



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 20.12.2011
COM(2011) 900 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ
ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

Ένα ποιοτικό πλαίσιο για υπηρεσίες κοινής ωφελείας στην Ευρώπη

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η σημερινή οικονομική και χρηματοπιστωτική κατάσταση προβάλλει περισσότερο από ποτέ άλλοτε τον θεμελιώδη ρόλο που διαδραματίζουν οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας (ΥΚΩ) στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ). Σε τομείς όπως η ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, η παιδική μέριμνα ή η μέριμνα για τους ηλικιωμένους, η συνδρομή στα άτομα με αναπηρία ή η κοινωνική στέγαση, οι υπηρεσίες αυτές παρέχουν ένα ουσιαστικό δίκτυ ασφαλείας για τους πολίτες¹ και συμβάλλουν στην προαγωγή της κοινωνικής συνοχής. Οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας στους τομείς της εκπαίδευσης, της κατάρτισης και της απασχόλησης παίζουν βασικό ρόλο στο πρόγραμμα ανάπτυξης και θέσεων απασχόλησης. Στον χώρο της οικονομίας της γνώσης, τα σχολεία, τα κέντρα κατάρτισης και τα πανεπιστήμια πρέπει να εξασφαλίζουν την υψηλότερη ποιότητα ώστε να εγγυώνται τον εφοδιασμό των νέων με νέες ειδικότητες για νέες θέσεις εργασίας. Ταυτόχρονα, οι δημοσιονομικοί περιορισμοί τους οποίους αντιμετωπίζουν επί του παρόντος οι δημόσιες διοικήσεις και η ανάγκη δημοσιονομικής εξυγίανσης καθιστούν αναγκαίο να εξασφαλιστεί ότι παρέχονται υπηρεσίες υψηλής ποιότητας όσο γίνεται αποτελεσματικότερα και αποδοτικότερα.

Οι πολιτικές κατευθυντήριες γραμμές του Προέδρου το 2009² αναφέρονται στον εκσυγχρονισμό του τομέα των υπηρεσιών και τον χαρακτηρίζουν ως ένα από τους τρόπους προώθησης νέων πηγών ανάπτυξης και κοινωνικής συνοχής, δηλώνοντας παράλληλα ότι *χρειάζεται να δοθεί ώθηση στη συνολική ανάπτυξη του τομέα των κοινωνικών και ιατροφαρμακευτικών υπηρεσιών, για παράδειγμα με τη σύσταση ενός ποιοτικού δικτύου δημόσιων και κοινωνικών υπηρεσιών, πράγμα το οποίο θα αποτελέσει αναγνώριση της σημασίας που αυτές κατέχουν στο ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο*³. Η στρατηγική "Ευρώπη 2020"⁴ επιβεβαίωσε εκ νέου την ανάγκη να αναπτυχθούν νέες υπηρεσίες που θα παρέχονται τόσο με τον παραδοσιακό τρόπο όσο και ηλεκτρονικά και θα ευνοούν την ανάπτυξη και τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης. Σε αυτές μπορεί να περιλαμβάνονται και καινοτόμες υπηρεσίες κοινής ωφέλειας.

Ενώ η Συνθήκη ανέκαθεν εξασφάλιζε ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν τη διακριτική ευχέρεια να παρέχουν υπηρεσίες ποιότητας αυτού του τύπου, με τη Συνθήκη της Λισαβόνας καθιερώνονται νέες διατάξεις: το άρθρο 14 της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), και το Πρωτόκολλο 26 σχετικά με τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος. Επίσης παρέσχε στο άρθρο 36 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων την ίδια νομική ισχύ με τις συνθήκες. Εντός του νέου αυτού πλαισίου η Επιτροπή αποφάσισε να συγκεντρώσει σε ένα ενιαίο ποιοτικό πλαίσιο όλες τις ενέργειες που διεξάγει σχετικά με τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας. Με τον τρόπο αυτό θα εξασφαλιστεί ότι κατά τα προσεχή έτη το ρυθμιστικό περιβάλλον σε επίπεδο ΕΕ θα εξακολουθήσει να ενισχύει την κοινωνική διάσταση της ενιαίας αγοράς, να λαμβάνει καλύτερα υπόψη τον ειδικό χαρακτήρα αυτών των υπηρεσιών, και να αντιμετωπίζει την πρόκληση να παρέχει αυτές κατά τρόπο που θα

¹ Υφίσταται ενωσιακή νομοθεσία, μεταξύ άλλων και στον τομέα της μετανάστευσης, που εξασφαλίζει ότι, υπό ορισμένες συνθήκες, μερικές κατηγορίες νομίμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών απολαύουν ίσης μεταχείρισης με τους υπηκόους κρατών μελών όσον αφορά την πρόσβαση και την προμήθεια αγαθών και υπηρεσιών που διατίθενται στο κοινό.

² "Πολιτικές κατευθυντήριες γραμμές για την επόμενη Επιτροπή". Βρυξέλλες, 3 Σεπτεμβρίου 2009.

³ " Πολιτικές κατευθυντήριες γραμμές ...", σελ. 24.

⁴ "Ευρώπη 2020: Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη" COM(2010) 2020).

συνδυάζει ποιότητα, ασφάλεια και οικονομική προσιτότητα, ίση μεταχείριση, και προώθηση της καθολικής πρόσβασης και των δικαιωμάτων των χρηστών που προβλέπονται στο Πρωτόκολλο.

Στόχος της παρούσας ανακοίνωσης, που αποτελεί επίσης συνέχεια της πράξης για την ενιαία αγορά⁵, είναι να παρουσιάσει το ποιοτικό πλαίσιο που συνίσταται σε τρεις αλληλοσυμπληρωνόμενους άξονες δράσης:

- Βελτίωση της σαφήνειας και της ασφάλειας δικαίου ως προς τον τρόπο εφαρμογής των κανόνων της ΕΕ στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος (ΥΓΟΣ), και κατά περίπτωση επανεξέταση των κανόνων για να εξασφαλιστεί η κάλυψη ειδικών αναγκών. Η συνεχής επανεξέταση είναι ουσιαστική λόγω του εξελικτικού χαρακτήρα των υπηρεσιών αυτών. Η Επιτροπή υποβάλλει, παράλληλα με την παρούσα ανακοίνωση, μεταρρυθμίσεις σε δύο βασικές δέσμες κανόνων – σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος και σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις – οι οποίες, και οι δύο, θα βελτιώσουν την ευελιξία και την απλούστευση όταν τα κράτη μέλη παρέχουν τις εν λόγω υπηρεσίες. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές αποβλέπουν επίσης στην ενίσχυση της συνάφειας μεταξύ των δύο πολιτικών και την παροχή μεγαλύτερης βεβαιότητας στους ενδιαφερομένους φορείς που συμμορφώνονται πλήρως με τους κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων ότι, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, πληρούν επίσης τις σχετικές απαιτήσεις περί κρατικών ενισχύσεων σύμφωνα με την απόφαση Altmark. Κάτι τέτοιο αναμένεται ότι παρέχει μεγαλύτερη ασφάλεια δικαίου και απλούστευση για τις δημόσιες αρχές και τις επιχειρήσεις.
- Εξασφάλιση της πρόσβασης σε βασικές υπηρεσίες: η Επιτροπή θα προωθήσει τη δέσμευσή της να εξασφαλιστεί η πρόσβαση όλων των πολιτών σε βασικές υπηρεσίες ειδικών τομέων, στηριζόμενη σε πρόσφατες δράσεις στους τομείς των βασικών τραπεζικών και ταχυδρομικών υπηρεσιών, καθώς και των τηλεπικοινωνιών.
- Προώθηση της ποιότητας: η Επιτροπή θα ενισχύσει τη δέσμευσή της να προωθήσει την ποιότητα στον τομέα των κοινωνικών υπηρεσιών, και θα χρησιμοποιήσει τα επιτεύγματα σ' αυτόν τον τομέα ως πρότυπο για άλλες υπηρεσίες κοινής ωφελείας.

Βασικές έννοιες

Το θέμα των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας στερείται σαφήνειας ως προς τον καθορισμό των ορισμών. Οι έννοιες χρησιμοποιούνται αδιακρίτως και ανακριβώς. Οι ενδιαφερόμενοι φορείς ζήτησαν από την Επιτροπή να παράσχει την αναγκαία σαφήνεια. Ωστόσο, για να γίνει αυτό, η Επιτροπή δεσμεύεται από το πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ και τη νομολογία του Δικαστηρίου. Εξάλλου, οι έννοιες έχουν χαρακτήρα δυναμικό και εξελίσσονται διαρκώς.

Υπηρεσίες κοινής ωφελείας (ΥΚΩ): Οι ΥΚΩ είναι υπηρεσίες τις οποίες οι δημόσιες αρχές των κρατών μελών θεωρούν ως κοινωφελείς, και, για τον λόγο αυτό επιβάλλουν σε αυτές ειδικές υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας (ΥΔΥ). Ο όρος καλύπτει τόσο οικονομικές δραστηριότητες (βλ. ορισμό των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος (ΥΓΟΣ) πιο κάτω) όσο και μη οικονομικές υπηρεσίες. Οι δεύτερες δεν υπόκεινται σε ειδική νομοθεσία

⁵ "Η πράξη για την ενιαία αγορά: Δώδεκα δράσεις για την τόνωση της ανάπτυξης και την ενίσχυση της εμπιστοσύνης" (COM(2011) 206)

της ΕΕ και δεν καλύπτονται από τους κανόνες της συνθήκης περί εσωτερικής αγοράς και ανταγωνισμού. Μερικές πλευρές του τρόπου με τον οποίο είναι οργανωμένες αυτές οι υπηρεσίες μπορεί να υπόκεινται σε άλλους γενικούς κανόνες της Συνθήκης, όπως η αρχή της αμεροληψίας.

Υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος (ΥΓΟιΣ): Οι ΥΓΟιΣ είναι οικονομικές δραστηριότητες που παράγουν αποτελέσματα προς το γενικό δημόσιο όφελος, οι οποίες δεν θα μπορούσαν να παρασχεθούν (ή θα μπορούσαν να παρασχεθούν υπό διαφορετικές συνθήκες ποιότητας, ασφάλειας, οικονομικής προσιτότητας, ίσης μεταχείρισης ή καθολικής πρόσβασης) από την αγορά χωρίς δημόσια παρέμβαση. Οι ΥΔΥ επιβάλλονται στον πάροχο με ανάθεση και με βάση κριτήρια γενικού συμφέροντος που εγγυώνται ότι η υπηρεσία παρέχεται υπό όρους που εξασφαλίζουν την εκπλήρωση της αποστολής της.

Κοινωνικές υπηρεσίες κοινής ωφελείας (ΚΥΚΩ): αυτές περιλαμβάνουν συστήματα κοινωνικής ασφάλισης που καλύπτουν τους κύριους κινδύνους της ζωής και φάσμα άλλων θεμελιωδών υπηρεσιών που παρέχονται απευθείας στα πρόσωπα και διαδραματίζουν ένα ρόλο πρόληψης και κοινωνικής συνοχής για να διευκολυνθεί η ένταξη προσώπων στην κοινωνία⁶. Αν και μερικές υπηρεσίες (όπως τα συστήματα υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης) δεν θεωρούνται από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο ως οικονομικές δραστηριότητες, η νομολογία του Δικαστηρίου ορίζει ρητά ότι ο κοινωνικός χαρακτήρας μιας υπηρεσίας δεν αρκεί από μόνος του για να χαρακτηριστεί η υπηρεσία ως μη οικονομική⁷. Κατά συνέπεια, ο όρος κοινωνική υπηρεσία κοινής ωφέλειας καλύπτει τόσο οικονομικές όσο και μη οικονομικές δραστηριότητες.

Υποχρέωση καθολικής υπηρεσίας (ΥΚΥ): Η ΥΚΥ είναι μια μορφή ΥΔΥ η οποία καθορίζει τις απαιτήσεις που εξασφαλίζουν ότι ορισμένες υπηρεσίες τίθενται στη διάθεση όλων των καταναλωτών και των χρηστών σε ένα κράτος μέλος, ανεξάρτητα από την γεωγραφική τους θέση, σε συγκεκριμένη ποιότητα και, λαμβάνοντας υπόψη τις εθνικές ιδιομορφίες, σε προσιτή τιμή. Ο ορισμός ειδικών ΥΚΥ γίνεται σε ευρωπαϊκό επίπεδο και συνιστά θεμελιώδες στοιχείο της ελευθέρωσης της αγοράς των τομέων υπηρεσιών, όπως οι ηλεκτρονικές επικοινωνίες, οι ταχυδρομικές δραστηριότητες και οι μεταφορές.

Δημόσια υπηρεσία. Η δημόσια υπηρεσία χρησιμοποιείται στο άρθρο 93 ΣΛΕΕ στον τομέα των μεταφορών. Εντούτοις, εκτός από τον τομέα αυτό, ο όρος χρησιμοποιείται μερικές φορές κατά τρόπο διφορούμενο: μπορεί να έχει σχέση με το γεγονός ότι μια υπηρεσία προσφέρεται στο ευρύ κοινό ή/και προς το γενικό συμφέρον, ή μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τη δραστηριότητα οντοτήτων δημόσιας ιδιοκτησίας. Για να αποφευχθεί κάθε ασάφεια, στην παρούσα ανακοίνωση δεν γίνεται χρήση του όρου, αλλά ακολουθείται ο όρος "υπηρεσία κοινής ωφέλειας" ή "υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος".

2. ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ: ΑΛΛΑΓΕΣ ΠΟΥ ΕΠΗΛΘΑΝ ΑΠΟ ΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, το Πρωτόκολλο 26 σχετικά με τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος, και το άρθρο 36 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων υπογραμμίζουν

⁶ "Εφαρμογή του κοινοτικού προγράμματος της Λισαβόνας: Κοινωνικές υπηρεσίες κοινής ωφελείας στην Ευρωπαϊκή Ένωση" (COM(2006) 177 τελικό της 26^{ης} Απριλίου 2006)

⁷ Κοινές υποθέσεις C-180/98 έως C-184/98 *Pavlov και άλλοι* [2000] Συλλογή I-6451, παράγραφος 118· υπόθεση C-218/00 *Cisal και INAIL*, [2002] Συλλογή I-691, παράγραφος 37· και υπόθεση C-355/00 *Freskot* [2003] I-5263.

σαφώς τη σημασία των υπηρεσιών κοινής ωφελείας στην ΕΕ και ορίζουν τις αρχές που διέπουν την προσέγγιση της ΕΕ ως προς τις υπηρεσίες αυτές. Παρέχουν μια υγιή βάση για την υιοθέτηση μιας ευέλικτης και πραγματιστικής προσέγγισης που είναι θεμελιώδους σημασίας στον τομέα αυτό δεδομένων των διαφορών ως προς τις ανάγκες και τις προτιμήσεις που απορρέουν από διαφορετικές γεωγραφικές, κοινωνικές και πολιτισμικές καταστάσεις.

Το Πρωτόκολλο ορίζει, για πρώτη φορά σε επίπεδο πρωτογενούς δικαίου, τις θεμελιώδεις αρχές που εφαρμόζονται στις υπηρεσίες κοινής ωφελείας. Καθιστά σαφές ότι οι αρχές πρέπει να προσαρμόζονται στις διάφορες υπηρεσίες κατά περίπτωση, και για τον λόγο αυτό δεν είναι δυνατή μια προσέγγιση ενιαίου τύπου. Επιβεβαιώνει επίσης ότι οι διατάξεις των συνθηκών δεν επηρεάζουν την αρμοδιότητα των κρατών μελών όσον αφορά την παροχή, την ανάθεση και την οργάνωση υπηρεσιών κοινής ωφελείας μη οικονομικού χαρακτήρα. Παραμένει ωστόσο η ανάγκη να γίνεται διάκριση μεταξύ οικονομικών και μη οικονομικών δραστηριοτήτων, και εξακολουθεί να είναι αναγκαία η ανάλυση κατά περίπτωση δεδομένου ότι η φύση αυτών των αναγκών εξελίσσεται συνεχώς. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο η Επιτροπή επανεξετάζει διαρκώς την κατάσταση, όπως εξηγείται στο τμήμα ΙΙΙ πιο κάτω.

Σύμφωνα με το άρθρο 14 ΣΛΕΕ, *"η Ένωση και τα κράτη μέλη, εντός των πλαισίων των αντιστοίχων αρμοδιοτήτων τους, και εντός του πεδίου εφαρμογής των Συνθηκών, μεριμνούν ούτως ώστε οι υπηρεσίες αυτές να λειτουργούν βάσει αρχών και προϋποθέσεων, ιδίως οικονομικών και δημοσιονομικών, οι οποίες επιτρέπουν την εκπλήρωση του σκοπού τους"*. Με το άρθρο αυτό δημιουργείται για την Ένωση η δυνατότητα να νομοθετεί στο πεδίο των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος ορίζοντας τις αρχές και τις προϋποθέσεις, ιδίως τις οικονομικές και δημοσιονομικές προϋποθέσεις, που τους δίνουν τη δυνατότητα να εκπληρώνουν την αποστολή τους, κάνοντας χρήση κανονισμών και μέσω της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας. Με το άρθρο αυτό καθίσταται σαφές ότι κάθε κανονισμός είναι *"με την επιφύλαξη της αρμοδιότητας των κρατών μελών, τηρουμένων των Συνθηκών, για την παροχή, την ανάθεση και τη χρηματοδότηση των υπηρεσιών αυτών"*. Έτσι αναγνωρίζεται ρητά ότι η οργάνωση, η παροχή και η χρηματοδότηση αυτών των υπηρεσιών γίνεται κατά κύριο λόγο με απόφαση των κρατών μελών σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Με διάφορες δημόσιες διαβουλεύσεις και συνεχιζόμενο διάλογο με τους ενδιαφερόμενους φορείς θα συνεχίσει η εξέταση της ανάγκης για τη θέσπιση νομοθεσίας βάσει του άρθρου 14 της ΣΛΕΕ. Στην φάση αυτή, φαίνεται ότι υπάρχει συναίνεση ότι κάτι τέτοιο δεν αποτελεί άμεση προτεραιότητα⁸. Η Επιτροπή θεωρεί ότι σε αυτή τη φάση είναι καταλληλότερη μια τομεακή προσέγγιση, με την οποία μπορούν να εξευρεθούν κατά περίπτωση λύσεις σε συγκεκριμένα και ειδικά προβλήματα σε διάφορους τομείς.⁹

Η Επιτροπή θα συνεχίσει να εξετάζει την ανάγκη αναθεώρησης της υφιστάμενης ανά τομέα νομοθεσίας, στην οποία περιλαμβάνονται υποχρεώσεις καθολικής υπηρεσίας, καθώς επίσης

⁸ Πρόσφατο παράδειγμα συνιστά το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 5^{ης} Ιουλίου 2011 για το μέλλον των κοινωνικών υπηρεσιών γενικού συμφέροντος (2009/2222(INI)), σημείο 48: *"πιστεύει ότι επί του παρόντος δεν είναι κομβικό θέμα η κατάρτιση κανονισμού πλαισίου της ΕΕ για τις ΚΥΓΣ, που επιτρέπονται στο πλαίσιο του άρθρου 14 της ΣΛΕΕ"*.

⁹ Πρέπει να σημειωθεί ότι στο άρθρο 14 της ΣΛΕΕ καθίσταται σαφές ότι η εφαρμογή του γίνεται υπό την επιφύλαξη των άρθρων 93, 106 και 107 της ΣΛΕΕ που ορίζουν τον ρόλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων και τους όρους υπό τους οποίους μπορούν να γίνουν εξαιρέσεις από την άσκηση του εν λόγω ελέγχου για τις ΥΓΟΣ. Το θέμα αυτό εξηγείται περαιτέρω στην ανακοίνωση για την εφαρμογή ευρωπαϊκών κανόνων σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις στην αντιστάθμιση που χορηγείται για την παροχή υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος (C(2011)9404), η οποία εγκρίνεται παράλληλα με την παρούσα ανακοίνωση.

και την πιθανή ανάγκη να δημιουργηθούν νέες υποχρεώσεις καθολικής υπηρεσίας. Επίσης, η Επιτροπή θα αναλύσει τη σκοπιμότητα να θεσπιστούν οι αρχές και οι προϋποθέσεις βάσει των οποίων οι ειδικές δημόσιες υπηρεσίες θα είναι σε θέση να εκπληρώσουν την αποστολή τους σύμφωνα με το άρθρο 14 ΣΛΕΕ. Ο σεβασμός έναντι της υπάρχουσας ποικιλομορφίας υπηρεσιών και καταστάσεων εντός της ΕΕ θα παραμείνει η κατευθυντήρια αρχή κατά την αξιολόγηση που θα πραγματοποιήσει η Επιτροπή.

3. ΠΟΙΟΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΚΟΙΝΗΣ ΩΦΕΛΕΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ

Με τον καιρό έχουν επέλθει σημαντικές αλλαγές ως προς τη ζήτηση για υπηρεσίες κοινής ωφέλειας και τον τρόπο που αυτές παρέχονται. Υπηρεσίες που κατά παράδοση παρείχε απευθείας το κράτος ανατίθενται όλο και περισσότερο σε εξωτερικούς φορείς από τις εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές, και παρέχονται σήμερα από τον ιδιωτικό τομέα (κερδοσκοπικά ή μη). Αυτή η αλλαγή στην προσέγγιση προέρχεται από διεργασίες κατάργησης κανονιστικών ρυθμίσεων, από αλλαγές σε δημόσιες πολιτικές, και αλλαγές στις ανάγκες και τις προσδοκίες των χρηστών. Δεδομένου ότι πολλές από αυτές τις υπηρεσίες έχουν οικονομικό χαρακτήρα, εφαρμόζονται σε αυτές οι κανόνες της εσωτερικής αγοράς και του ανταγωνισμού, εφόσον η εφαρμογή αυτών των κανόνων δεν παρεμποδίζει την εκπλήρωση, νομικά ή πραγματικά, της ιδιαίτερης αποστολής που έχει ανατεθεί σε αυτούς. Πράγματι, η πρόσβαση σε ευρύ φάσμα προσφοράς τιμών και ποιότητας υπηρεσιών μπορεί να αποφέρει σημαντικές δυνατότητες επιλογής και πλεονεκτήματα στις δημόσιες αρχές. Αν και μερικοί ενδιαφερόμενοι φορείς ανησυχούν για την επίπτωση αυτών των κανόνων, μεταξύ άλλων και στις κοινωνικές υπηρεσίες, η Επιτροπή είναι πεπεισμένη ότι μπορούν να εφαρμοστούν κατά τρόπο που λαμβάνει υπόψη τις ειδικές ανάγκες και ενδυναμώνει την παροχή των υπηρεσιών. Φυσικά, οι κανόνες πρέπει να αναθεωρούνται επί συνεχούς βάσεως για να εξασφαλίζεται ότι εξακολουθούν να παρέχουν στις δημόσιες αρχές την απαιτούμενη ευελιξία ώστε αυτές να ανταποκρίνονται στις εξελισσόμενες ανάγκες της κοινωνίας και να παραμένουν ενημερωμένες ως προς τις τεχνολογικές μεταβολές.

Η προσέγγιση της Επιτροπής να παράσχει ποιοτικό πλαίσιο στηρίζεται σε τρεις άξονες δράσης: πρώτο, η μεγαλύτερη σαφήνεια και ασφάλεια δικαίου ως προς τους κανόνες της ΕΕ που εφαρμόζονται στις υπηρεσίες αυτές· δεύτερο, η παροχή των μέσων που δίνουν τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να εξασφαλίζουν ότι οι πολίτες έχουν πρόσβαση σε θεμελιώδεις υπηρεσίες και η επανεξέταση της κατάστασης επί τακτικής βάσεως· και τρίτο, ενθάρρυνση ποιοτικών πρωτοβουλιών ειδικότερα για κοινωνικές υπηρεσίες που καλύπτουν ιδιαίτερα σημαντικές ανάγκες.

1. Άξονας 1: Μεγαλύτερη σαφήνεια και ασφάλεια δικαίου

Η Επιτροπή σκοπεύει να εξασφαλίσει ότι το ενωσιακό ρυθμιστικό πλαίσιο που έχει αντίκτυπο στον τρόπο με τον οποίο οργανώνονται, χρηματοδοτούνται και παρέχονται οι υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος δίνει σε αυτές τη δυνατότητα να εκπληρώνουν την αποστολή τους ως δημόσιες υπηρεσίες. Για να γίνει αυτό, η Επιτροπή διεξάγει διαρκή διάλογο με ενδιαφερόμενους φορείς όλων των τομέων για να επισημανθούν τα σημεία όπου μπορεί το νομικό πλαίσιο να χρειάζεται διευκρίνιση ή τροποποίηση. Δύο παραδείγματα αυτής της δέσμευσης αποτελούν η αναθεώρηση των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων για υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος και οι κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων που συνοδεύουν την παρούσα ανακοίνωση.

Στις μεταρρυθμίσεις αυτές η Επιτροπή επιδιώκει να επιτύχει περαιτέρω συνάφεια μεταξύ των πολιτικών περί κρατικών ενισχύσεων και περί δημοσίων συμβάσεων προς όφελος των

ενδιαφερομένων φορέων. Η Επιτροπή έχει, κατά το δυνατόν, δημιουργήσει ένα συνεκτικότερο πλαίσιο. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η πλήρης συμμόρφωση με διαδικασίες ανοικτών ή κλειστών δημοσίων συμβάσεων που κατακυρώνουν με βάση είτε την χαμηλότερη τιμή είτε, υπό ορισμένες συνθήκες, την οικονομικά ευνοϊκότερη προσφορά, σημαίνει ότι η σύμβαση κατακυρώνεται με το ελάχιστο κόστος για το κοινωνικό σύνολο, όπως ζητήθηκε από το Δικαστήριο ως μία από τις προϋποθέσεις αποκλεισμού της ύπαρξης κρατικής ενίσχυσης.

1.1. Αναθεώρηση των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων για υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος

Οι ενωσιακοί κανόνες που εφαρμόζονται στη δημόσια χρηματοδότηση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος και θεσπίστηκαν από την Επιτροπή το 2005 αποδείχτηκαν αποτελεσματικοί. Παρόλα αυτά, η Επιτροπή και οι ενδιαφερόμενοι φορείς συμφωνούν ότι οι εν λόγω κανόνες θα μπορούσαν να γίνουν σαφέστεροι, να απλουστευτούν και να καταστούν αναλογικότεροι ώστε να εξασφαλίζεται η ευκολότερη εφαρμογή τους, και ως εκ τούτου να ενθαρρύνεται η αποδοτικότερη παροχή υψηλής ποιότητας υπηρεσιών προς όφελος των πολιτών. Η μεταρρύθμιση έχει τρεις στόχους: να διασαφηνιστούν οι βασικές έννοιες που αφορούν τις ΥΓΟΣ, να απλουστευτούν οι κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων για μικρές υπηρεσίες που οργανώνονται σε τοπικό επίπεδο και έχουν περιορισμένη επίδραση στις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών, και να καθιερώσουν περισσότερο στοχοθετημένη διαχείριση άλλων υπηρεσιών, ώστε να γίνεται καλύτερη διαφοροποίηση των μεσαίου μεγέθους υπηρεσιών και των κοινωνικών υπηρεσιών αφενός, και των μεγάλης κλίμακας δραστηριοτήτων αφετέρου, με σαφή πανευρωπαϊκή διάσταση που θα υπόκεινται σε αυστηρότερη εξέταση στο πλαίσιο του ανταγωνισμού.

Με βάση αυτούς τους στόχους, η Επιτροπή θέσπισε ή πρότεινε ορισμένες σημαντικές αλλαγές:

- Πρώτον, σε μια νέα ανακοίνωση εξετάζονται ορισμένα θέματα που προκάλεσαν ζητήματα ερμηνείας σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.
- Δεύτερον, στο μέλλον θα εξαιρεθεί μεγαλύτερος αριθμός κοινωνικών υπηρεσιών (ανεξάρτητα από το ύψος της αποζημίωσης) από την εκ των προτέρων κοινοποίηση και τη διαδικασία αξιολόγησης από την Επιτροπή, εφόσον αυτές πληρούν ορισμένες βασικές προϋποθέσεις διαφάνειας, ορθού ορισμού και μη υπεραντιστάθμισης. Ο κατάλογος αυτός περιλαμβάνει τώρα, επιπλέον των νοσοκομείων και της κοινωνικής στέγασης, υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος που καλύπτουν κοινωνικές ανάγκες σχετικές με την υγεία και την επί μακρόν περίθαλψη, την παιδική μέριμνα, την πρόσβαση και την επανένταξη στην αγορά εργασίας, και την φροντίδα και την κοινωνική ένταξη ευπαθών ομάδων πληθυσμού.
- Τρίτον, θα γίνεται λεπτομερέστερος και πλέον επικεντρωμένος έλεγχος των μεγάλων μέτρων ενίσχυσης, για παράδειγμα στον τομέα των κλάδων δικτύου, που μπορεί να έχουν σημαντικό αντίκτυπο στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Για τις υποθέσεις αυτές, τα κράτη μέλη θα πρέπει να περιλαμβάνουν στον μηχανισμό αντιστάθμισης κίνητρα για αύξηση της απόδοσης κατά τη διάρκεια ισχύος της σύμβασης, προσαρμοσμένα στις ανάγκες των συγκεκριμένων τομέων.
- Τέλος, η Επιτροπή προτείνει νέο κανόνα *de minimis* ειδικά για τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος που θα αποκλείει την ύπαρξη ενισχύσεων και, κατά

συνέπεια, την ανάγκη ελέγχου από την Επιτροπή για ποσά ενίσχυσης μέχρι 500.000 ευρώ επί μία τριετία. Για ορισμένους τομείς, μεταξύ των οποίων οι μεταφορές και η δημόσια ραδιοτηλεόραση, θα εξακολουθήσουν να εφαρμόζονται ειδικοί κανόνες για κάθε συγκεκριμένο τομέα.

1.2. Η μεταρρύθμιση των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων και συμβάσεων παραχώρησης

Η Επιτροπή προτείνει επίσης σημαντική μεταρρύθμιση των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων και συμβάσεων παραχώρησης που θα προαγάγουν την ποιότητα της παροχής υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος.

Πρώτον, η μεταρρύθμιση προβλέπει ειδικό χειρισμό όσον αφορά τις κοινωνικές και ιατροφαρμακευτικές υπηρεσίες. Αυτές θα υπάγονται σε ελαφρύτερο καθεστώς που θα λαμβάνει υπόψη τον ειδικό ρόλο και τις ιδιομορφίες τους. Θα υπόκεινται σε υψηλότερα όρια και θα πρέπει να συμμορφώνονται μόνο με υποχρεώσεις διαφάνειας και ίσης μεταχείρισης. Επιπλέον, για να ενθαρρύνεται η ποιοτική προσέγγιση, η μεταρρύθμιση προάγει τη χρησιμοποίηση του κριτηρίου της πλέον οικονομικά συμφέρουσας προσφοράς, πράγμα που σημαίνει ότι τα κράτη μέλη δεν είναι υποχρεωμένα να προβαίνουν σε κατακύρωση αυτών των υπηρεσιών μόνο με βάση την χαμηλότερη τιμή.

Δεύτερον, υπάρχει πλέον μεγαλύτερη ασφάλεια δικαίου ως προς τον τρόπο με τον οποίο εφαρμόζονται οι κανόνες της ΕΕ περί δημοσίων συμβάσεων στις σχέσεις μεταξύ δημοσίων αρχών. Η συνεργασία μεταξύ δημοσίων φορέων αφορά καταστάσεις στις οποίες δημόσιες οντότητες, όπως αρχές της τοπικής αυτοδιοίκησης, συνεργάζονται προκειμένου να εκπληρώσουν δημόσια καθήκοντα. Ενώ το δημόσιο καθεστώς/η νομική φύση των μερών δημόσιας σύμβασης δεν είναι από μόνα τους επαρκή για να αποκλειστούν οι σχετικές συμβάσεις από το πεδίο εφαρμογής των οδηγιών της ΕΕ περί δημοσίων συμβάσεων, η μεταρρύθμιση αποσαφηνίζει, σύμφωνα με τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, τις περιπτώσεις στις οποίες οι συμβάσεις αυτές δεν καλύπτονται από κανόνες της ΕΕ περί δημοσίων συμβάσεων. Οι νέοι κανόνες θα εξασφαλίζουν ότι η εφαρμογή των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων δεν θα εμποδίζει τις έχουσες νόμιμο συμφέρον δημόσιες αρχές να λαμβάνουν αποφάσεις σχετικά με τον τρόπο διοργάνωσης και διεξαγωγής των καθηκόντων τους που αφορούν δημόσιες υπηρεσίες. Αντίθετα, υφίστανται διατάξεις που διασφαλίζουν ότι η συνεργασία μεταξύ δημοσίων φορέων δεν προκαλεί στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό όσον αφορά οικονομικούς φορείς του ιδιωτικού τομέα.

Τρίτον, η μεταρρύθμιση αναγνωρίζει τη σημασία, σε ορισμένες περιστάσεις, μιας διαδικασίας διαπραγματεύσεων και προηγούμενης δημοσίευσης όταν πρόκειται για την κατακύρωση συμβάσεων παροχής υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος, και εξασφαλίζει ότι αυτό αποτελεί ένα από τα μέσα που έχουν στη διάθεσή τους οι αναθέτουσες αρχές. Παρομοίως, η Επιτροπή προτείνει να μπορούν οι δημόσιες αρχές να λαμβάνουν υπόψη τους ως κριτήρια κατακύρωσης τον κύκλο ζωής των ζητούμενων προϊόντων, των υπηρεσιών ή των έργων. Η μεταρρύθμιση αυτή θα συμβάλλει ώστε οι συμβάσεις να μην κατακυρώνονται μόνο βάσει της χαμηλότερης τιμής, αλλά να αντικατοπτρίζουν επαρκώς την όλο και μεγαλύτερη μέριμνα για περιβαλλοντικές και κοινωνιακές παραμέτρους.

Τέλος, η μεταρρύθμιση θα καθιερώσει ένα νέο αυτοτελές καθεστώς για τις συμβάσεις παραχώρησης. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό για υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος δεδομένου ότι οι συμβάσεις παραχώρησης χρησιμοποιούνται συνήθως για την παροχή δημόσιων υπηρεσιών ή για υποχρεώσεις επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας. Τα βασικά

στοιχεία της μεταρρύθμισης των δημοσίων συμβάσεων θα ισχύουν επίσης και για τις συμβάσεις παραχώρησης, και όπως συνέβη με τις συμβάσεις προμηθείας, θα υπάρξουν νέοι κανόνες για την τροποποίηση των υφιστάμενων συμβάσεων. Σε μερικούς τομείς θα είναι δυνατή η χορήγηση συμβάσεων παραχώρησης από 20 μέχρι και 100 έτη, και κατά συνέπεια, θα είναι πιθανότερο να χρειαστεί η επανεξέτασή τους κατά τη διάρκεια ισχύος τους. Με βάση τη νομολογία του Δικαστηρίου, η Επιτροπή προτείνει την καθιέρωση νέων διατάξεων που ορίζουν υπό ποιες συνθήκες επιτρέπεται τροποποίηση των όρων μιας σύμβασης παραχώρησης χωρίς νέα διαδικασία διαγωνισμού, καθώς και διατάξεις για να διασφαλίζεται η συμβατότητα με τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της μη δημιουργίας διακρίσεων.

Η μεταρρύθμιση των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων αποτελεί μία από τις 12 ενέργειες προτεραιότητας της πράξης περί ενιαίας αγοράς οι οποίες, όπως βεβαίωσε η Επιτροπή στην ετήσια επισκόπηση για την ανάπτυξη το 2012, θα πρέπει να τύχουν ταχύρρυθμης εκτέλεσης. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή καλεί το Κοινοβούλιο και τα κράτη μέλη να καταλήξουν, μέχρι το τέλος του 2012, σε συμφωνία επί των εν λόγω προτάσεων.

1.3. Ενέργειες επικοινωνίας και πληροφόρησης για τον τρόπο εφαρμογής των κανόνων της ΕΕ

Η Επιτροπή έχει αναλάβει τη δέσμευση να βοηθήσει δημόσιες αρχές, παρόχους υπηρεσιών, χρήστες και άλλους ενδιαφερόμενους να κατανοήσουν καλύτερα και να εφαρμόσουν τους κανόνες της ΕΕ σχετικά με τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος, σε απόκριση των ερωτημάτων και των αιτημάτων για εξηγήσεις που έχουν τεθεί από τους ενδιαφερομένους. Προς την κατεύθυνση αυτή η Επιτροπή έχει ήδη προβεί σε ορισμένες ενέργειες.

Στο τέλος του 2010, η Επιτροπή δημοσίευσε ένα νέο οδηγό¹⁰ που καλύπτει τρία βασικά θέματα:

- τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη μπορούν να χρηματοδοτήσουν αυτές τις υπηρεσίες σε συμμόρφωση προς τους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων,
- τον τρόπο με τον οποίο οι δημόσιες αρχές μπορούν να κάνουν χρήση των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων και, ταυτόχρονα, να διασφαλίζουν την ποιότητα, την καινοτομία, τη συνέχιση και την συνοχή των κοινωνικών υπηρεσιών,
- τον τρόπο με τον οποίο οι κανόνες της εσωτερικής αγοράς, και ειδικότερα η οδηγία περί υπηρεσιών, εφαρμόζονται στις κοινωνικές υπηρεσίες χωρίς να εμποδίζουν τα κράτη μέλη να τους ρυθμίζουν για να εγγυώνται ποιότητα και προσβασιμότητα.

Ο οδηγός αυτός αντικατέστησε το κείμενο των "Ερωτήσεων που υποβάλλονται συχνά" και έχει λάβει υπόψη τις εξελίξεις στη νομολογία, τις αποφάσεις της Επιτροπής, τις αλλαγές στο νομοθετικό πλαίσιο, τις συζητήσεις που έγιναν στην επιτροπή για την κοινωνική προστασία (ΕΚΠ)¹¹ καθώς και ερωτήσεις των ενδιαφερομένων που έχουν υποβληθεί μέσω της **διαδραστικής υπηρεσίας πληροφόρησης (ΔΥΠ)**¹². Η ΔΥΠ είναι μια επιγραμμική υπηρεσία που παρέχει πληροφόρηση στους πολίτες, τους παρόχους υπηρεσιών, τις δημόσιες αρχές και

¹⁰ Οδηγός για την εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις, τις δημόσιες συμβάσεις και την εσωτερική αγορά σε υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος, και ειδικότερα σε κοινωνικές υπηρεσίες κοινής ωφελείας (SEC(2010) 1545).

¹¹ "Εκθεση της επιτροπής κοινωνικής προστασίας για την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου στις ΚΥΚΩ" του Νοεμβρίου 2008

¹² Βλ.: http://ec.europa.eu/services_general_interest/index_en.htm

άλλους ενδιαφερόμενους, και τους δίνει τη δυνατότητα να υποβάλλουν ερωτήματα σχετικά με το ενωσιακό δίκαιο και τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος. Από την έναρξη λειτουργίας της τον Ιανουάριο 2008, οι υπηρεσίες της Επιτροπής έχουν απαντήσει μέσω της ΔΥΠ σε σχεδόν 200 ερωτήματα.

Η Επιτροπή έχει επίσης εκπονήσει οδηγό για "αγορές με κοινωνική ευαισθησία"¹³ που αποτελεί εργαλείο για τις δημόσιες αρχές ώστε να προβαίνουν στην αγορά αγαθών και υπηρεσιών κατά τρόπο κοινωνικά υπεύθυνο σύμφωνα με τους ενωσιακούς κανόνες. Ο οδηγός προβάλλει τη συνεισφορά των δημοσίων συμβάσεων στην κοινωνική πολιτική. Το έγγραφο περιέχει πρακτικά παραδείγματα σε ευρύ φάσμα κοινωνικών θεμάτων, όπως την προαγωγή των ίσων ευκαιριών και ευκαιριών απασχόλησης, τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας, την κοινωνική ένταξη ευπαθών ατόμων, για παράδειγμα ατόμων με αναπηρία, και ουσιαστική συμμόρφωση με τις διατάξεις των θεμελιωδών συμβάσεων της ΔΟΕ. Μια νέα έκδοση του "Αγοράστε οικολογικά! – Ένα εγχειρίδιο για περιβαλλοντικές δημόσιες συμβάσεις"¹⁴ δημοσιεύτηκε τον Οκτώβριο 2011. Το εγχειρίδιο καθοδηγεί ως προς τον τρόπο με τον οποίο μειώνεται ο περιβαλλοντικός αντίκτυπος της κατανάλωσης του δημόσιου τομέα και με ποιο τρόπο χρησιμοποιούνται οι περιβαλλοντικές δημόσιες συμβάσεις στην προαγωγή της καινοτομίας στις τεχνολογίες, προϊόντα και υπηρεσίες περιβαλλοντικού τύπου.

Το έγγραφο εργασίας της Επιτροπής για τη συνεργασία μεταξύ δημοσίων αρχών¹⁵ συνοψίζει και εξηγεί τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου ως προς τον τρόπο με τον οποίο οι κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων εφαρμόζονται σε καταστάσεις όπου δημόσιες οντότητες (π.χ. δημοτικές αρχές) συνεργάζονται για να εκπληρώσουν τα δημόσια καθήκοντα που τους έχουν ανατεθεί (βλ. ανωτέρω, τμήμα 1.2). Το εν λόγω έγγραφο αναμένεται ότι θα συμβάλλει στην καλύτερη κατανόηση των νομικών διατάξεων ώστε να μετριαστούν οι νομικοί κίνδυνοι που συνοδεύουν αυτή τη μορφή συνεργασίας μεταξύ δημοσίων αρχών.

Η Επιτροπή δίνει ιδιαίτερη προσοχή στον τομέα παροχής κοινωνικών υπηρεσιών. Οι **ανά διετία εκθέσεις για τις κοινωνικές υπηρεσίες κοινής ωφέλειας**¹⁶ που δημοσιεύτηκαν το 2008 και το 2010 εξέτασαν τις εξελίξεις στον τομέα παροχής κοινωνικών υπηρεσιών και ενθάρρυναν τον διάλογο σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η Επιτροπή συνέδραμε επίσης διαδοχικές προεδρίες του Συμβουλίου στη διοργάνωση διαφόρων φόρουμ ΚΥΚΩ που διαδραμάτισαν καθοριστικό ρόλο στη διάδοση πληροφοριών και την προαγωγή του διαλόγου και της καλύτερης κατανόησης των κανόνων μεταξύ των ενδιαφερομένων φορέων. Η Επιτροπή έχει αναλάβει τη δέσμευση να στηρίζει τις μελλοντικές αλληλοδιαδόχους προεδρίες του Συμβουλίου στη διοργάνωση του 4^{ου} ευρωπαϊκού βήματος κοινωνικών υπηρεσιών κοινής ωφελείας που θα πραγματοποιηθεί σε δώδεκα περίπου μήνες.

Η Επιτροπή θα εξακολουθήσει να εργάζεται στο πλαίσιο της επιτροπής για την κοινωνική προστασία, η οποία, σε συνεργασία με όλους τους ενδιαφερόμενους θεσμικούς φορείς και φορείς της κοινωνίας των πολιτών, θα εκπονήσει, μέχρι το τέλος του 2013, έκθεση για την εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ στις ΚΥΚ

¹³ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6457&langId=en>

¹⁴ Βλ. ηλεκτρονική διεύθυνση: http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm

¹⁵ Έγγραφο εργασίας της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις στις σχέσεις μεταξύ αρχών ανάθεσης (συνεργασία μεταξύ δημοσίων αρχών), SEC(2011) 1169 τελικό, της 4^{ης} Οκτωβρίου 2011

¹⁶ Έγγραφο εργασίας της Επιτροπής – Πρώτη και δεύτερη ανά διετία έκθεση για τις κοινωνικές υπηρεσίες κοινής ωφελείας, SEC(2008) 2179 και (SEC(2010) 1284

2. Άξονας 2: Εξασφάλιση της πρόσβασης σε θεμελιώδεις υπηρεσίες

Η τομεακή νομοθεσία που έχει θεσπιστεί σε ενωσιακό επίπεδο έχει πάντοτε διατηρήσει προσεκτική ισορροπία μεταξύ της ανάγκης να αυξηθεί ο ανταγωνισμός και η χρήση των μηχανισμών της αγοράς αφενός και της ανάγκης να εξασφαλίζεται ότι κάθε πολίτης εξακολουθεί να έχει πρόσβαση σε θεμελιώδεις υπηρεσίες υψηλής ποιότητας σε οικονομικά προσιτές τιμές. Αυτή ήταν η περίπτωση, για παράδειγμα, στις βιομηχανίες δικτύων σε όλο το φάσμα από τις τηλεπικοινωνίες και τις ταχυδρομικές υπηρεσίες έως τις μεταφορές και την ενέργεια. Επιπλέον, ο ετήσιος πίνακας αποτελεσμάτων της Επιτροπής για τους καταναλωτές¹⁷ παρακολουθεί τις επιδόσεις σε 30 περίπου αγορές υπηρεσιών από άποψη συγκρισιμότητας, εμπιστοσύνης, προβλημάτων και παραπόνων, γενικής ικανοποίησης, αλλαγής προμηθευτή και επιλογών.

Δεδομένου ότι οι ανάγκες των χρηστών και οι τεχνολογίες εξελίσσονται διαρκώς, είναι αναγκαίο να επανεξετάζονται τακτικά τόσο οι υφιστάμενες υποχρεώσεις καθολικών υπηρεσιών όσο και η ανάγκη καθιέρωσης νέων. Τα παραδείγματα που εκτίθενται πιο κάτω αντικατοπτρίζουν την προδραστική προσέγγιση που ακολουθεί η Επιτροπή στον τομέα αυτό. Τα κράτη μέλη έχουν πάντα την ευχέρεια να προεκτείνουν τις υφιστάμενες υποχρεώσεις καθολικών υπηρεσιών ή να θεσπίζουν νέες, με την προϋπόθεση ότι τα μέτρα είναι σύμφωνα με την ενωσιακή νομοθεσία.

2.1. Ταχυδρομικές υπηρεσίες

Η τρίτη ταχυδρομική οδηγία¹⁸ αποτελεί σταθμό στη μεταρρύθμιση των ταχυδρομικών αγορών στην Ευρώπη που άρχισε το 1992. Η οδηγία προσέφερε πολλά οφέλη στους πολίτες, μεταξύ των οποίων βελτιώσεις στην ποιότητα της υπηρεσίας και νέες, καινοτόμες υπηρεσίες ταχυδρομικής παράδοσης. Σε αυτήν ορίζονται οι ελάχιστες απαιτήσεις ως προς το πεδίο της υποχρέωσης καθολικής υπηρεσίας: μια υψηλής ποιότητας ταχυδρομική υπηρεσία πρέπει να παρέχεται (τουλάχιστον) πέντε εργάσιμες ημέρες την εβδομάδα, σε ολόκληρο το γεωγραφικό χώρο, σε προσιτές τιμές για βασικές επιστολές και δέματα καθορισμένου βάρους, καθώς και για συστημένα και ασφαλισμένα αντικείμενα. Περιλαμβάνει επίσης διατάξεις για να εξασφαλίζεται η υψηλή ποιότητα των ταχυδρομικών καθολικών υπηρεσιών, και η Επιτροπή παρακολουθεί τον τρόπο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας. Πρόσφατα συνέστησε μια ομάδα ευρωπαϊκών ρυθμιστικών αρχών του τομέα παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών (OEPT)¹⁹ που εργάζεται επί διαφόρων θεμάτων όπως η χρηματοδότηση της υποχρέωσης παροχής καθολικής υπηρεσίας και η παρακολούθηση των αποτελεσμάτων της αγοράς²⁰. Η Επιτροπή έχει επίσης συστήσει ένα βήμα συζήτησης για τους χρήστες ταχυδρομικών υπηρεσιών (Postal Users' Forum), στην πρώτη σύσκεψη του οποίου, τον Δεκέμβριο 2011, συγκεντρώθηκαν τελικοί χρήστες (τόσο μεμονωμένοι πελάτες όσο και επιχειρήσεις) και άλλοι ενδιαφερόμενοι φορείς εκμετάλλευσης, μεταξύ των οποίων παράγοντες και συνδικαλιστικές οργανώσεις, για

¹⁷ http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/docs/6th_edition_scoreboard_en.pdf. Για μερικές από τις υπηρεσίες αυτές, όπως ηλεκτρική ενέργεια ή τραπεζικοί λογαριασμοί, η Επιτροπή έχει διεξαγάγει λεπτομερείς μελέτες αγοράς (ευρίσκονται στον ίδιο ιστότοπο).

¹⁸ Οδηγία 2008/6/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 20^{ης} Φεβρουαρίου 2008, για την τροποποίηση της οδηγίας 97/67/EK σχετικά με την πλήρη υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς κοινοτικών ταχυδρομικών υπηρεσιών

¹⁹ Απόφαση της Επιτροπής της 10^{ης} Αυγούστου 2010 για τη σύσταση της ομάδας των ευρωπαϊκών ρυθμιστικών αρχών του τομέα παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών, EE C 217.

²⁰ Τα έγγραφα ευρίσκονται στον ιστότοπο της OEPT: http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/index_en.htm

να εξετάσουν τις εξελισσόμενες ανάγκες των καταναλωτών μέσα σε ένα μεταβαλλόμενο περιβάλλον επικοινωνίας και με στόχο την βιώσιμη ανάπτυξη του φορέα.

Στο πλαίσιο των εργασιών της για το ηλεκτρονικό εμπόριο, η Επιτροπή θα παρουσιάσει, το 2012, μια *Πράσινη βίβλο για τη διασυνοριακή παράδοση δεμάτων*. Το έγγραφο αυτό θα επικεντρώνεται σε θέματα όπως η ποιότητα των υπηρεσιών διασυνοριακής ταχυδρομικής παράδοσης και η κοστολόγησή τους ώστε να εντοπίζονται λύσεις σε εμπόδια που απαντούν οι καταναλωτές και οι επιχειρήσεις. Η Επιτροπή προτίθεται επίσης να παρουσιάσει τα αποτελέσματα δύο μελετών για την πολιτική τιμών των ταχυδρομικών φορέων και τις επιπτώσεις της στις αγορές, καθώς και τις αρχές για τον υπολογισμό του καθαρού κόστους της υποχρέωσης παροχής ταχυδρομικών καθολικών υπηρεσιών. Μέχρι το τέλος 2012 η Επιτροπή θα έχει υποβάλει την τέταρτη έκθεση για την εφαρμογή της οδηγίας περί ταχυδρομικών υπηρεσιών.

2.2. Βασικές τραπεζικές υπηρεσίες

Η πρόσβαση σε βασικές υπηρεσίες πληρωμών υπό θεμιτές συνθήκες είναι σημαντική για την χρηματοοικονομική και την κοινωνική ενσωμάτωση, ώστε να δοθεί η δυνατότητα στους καταναλωτές να επωφελοούνται πλήρως από τα ευεργετήματα της ενιαίας αγοράς. Στις αρχές του 2011, η Επιτροπή προέβη σε εκτίμηση αντικτύπου για να εξετάσει κατά πόσο είναι αναγκαία η θέσπιση ενωσιακής νομοθεσίας σε αυτόν τον τομέα. Αφού εξετάστηκαν όλες οι επιλογές, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφάσισε να προβεί, σε αυτή τη φάση, σε πρόταση σύστασης²¹. Αυτή αποβλέπει να διασφαλίσει ότι προσφέρονται βασικές υπηρεσίες πληρωμών και κάρτα πληρωμών σε κάθε πολίτη της ΕΕ και σε κάθε διαμέμοντα σε αυτήν που δεν διαθέτει ήδη λογαριασμό πληρωμών στο κράτος μέλος στο οποίο επιδιώκει να ανοίξει λογαριασμό πληρωμών. Αυτός ο βασικός λογαριασμός πληρωμών θα πρέπει να παρέχεται είτε δωρεάν είτε με εύλογη επιβάρυνση από τους παρόχους υπηρεσιών πληρωμών. Με τη σύσταση στέλλεται ένα σαφές μήνυμα στα κράτη μέλη και τους παρόχους σχετικά με το τί αναμένεται από αυτούς ενώ παρέχεται ευελιξία σε εθνικό επίπεδο ως προς τον τρόπο επίτευξης του στόχου.

Η σύσταση παρέχει επίσης κριτήρια για την αξιολόγηση του τρόπου με τον οποίο εφάρμοσαν αυτήν τα κράτη μέλη καθώς και την εκτίμηση του κατά πόσο είναι αναγκαία περαιτέρω δράση. Βάσει ανασκόπησης και εκτίμησης αντικτύπου που θα διεξαχθεί εντός του 2012, η Επιτροπή θα αποφασίσει αν είναι αναγκαία περαιτέρω δράση στον τομέα αυτό.

2.3. Μεταφορές

Οι υποχρεώσεις καθολικών υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών καθορίζονται σε ειδικές νομοθετικές πράξεις για τις αερομεταφορές, τις χερσαίες μεταφορές και τις θαλάσσιες μεταφορές²². Η κατά τομέα νομοθεσία θεσπίζει τις αρχές που πρέπει να ακολουθούν τα κράτη μέλη κατά τον ορισμό των υποχρεώσεων καθολικών υπηρεσιών σε κάθε μέσο μεταφοράς.

²¹ Σύσταση της Επιτροπής σχετικά με την πρόσβαση σε ένα βασικό λογαριασμό πληρωμών (C(2011)4977).

²² Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1008/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Σεπτεμβρίου 2008, σχετικά με κοινούς κανόνες εκμετάλλευσης των αεροπορικών γραμμών στην Κοινότητα (αναδιατύπωση) και Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1107/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουλίου 2006, σχετικά με τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρία και των ατόμων με μειωμένη κινητικότητα όταν ταξιδεύουν αεροπορικά· Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1370/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2007, για τις δημόσιες επιβατικές σιδηροδρομικές και οδικές μεταφορές και την κατάργηση των κανονισμών του Συμβουλίου (ΕΟΚ) αριθ. 1191/69 και (ΕΟΚ) αριθ. 1107/70· Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 3577/92 του Συμβουλίου της

Η Λευκή βίβλος του 2011²³ για τις μεταφορές ορίζει ότι ένα υψηλότερο ποσοστό μετακινήσεων με μέσα μαζικής μεταφοράς, σε συνδυασμό με τις ελάχιστες υποχρεώσεις παροχής υπηρεσιών, θα επιτρέψει την αύξηση της πυκνότητας και της συχνότητας των δρομολογίων, με αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός ενάρετου κύκλου για τα δημόσια μέσα μεταφοράς.

Η ανάθεση συμβάσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας που θα ορίζει τις υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας στα διάφορα μέσα μεταφοράς πρέπει να σέβεται τις αρχές της διαφάνειας, της αμεροληψίας και της κατακύρωσης μετά από διαδικασία διαγωνισμού. Ο καλύτερος τρόπος για να επιτευχθεί αυτό είναι η προκήρυξη ανοικτών δημόσιων διαγωνισμών. Η ποιότητα των υπηρεσιών μεταφοράς επιβατών θα αποκτήσει όλο και μεγαλύτερη σημασία κατά τα προσεχή έτη, λόγω της γήρανσης του πληθυσμού και της ανάγκης να εξασφαλιστεί ότι οι δημόσιες συγκοινωνίες (μέσα μαζικής μεταφοράς) αποτελούν ελκυστική εναλλακτική λύση προς την ατομική μετακίνηση, γεγονός που θα συμβάλλει στην επίτευξη των στόχων της αποδοτικότητας των πόρων και της ασφάλειας των καυσίμων. Η δημιουργία μιας δυναμικής, ανοικτής αγοράς σιδηροδρόμων αναμένεται ότι θα προσφέρει σημαντικά οφέλη αφενός στους επιβάτες από άποψη ποιότητας, αποδοτικότητας και όγκου παρεχόμενων υπηρεσιών και αφετέρου στις δημόσιες αρχές και τους φορολογούμενους μέσω της μείωσης της δημόσιας χρηματοδότησης για συμβάσεις παροχής δημόσιων υπηρεσιών.

Το 2012, η Επιτροπή προτίθεται να προβεί στην υποβολή πρότασης για την ελευθέρωση της αγοράς εθνικών επιβατικών δρομολογίων το 2012. Αυτό θα ακολουθήσει την ελευθέρωση της αγοράς για εμπορευματικές μεταφορικές υπηρεσίες και διεθνείς μεταφορές επιβατών. Η Επιτροπή θα εξετάσει επίσης το ενδεχόμενο αναθεώρησης του κανονισμού για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας στις χερσαίες μεταφορές το 2012 ώστε να γενικευθούν οι διαδικασίες διαγωνισμού για την κατακύρωση συμβάσεων παροχής δημόσιων υπηρεσιών στο σιδηροδρομικό τομέα. Ενώ τα κράτη μέλη διαθέτουν μεγάλα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας ως προς τον εντοπισμό τομέων όπου είναι αναγκαίο να επιβληθούν υποχρεώσεις παροχής δημόσιων υπηρεσιών για τη μεταφορά επιβατών, για να είναι βιώσιμες αυτές οι υπηρεσίες θα πρέπει να είναι αποδοτικές, υψηλής ποιότητας και παρεχόμενες εντός ενός σταθερού χρηματοοικονομικού πλαισίου. Για να εξασφαλιστεί αυτό πρέπει να γίνεται υποχρεωτικά προκήρυξη διαγωνισμού.

2.4. Ενέργεια

Η τρίτη δέσμη μέτρων για την ενέργεια άρχισε να ισχύει στις 3 Μαρτίου 2011. Ορίζει υποχρεώσεις καθολικής υπηρεσίας, περιλαμβάνει σαφείς διατάξεις για τις υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας και την προστασία των καταναλωτών για την ηλεκτρική ενέργεια και για το φυσικό αέριο, και προβλέπει την προστασία των ευάλωτων καταναλωτών κατά της ενεργειακής φτώχειας²⁴. Τα μέτρα που θεσπίζονται βάσει αυτών των οδηγιών πρέπει να είναι γενικού συμφέροντος, να είναι σαφώς καθορισμένα, διάφανα, αμερόληπτα και επαληθεύσιμα, και να εγγυώνται την ισότιμη πρόσβαση των επιχειρήσεων ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου της ΕΕ σε εθνικούς καταναλωτές της ΕΕ και αντιστρόφως.

7ης Δεκεμβρίου 1992 για την εφαρμογή της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών στις θαλάσσιες μεταφορές στο εσωτερικό των κρατών μελών (θαλάσσιες ενδομεταφορές- καμποτάζ).

²³ Λευκή Βίβλος – Χάρτης πορείας για ένα Ενιαίο Ευρωπαϊκό Χώρο Μεταφορών – Για ένα ανταγωνιστικό και ενεργειακά αποδοτικό σύστημα μεταφορών. COM(2011) 144

²⁴ Οδηγία 2009/72/EK για την ηλεκτρική ενέργεια και 2009/73/EK για το φυσικό αέριο.

Για να προωθήσει την εφαρμογή ανταγωνιστικών, ενεργειακά αποδοτικών και δίκαιων αγορών λιανικής, η Επιτροπή δημιούργησε, το 2008, το Ενεργειακό Φόρουμ των πολιτών²⁵ ως μια ρυθμιστική πλατφόρμα με βάση την πείρα που έχει αποκτηθεί από προηγούμενα φόρουμ. Το έγγραφο εργασίας της Επιτροπής «Μια ενεργειακή πολιτική πιο ευνοϊκή για τον καταναλωτή»²⁶ παρουσιάζει τα οφέλη που παρέχουν τα ισχύοντα μέτρα ενεργειακής πολιτικής στους καταναλωτές. Σε αυτό εντοπίζεται μια σειρά νομοθετικών και πολιτικών πρωτοβουλιών της ΕΕ που συμβάλλουν άμεσα ή έμμεσα στη βελτίωση της ευημερίας των καταναλωτών στον ενεργειακό τομέα.

Σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Δεκεμβρίου 2011, τα κράτη μέλη οφείλουν να εφαρμόσουν την τρίτη δέσμη μέτρων για την ενέργεια πλήρως και το ταχύτερο δυνατόν. Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι είναι σημαντικό, σ' αυτό το πλαίσιο, τα κράτη μέλη να ορίσουν σαφώς την έννοια των ευάλωτων καταναλωτών. Η Επιτροπή σχεδιάζει να οργανώσει 5^η συνεδρίαση του Ενεργειακού Φόρουμ των πολιτών τον Νοέμβριο του 2012 για να συνεχίσει να ενθαρρύνει τον διάλογο των ενδιαφερόμενων μερών επί βασικών θεμάτων, όπως η προστασία των ευάλωτων καταναλωτών, το βέλτιστο μοντέλο αγοράς λιανικής, η διαφάνεια των τιμών και τα πιθανά οφέλη που έχουν οι ευφυείς μετρητές στη διαχείριση της ζήτησης ενέργειας.

2.5. Ηλεκτρονικές επικοινωνίες

Η οδηγία για την καθολική υπηρεσία στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών²⁷ παρέχει ένα κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας όπου οι δυνάμεις της αγοράς δεν προσφέρουν από μόνες τους οικονομικά προσιτή πρόσβαση σε βασικές υπηρεσίες για τους καταναλωτές, ιδίως όταν διαβιούν σε περιοχές των οποίων η εξυπηρέτηση είναι δύσκολη ή δαπανηρή, διαθέτουν χαμηλό εισόδημα ή έχουν ειδικές ανάγκες. Η έννοια του δικτύου ασφαλείας καλύπτει τρεις ειδικούς στόχους: διαθεσιμότητα, χαμηλές τιμές και προσβασιμότητα. Η Επιτροπή εξέδωσε πρόσφατα ανακοίνωση για την «καθολική υπηρεσία στις ηλ-επικοινωνίες»²⁸ με έκθεση σχετικά με τα αποτελέσματα της δημόσιας διαβούλευσης του 2010 και την τρίτη τακτική επανεξέταση του πεδίου εφαρμογής της υποχρέωσης καθολικής υπηρεσίας στις ηλεκτρονικές επικοινωνίες. Ένα από τα βασικά ζητήματα που εξετάζονται είναι ο ρόλος που πρέπει να διαδραματίσουν οι υποχρεώσεις καθολικής υπηρεσίας στην υλοποίηση του στόχου «ευρυζωνικές επικοινωνίες για όλους». Από την ανάλυση η Επιτροπή συνάγει ότι δεν υπάρχει επί του παρόντος ανάγκη να τροποποιηθεί το πεδίο της υποχρέωσης καθολικής υπηρεσίας σε επίπεδο ΕΕ. Η ανάλυση καταλήγει επίσης στο συμπέρασμα ότι απαιτούνται περαιτέρω κατευθύνσεις για τον τρόπο εφαρμογής των κανόνων καθολικής υπηρεσίας, δεδομένων αφενός του κινδύνου να υπάρχουν αποκλίνουσες εθνικές προσεγγίσεις και αφετέρου των πιθανών οικονομικών επιπτώσεων για τη βιομηχανία. Η Επιτροπή θα υποβάλει αυτές τις κατευθύνσεις το 2012 και θα συμβάλει στην αντιμετώπιση του κινδύνου κοινωνικού αποκλεισμού, ενώ, παράλληλα, θα ληφθούν υπόψη, σύμφωνα με την αρχή της

²⁵ http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/forum_citizen_energy_en.htm

²⁶ SEC(2010) 1407 τελικό της 11 Νοεμβρίου 2010.

²⁷ Οδηγία 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), όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 2009/136/EK.....

²⁸ «Η καθολική υπηρεσία στις ηλ-επικοινωνίες: έκθεση σχετικά με τα αποτελέσματα της δημόσιας διαβούλευσης και την τρίτη τακτική επανεξέταση του πεδίου εφαρμογής σύμφωνα με το άρθρο 15 της οδηγίας 2002/22/EK», (COM(2011) 795 τελικό της 23^{ης} Νοεμβρίου 2011).

επικουρικότητας, οι διαφορετικές εθνικές περιστάσεις, η ανάγκη ελαχιστοποίησης των διαταραχών της αγοράς και να αποτραπεί η επιβολή δυσανάλογης επιβάρυνσης στον τομέα²⁹.

3. Σκέλος 3: Προώθηση της ποιότητας – το παράδειγμα των κοινωνικών υπηρεσιών γενικού συμφέροντος

Οι κοινωνικές υπηρεσίες γενικού συμφέροντος διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στις ευρωπαϊκές κοινωνίες συμβάλλοντας στην κοινωνική προστασία και στην κοινωνική ένταξη. Παράλληλα, η ζήτηση γι' αυτές τις υπηρεσίες αυξάνεται όσο περιορίζεται η ικανότητα χρηματοδότησής τους, λόγω, επί του παρόντος, της οικονομικής κρίσης και, μακροπρόθεσμα, της γήρανσης του πληθυσμού. Η Επιτροπή, τα κράτη μέλη και τα ενδιαφερόμενα μέρη που συνίστανται στους χρήστες και στους παρόχους της υπηρεσίας ανέλαβαν ορισμένες πρόσφατες πρωτοβουλίες στον τομέα της ποιότητας των κοινωνικών υπηρεσιών.

Το 2007³⁰, η Επιτροπή εξήγγειλε στρατηγική για την ενίσχυση της ποιότητας των κοινωνικών υπηρεσιών σε όλη την ΕΕ. Στη συνέχεια, η Επιτροπή στήριξε, μέσω του προγράμματος PROGRESS³¹, ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες για την ανάπτυξη μέσων ορισμού και μέτρησης της ποιότητας και συνέβαλε στην ανάπτυξη, στο πλαίσιο της επιτροπής κοινωνικής προστασίας, ενός εθελοντικού ευρωπαϊκού πλαισίου ποιότητας για τις κοινωνικές υπηρεσίες.

3.1. Σχέδια που χρηματοδοτούνται από το πρόγραμμα PROGRESS

Από το 2008 έως το 2010, το πρόγραμμα PROGRESS χρηματοδότησε οκτώ σχέδια για την ανάπτυξη μέσων ορισμού, μέτρησης, αξιολόγησης και βελτίωσης της ποιότητας των κοινωνικών υπηρεσιών με ειδική εστίαση στη μακροχρόνια φροντίδα. Όλα τα σχέδια ανέπτυξαν διακρατικές εταιρικές σχέσεις και συνέβαλαν στην **ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών** μεταξύ των δημόσιων αρχών, των παρόχων υπηρεσιών και άλλων παραγόντων με διαφορετική πολιτισμική προέλευση που εφαρμόζουν διαφορετικά νομικά και διοικητικά πλαίσια σε διαφορετικές κοινωνικοοικονομικές συνθήκες. Σχεδόν όλα τα σχέδια τόνισαν τη σημασία της **συμμετοχής των χρηστών** στον ορισμό και την αξιολόγηση της ποιότητας των κοινωνικών υπηρεσιών³².

Το 2012, η Επιτροπή θα ενισχύσει ορισμένα νέα διακρατικά σχέδια μέσω του προγράμματος PROGRESS τα οποία αποσκοπούν στην εφαρμογή του εθελοντικού ευρωπαϊκού ποιοτικού πλαισίου σε διάφορα κράτη μέλη και σε διάφορους τομείς.

3.2. Η Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας: εθελοντικό ευρωπαϊκό πλαίσιο ποιότητας για τις κοινωνικές υπηρεσίες

Τον Οκτώβριο του 2010, η επιτροπή κοινωνικής προστασίας εξέδωσε ένα εθελοντικό ευρωπαϊκό ποιοτικό πλαίσιο για τις κοινωνικές υπηρεσίες. Το πλαίσιο αυτό αποσκοπεί στο να

²⁹ Σημειώσατε ότι οι παράγραφοι 20 έως 30 των κοινοτικών κατευθυντηρίων γραμμών για την εφαρμογή των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις όσον αφορά την ταχεία ανάπτυξη ευρυζωνικών δικτύων (ΕΕ C 235 της 30ής Σεπτεμβρίου 2009, σ. 7) κάνουν ειδική αναφορά στον ορισμό της ΥΓΟΣ στον τομέα ηλεκτρονικών επικοινωνιών.

³⁰ «Υπηρεσίες γενικού συμφέροντος, περιλαμβανομένων των κοινωνικών υπηρεσιών γενικού συμφέροντος: Μια νέα ευρωπαϊκή δέσμευση» (COM(2007) 724 τελικό της 20ής Νοεμβρίου 2007).

³¹ Το PROGRESS είναι το πρόγραμμα της ΕΕ για την απασχόληση και την κοινωνική αλληλεγγύη που παρέχει οικονομική στήριξη για την εφαρμογή των στόχων της κοινωνικής ατζέντας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

³² Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής «Διετής έκθεση σχετικά με τις κοινωνικές υπηρεσίες γενικού συμφέροντος» (SEC(2010) 1284 τελικό, της 22ας Οκτωβρίου, σ. 59-66).

αναπτυχθεί μια κοινή ερμηνεία για την ποιότητα αυτών των υπηρεσιών εντός της ΕΕ. Έχει σχεδιαστεί ώστε να είναι αρκετά ευέλικτο για να εφαρμόζεται σε διάφορες κοινωνικές υπηρεσίες σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο σε όλα τα κράτη μέλη και να είναι συμβατό με τις υπάρχουσες εθνικές προσεγγίσεις ποιότητας. Εντοπίζει αρχές και κριτήρια με τα οποία θα πρέπει να πληροί μια κοινωνική υπηρεσία ώστε να καλύπτει τις ανάγκες και να ανταποκρίνεται στις προσδοκίες του χρήστη της υπηρεσίας. Το πλαίσιο περιλαμβάνει επίσης στοιχεία για μια μεθοδολογία η οποία θα πρέπει να βοηθήσει τις δημόσιες αρχές να αναπτύξουν τα κατάλληλα εργαλεία ποιότητας (πρότυπα ή δείκτες) για τον ορισμό, τη μέτρηση και την αξιολόγηση της ποιότητας των κοινωνικών υπηρεσιών. Το πλαίσιο εστιάζεται στα δικαιώματα και μπορεί να συμβάλει, για παράδειγμα, στην αύξηση της προστασίας των δικαιωμάτων των παιδιών, όταν μετατοπίζεται από τη θεσμική μέριμνα για την παιδική ηλικία σε εναλλακτικά συστήματα φροντίδας.

3.3. Καταστατικό Ευρωπαϊκού Ιδρύματος

Ιδρύματα τα οποία έχουν ως αποστολή να παρέχουν δημόσια οφέλη διαδραματίζουν όλο και μεγαλύτερο ρόλο στην παροχή και τη χρηματοδότηση κοινωνικών υπηρεσιών γενικού συμφέροντος στην ΕΕ. Ωστόσο, αντιμετωπίζουν δυσχέρειες όσον αφορά την εγκατάστασή τους σε άλλα κράτη μέλη ή τη συνένωση των πόρων τους σε διασυνοριακή βάση. Είναι αναγκαίο να μπορούν τα ιδρύματα γενικού συμφέροντος να ιδρύονται, να λειτουργούν και να αυτοχρηματοδοτούνται σε διασυνοριακή βάση, με την προϋπόθεση κατάλληλης επίβλεψης. Τούτο θα καταστήσει δυνατό να μειώσουν τις διοικητικές επιβαρύνσεις που προκύπτουν από την πολυπλοκότητα των πράξεων λειτουργίας τους σε διάφορα κράτη μέλη, και θα ελευθερώσει, σε τελική ανάλυση, μεγαλύτερο μέρος των πόρων τους για την προώθηση της ευημερίας των πολιτών της ΕΕ.

Για να υλοποιηθούν αυτά τα οφέλη, η Επιτροπή θα υποβάλει, το 2012, πρόταση για τη σύσταση καταστατικού ευρωπαϊκού ιδρύματος, το οποίο θα υφίσταται παράλληλα με εθνικούς φορείς και θα είναι προαιρετικό.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η σημερινή οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση υπενθυμίζουν τον κεντρικό ρόλο που διαδραματίζουν οι υπηρεσίες κοινής ωφελείας ώστε να εξασφαλίζεται η κοινωνική και γεωγραφική συνοχή. Ταυτόχρονα, η κρίση έχει σημαντικό αντίκτυπο στον δημόσιο τομέα, δεδομένου ότι οι πόροι περιορίζονται· έχει θεμελιώδη σημασία να καταβάλλεται κάθε προσπάθεια ώστε να διατηρηθεί η παροχή αυτών των υπηρεσιών και να βελτιωθεί η ποιότητά τους. Η παρούσα ανακοίνωση καταδεικνύει ότι οι Συνθήκες παρέχουν στα ευρωπαϊκά όργανα και τα κράτη μέλη τα αναγκαία προς αυτό νομικά εργαλεία. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει αναλάβει πλήρη δέσμευση να διαδραματίσει τον ρόλο της θεσπίζοντας ένα ποιοτικό πλαίσιο για τις εν λόγω υπηρεσίες, όπως φαίνεται από τις δύο προτάσεις για την αναθεώρηση των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων που εφαρμόζονται σε υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος και των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων και συμβάσεων παραχώρησης που δημοσιεύονται παράλληλα με την παρούσα ανακοίνωση. Η Επιτροπή θα προβεί επίσης σε σειρά άλλων ενεργειών κατά τους προσεχείς μήνες, οι οποίες, στο σύνολό τους θα παράσχουν στην ΕΕ ένα υγιές ποιοτικό πλαίσιο για τις ΥΚΩ κατά τα επόμενα έτη. Το έργο αυτό θα συνεχιστεί ως μέρος της γενικότερης δέσμευσης που έχει αναλάβει η Επιτροπή να θέσει την κοινωνική οικονομία και την κοινωνική καινοτομία στο επίκεντρο των εργασιών της στο πλαίσιο της στρατηγικής Ευρώπη 2020, όπως έγινε πρόσφατα σαφές στην Πρωτοβουλία για

την κοινωνική επιχειρηματικότητα³³ που στηρίζει την ανάπτυξη νέων και καινοτόμων από κοινωνική άποψη τρόπων επιχειρηματικότητας και παροχής υπηρεσιών.

³³ «Πρωτοβουλία για την κοινωνική επιχειρηματικότητα – Οικοδόμηση ενός οικοσυστήματος για την προώθηση των κοινωνικών επιχειρήσεων στο επίκεντρο της κοινωνικής οικονομίας και της κοινωνικής καινοτομίας» (COM(2011) 682 τελικό της 25ης Οκτωβρίου 2011)