάσει των αρχών της δημοσιότητας, του ανταγωνισμού και της διαφάνειας.

4.13. Οι σχέσεις μεταξύ των φορέων παροχής αυτών των υπηρεσιών και των αρχών πρέπει να επισημοποιούνται σε μία σύμβαση που θα θεσπίζει ειδικότερα:

— τους στόχους, τις αρχές τιμολόγησης και τους βασικούς τρόπους χρηματοδότησης της επιχείρησης,

— τα ειδικά ή, ενδεχομένως, αποκλειστικά δικαιώματα που παρέχονται στους φορείς αυτούς για να τους εξασφαλιστεί το αντικείμενο της υπηρεσίας,

— τα βάρη που συνδέονται με την άσκηση των ελλειμματικών δραστηριοτήτων, που δεν μπορούν να κατανεμηθούν σε

κανονική εμπορική βάση και επιβάλλονται στις επιχειρήσεις αυτές με στόχο το γενικό συμφέρον, τα οποία θα πρέπει να αποτελούν αντικείμενο δίκαιης χρηματοδοτικής αντιστάθμισης. Βάσει της αρχής της διαφάνειας θα πρέπει να υπάρξει χωριστή λογιστική διαχείριση των δαπανών για τις δραστηριότητες γενικού συμφέροντος, που θα πρέπει να διακρίνονται με σαφήνεια από τις άλλες δραστηριότητες.

4.14. Για να αναπτυχθεί η δημοκρατική συμμετοχή των πολιτών, οι διαχειριστές των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος θα πρέπει να διαβουλεύονται με τους χρήστες και, ειδικότερα, με τις ενώσεις καταναλωτών και να τους επιτρέπουν τη συμμετοχή στην αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των υπηρεσιών. Οι ενώσεις αυτές, που ανήκουν στην οργανωμένη κοινωνία των πολιτών, θα πρέπει να συμμετέχουν στον ορισμό και την αξιολόγηση των υπηρεσιών με τις πιο κατάλληλες μορφές, ανάλογα με τον τομέα και την φύση των υπηρεσιών, προκειμένου να διασφαλίζουν τη συνεργασία των φορέων παροχής και την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών σε μια ορθή παροχή των υπηρεσιών αυτών, για να μπορούν να συμμετέχουν στα ρυθμιστικά όργανα.

4.15. Η ενημέρωση, η διαβούλευση και η συμμετοχή των εργαζομένων και των εκπροσώπων τους είναι ουσιώδεις για τον κοινώς αποδεκτό εκσυγχρονισμό της οργάνωσης των υπηρεσιών αυτών. Στο πλαίσιο αυτό, η προαγωγή του κοινωνικού διαλόγου και της συμμετοχής των εκπροσώπων των εργαζομένων και των συνδικαλιστικών τους ενώσεων αναμένεται να επιτρέψει την ανάπτυξη διαδικασιών ή οργάνων εκπροσώπησης. Για την ΕΟΚΕ, η έννοια του γενικού συμφέροντος πρέπει να είναι συνδεδεμένη με ένα σύστημα υποδειγματικών βιομηχανικών σχέσεων, που χαρακτηρίζουν το ιδιαίτερο κοινωνικό πρότυπο της Ένωσης.

4.16. Η ΕΟΚΕ θεωρεί σκόπιμη τη δημιουργία ενός Παρατηρητηρίου των Υπηρεσιών Γενικού Συμφέροντος, που θα έχει ως στόχο να αξιολογεί τις συνθήκες υπό τις οποίες παρέχονται οι υπηρεσίες αυτές στα κράτη μέλη, ενώ επίσης θα χρησιμεύει για τη συλλογή πληροφοριών σχετικά με αυτές τις υπηρεσίες, αφενός για την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των διάφορων κρατών μελών και, αφετέρου, για την ενίσχυση του προβληματισμού σχετικά με τη λειτουργία τους στο κοινοτικό επίπεδο σε θεσμικό πλαίσιο.

4.17. Η ΕΟΚΕ φρονεί ότι, βάσει της διάκρισης μεταξύ οικονομικών και μη οικονομικών δραστηριοτήτων, θα πρέπει να αποκλειστεί ρητώς η εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού και των διατάξεων σχετικά με την εσωτερική αγορά στις υπηρεσίες που συνδέονται με τα εθνικά εκπαιδευτικά συστήματα και με την υποχρεωτική ένταξη στο βασικό καθεστώς κοινωνικής ασφάλισης, καθώς και σε εκείνες που παρέχονται από μη κερδοσκοπικούς φορείς κοινωνικού, φιλανθρωπικού και πολιτιστικού χαρακτήρα.

4.17.1. Η υπεράσπιση των πολιτιστικών συμφερόντων των πολιτών ως υπηρεσίας γενικού συμφέροντος θα πρέπει να προαχθεί από τις δημόσιες αρχές με τη διασφάλιση:

- του δικαιώματος σταθερής και προστατευμένης πρόσβασης σε ορισμένα πολιτιστικά αγαθά όπως το βιβλίο και ο οπτικοακουστικός τομέας,
- του δικαιώματος ποιοτικής πρόσβασης στη δημόσια υπηρεσία ραδιοτηλεόρασης,
- του δικαιώματος γενικής προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος των υπηρεσιών της κοινωνίας των πληροφοριών,

από πνευματική, αισθητική και ηθική σκοπιά και όχι μόνο από καθαρά οικονομική.

4.18. Η ΕΟΚΕ εκφράζει την ανάγκη ιδιαίτερης επικέντρωσης στην παροχή και τη χρηματοδότηση των δημόσιων υπηρεσιών ραδιοτηλεόρασης, που συντελούν στη διασφάλιση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και, ειδικότερα, των δικαιωμάτων λήψης και μετάδοσης πληροφοριών, όπως επίσης τον σεβασμό των δημοκρατικών αρχών και της πολυφωνίας, που ενδέχεται να θίγονται από ορισμένες διαδικασίες συγκέντρωσης των μέσων ενημέρωσης.

Βρυξέλλες, 17 Ιουλίου 2002.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

στη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Η ακόλουθη τροπολογία, η οποία συγκέντρωσε τουλάχιστον το ένα τέταρτο των ψήφων, απορρίφθηκε στην πορεία της συζήτησης.

Σημείο 4.4.

Να προστεθεί στο τέλος της παραγράφου η ακόλουθη πρόταση:

«Η οδηγία θα έπρεπε επίσης να συμπεριλαμβάνει αποτελεσματικές ρήτρες διασφάλισης έναντι των στρεβλώσεων της εσωτερικής αγοράς. Στην οδηγία – πλαίσιο παρατίθενται οι αρχές, αλλά δεν προβλέπεται τίποτα για την εφαρμογή των ειδικών ανά τομέα οδηγιών, παρουσιών και μελλοντικών, που ρυθμίζουν τις δημόσιες ή καθολικές υποχρεώσεις υπηρεσιών ανά τομέα, π.χ. τηλεπικοινωνίες και ενέργεια.»

Αιτιολογία

Η τήρηση της αρχής της επικουρικότητας είναι σημαντική και αναγκαία, και κατά πάσα πιθανότητα θα έχει μικρή επίδραση στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Ωστόσο, θα πρέπει να δηλώνεται σαφώς ότι θα πρέπει να αποτραπούν οι ενδεχόμενες στρεβλώσεις, ενώ παράλληλα θα πρέπει να γίνεται σεβαστό το δικαίωμα των πολιτών στις υπηρεσίες. Σε τομείς υπηρεσιών με προφανή επίδραση σε επίπεδο εσωτερικής αγοράς και σε διασυνοριακό επίπεδο, όπως οι τηλεπικοινωνίες και η ενέργεια, τούτο έχει ήδη ληφθεί υπόψη με τη συμπερίληψη διατάξεων για τις υποχρεώσεις καθολικών ή δημόσιων υπηρεσιών στις παρούσες και προτεινόμενες οδηγίες που ρυθμίζουν τους εν λόγω τομείς, με βάση γενικά τις ίδιες αρχές που θα έπρεπε να συμπεριληφθούν σε μια μελλοντική οδηγία — πλαίσιο. Οι εν λόγω τομεακές οδηγίες θα πρέπει να εφαρμοστούν και να γίνουν πλήρως σεβαστές.

Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας

Υπέρ: 22, κατά: 43, αποχές: 1.
