

## Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής επιτροπής με θέμα: «Το μέλλον των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας»

(2006/C 309/28)

Στις 14 Ιουλίου 2005, και σύμφωνα με το άρθρο 29, παράγραφος 2, του Εσωτερικού της Κανονισμού, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε να καταρτίσει γνωμοδότηση πρωτοβουλίας με θέμα: «Το μέλλον των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας».

Το ειδικευμένο τμήμα «Μεταφορές, ενέργεια, υποδομές, κοινωνία των πληροφοριών», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών, επεξεργάστηκε τη γνωμοδότησή του στις 30 Μαΐου 2006 με βάση εισηγητική έκθεση του κ. HENCKS.

Κατά τη 428η σύνοδο ολομέλειάς της, της 5<sup>ης</sup> και 6<sup>ης</sup> Ιουλίου 2006 (συνεδρίαση της 6<sup>ης</sup> Ιουλίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 46 ψήφους υπέρ, 9 ψήφους κατά και 7 αποχές, την ακόλουθη γνωμοδότηση:

### 1. Συμπεράσματα

1.1 Οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας που ορίζονται ως τέτοιες από τις δημόσιες αρχές, με βάση και σε συνάρτηση με μια κοινωνική δράση ή δράση συμμετοχής των πολιτών στα κοινά, ανταποκρίνονται σε θεμελιώδεις ανάγκες και διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο για την προώθηση της κοινωνικής και εδαφικής συνοχής της Ένωσης, και για την ευόδωση της στρατηγικής της Λισσαβόνας.

1.2 Δεδομένου ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο όρισε περίοδο προβληματισμού σχετικά με τα μεγάλα ευρωπαϊκά ζητήματα, θα πρέπει η κοινωνία των πολιτών να αναδειχθεί σε αποφασισμένο και «επιθετικό» παράγοντα, προκειμένου να διασφαλιστεί η ύπαρξη αποτελεσματικών υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και να καταστούν αυτές θεμελιώδης συνιστώσα της Ένωσης.

1.3 Επομένως, η ΕΟΚΕ επαναλαμβάνει το αίτημά της να οριστούν σε κοινοτικό επίπεδο οι κοινές βασικές αρχές που θα πρέπει να συναντώνται σε όλες τις ΥΚΩ, να περιληφθούν σε μια οδηγία πλαίσιο και, σε περίπτωση ανάγκης, να διαφοροποιηθούν ανά τομέα μέσω τομεακών οδηγιών.

1.4 Δυνάμει της αρχής της επικουρικότητας, κάθε κράτος μέλος πρέπει να μπορεί να ορίσει, μέσω επίσημης πράξης, τα είδη των υπηρεσιών που εμπίπτουν στα κυριαρχικά του δικαιώματα ή που θεωρούνται εθνικού, περιφερειακού ή τοπικού συμφέροντος, και οι οποίες δεν υπάγονται στις ΥΓΟΣ και δεν εντάσσονται στο πεδίο εφαρμογής των κανόνων για τον ανταγωνισμό και για τις κρατικές ενισχύσεις.

1.5 Για τις λοιπές υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, η οδηγία πλαίσιο και οι ανά τομέα νόμοι θα πρέπει να διατηρούν σαφώς την ελευθερία των κρατών μελών ή των τοπικών αρχών για τον ορισμό των τρόπων διαχείρισης και χρηματοδότησής τους, τις αρχές και τα όρια της δράσης της Κοινότητας, την αξιολόγηση των επιδόσεών τους, τα δικαιώματα των καταναλωτών και των χρηστών, καθώς και ένα ελάχιστο όριο αποστολών και υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας.

1.6 Προκειμένου να καταστούν αποδεκτές οι διαδικασίες από όλους εκείνους στους οποίους απευθύνονται οι ΥΚΩ, θα πρέπει όλοι οι φορείς -κρατικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές, κοινωνικοί εταίροι, οργανώσεις καταναλωτών και προστασίας του περιβάλλοντος, οργανισμοί κοινωνικής οικονομίας και καταπολέμησης του αποκλεισμού κ.λπ.- να έχουν τη δική τους θέση σε εθνικό περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, δίπλα στους ρυθμιστές και στους φορείς, για τη λειτουργία των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και να καλούνται να συμμετάσχουν σε όλες τις φάσεις, δηλαδή και

κατά την οργάνωση, αλλά και κατά τον καθορισμό, την επιτήρηση και την εφαρμογή των προτύπων ποιότητας.

1.7 Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, κάθε φορά που οι ανά τομέα οδηγίες για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας έχουν κοινωνικές συνέπειες επί της ειδικευσης και των συνθηκών εργασίας και απασχόλησης των εργαζομένων, πρέπει να πραγματοποιούνται διαβουλεύσεις με τις οργανώσεις εργαζομένων και εργοδοτών στα πλαίσια των νέων τομεακών επιτροπών για τον ευρωπαϊκό διαρθρωμένο διάλογο.

1.8 Ο εξελικτικός χαρακτήρας των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και η σημασία που έχουν για την υλοποίηση της στρατηγικής της Λισσαβόνας, καθιστούν απαραίτητη μια τακτική αξιολόγηση, όχι μόνο των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος για τις οποίες υφίστανται κοινοτικές ρυθμίσεις, αλλά και των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, σε σχέση με τους στόχους της Ένωσης. Η ΕΟΚΕ προτείνει τη δημιουργία ενός παρατηρητηρίου για την αξιολόγηση των οικονομικών και μη οικονομικών υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, το οποίο θα απαρτίζεται από πολιτικούς εκπροσώπους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και από εκπροσώπους της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών από την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή.

1.9 Η ΕΟΚΕ τονίζει ότι οι αρχές που αναπτύσσονται παραπάνω θα πρέπει να διέπουν επίσης και τις θέσεις της Ένωσης στις εμπορικές διαπραγματεύσεις, ειδικότερα δε στα πλαίσια του ΠΟΕ και της GATS. Θα ήταν απαράδεκτο να αναλάβει η Ένωση, στις διεθνείς εμπορικές διαπραγματεύσεις, δεσμεύσεις για την απελευθέρωση τομέων ή δραστηριοτήτων, οι οποίες δεν θα έχουν αποφασιστεί στα πλαίσια των ειδικών κανόνων της εσωτερικής αγοράς για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας. Η ανάγκη να διαφυλαχθεί η ικανότητα των κρατών μελών να νομοθετούν για τις οικονομικές και μη οικονομικές υπηρεσίες κοινής ωφέλειας αποβλέποντας στην επίτευξη των κοινωνικών στόχων και των στόχων ανάπτυξης που έχει θέσει η Ένωση απαιτεί να εξαιρεθούν οι υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος από τις προαναφερόμενες διαπραγματεύσεις.

### 2. Αντικείμενο της γνωμοδότησης πρωτοβουλίας

2.1 Οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας βρίσκονται στο επίκεντρο του ευρωπαϊκού προτύπου κοινωνίας και διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στην προώθηση της κοινωνικής και εδαφικής συνοχής της Ένωσης. Συμπληρώνουν την ενιαία αγορά και προχωρούν πέρα απ' αυτήν και συνιστούν απαραίτητη προϋπόθεση για την οικονομική και κοινωνική ευημερία των πολιτών και των επιχειρήσεων.

2.2 Οι οικονομικές και μη οικονομικές υπηρεσίες κοινής ωφέλειας ανταποκρίνονται σε θεμελιώδεις ανάγκες και αποτελούν συστατικό στοιχείο ενός δεσμού που συνδέει τους πολίτες με την κοινότητα στην οποία ανήκουν, ενώ αντιπροσωπεύουν ένα από τα στοιχεία της πολιτισμικής ταυτότητας για όλες τις ευρωπαϊκές χώρες, μέχρι και στις κινήσεις της καθημερινής ζωής.

2.3 Στο επίκεντρο όλων αυτών των θεωρήσεων, λοιπόν, βρίσκεται το συμφέρον του πολίτη, η προάσπιση του οποίου απαιτεί την εξασφάλιση της πρόσβασης σε υπηρεσίες που κρίνονται θεμελιώδεις και στην επιδίωξη στόχων προτεραιότητας.

2.4 Οι κοινές αυτές αξίες πραγματώνονται μέσα από τρόπους οργάνωσης των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας που ποικίλουν από τη μία χώρα στην άλλη, από τη μία περιφέρεια στην άλλη και ανάλογα με τους διαφόρους τομείς. Ο ορισμός των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας είναι εκείνος που θεσπίζουν οι εθνικές αρχές, με βάση και σε συνάρτηση με μια κοινωνική δράση και δράση συμμετοχής των πολιτών στα κοινά.

2.5 Αυτή η ποικιλία καταστάσεων αντιπροσωπεύει πρόκληση για την ευρωπαϊκή ενοποίηση. Εντούτοις, όχι μόνον δεν συνιστά ανυπέρβλητο εμπόδιο, αλλά αποτελεί και ευκαιρία για τη δημιουργία ενός πλαισίου ικανού να εξυπηρετεί το κοινό συμφέρον, μέσα σε μια οικονομική και κοινωνική συγκυρία που διαρκώς μεταβάλλεται και μέσω της προσαρμογής ενός συνόλου αρχών που ισχύουν για όλες τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας.

2.6 Η επίτευξη μιας ευεργετικής αλληλεπίδρασης μεταξύ της μεγάλης ευρωπαϊκής αγοράς, με τις απαιτήσεις ελεύθερης κυκλοφορίας, ελεύθερου ανταγωνισμού, αποτελεσματικότητας, ανταγωνιστικότητας και οικονομικού δυναμισμού, από τη μία πλευρά, και του συνυπολογισμού των στόχων κοινής ωφέλειας, από την άλλη, έχει αποδειχθεί ότι αποτελεί μακρόπνοη και πολυσύνθετη διαδικασία. Στον τομέα αυτόν, έχουν σημειωθεί πολλές επιτυχίες, παρότι παραμένουν ακόμη προς επίλυση ορισμένα προβλήματα.

### 3. Ιστορικό

3.1 Η Συνθήκη της Ρώμης αναφέρεται στις δημόσιες υπηρεσίες μόνο στο άρθρο 77 (που, στη σημερινή Συνθήκη, έχει γίνει άρθρο 73), όπου γίνεται λόγος για δημόσια υπηρεσία για τον κλάδο των μεταφορών, και στο άρθρο 90, παράγραφος 2 (που έχει γίνει άρθρο 86, παράγραφος 2, στη σημερινή Συνθήκη), όπου γίνονται δεκτές παρεκκλίσεις από τους κανόνες του ανταγωνισμού, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, για τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος.

3.2 Το άρθρο 86, παράγραφος 2 της Συνθήκης ΕΚ παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα θέσπισης νομικού καθεστώτος που θα παρεκκλίνει από το κοινό δίκαιο, και ειδικότερα από τους κανόνες του ανταγωνισμού, υπέρ των επιχειρήσεων που διαχειρίζονται υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος: «Οι επιχειρήσεις που είναι επιφορτισμένες με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος ή που έχουν χαρακτήρα δημοσιονομικού μονοπωλίου υπόκεινται στους κανόνες της παρούσας συνθήκης, ιδίως στους κανόνες ανταγωνισμού, κατά το μέτρο που η εφαρμογή των κανόνων αυτών δεν εμποδίζει νομικά ή πραγματικά την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που τους έχει ανατεθεί. Η ανάπτυξη των συναλλαγών δεν πρέπει να επηρεάζεται σε βαθμό ο οποίος θα αντέκειτο προς το συμφέρον της Κοινότητας.»<sup>(1)</sup>

(1) Το άρθρο III-166, παράγραφος 2 της Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης αναπαράγει σχεδόν αυτολεξεί το άρθρο 86, παράγραφος 2 της Συνθήκης ΕΚ.

3.3 Με βάση το τελευταίο αυτό άρθρο, το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αναγνωρίζει (από το 1993) ότι, για την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που του έχει ανατεθεί, ο φορέας που έχει αναλάβει καθήκοντα δημόσιας υπηρεσίας μπορεί να απολαμβάνει συγκεκριμένων ελευθεριών σε συνάρτηση με τους κανόνες ανταγωνισμού της Συνθήκης, οι οποίες μπορούν να φθάνουν μέχρι και την εξαίρεση από κάθε ανταγωνισμό, στο βαθμό που οι περιορισμοί αυτοί είναι αναγκαίοι ώστε η επιχείρηση να δύναται να εξασφαλίζει την υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος υπό συνθήκες οικονομικά αποδεκτές<sup>(2)</sup>.

3.4 Έτσι, το Δικαστήριο έχει διαπιστώσει τη συμβατότητα με τη Συνθήκη της χορήγησης ανταγωνιστικών πλεονεκτημάτων για αποδοτικές δραστηριότητες, προκειμένου να αντισταθμιστούν απώλειες που υφίσταται η επιχείρηση από δραστηριότητες μη αποδοτικές, αλλά κοινής ωφέλειας<sup>(3)</sup>.

3.5 Με το ίδιο σκεπτικό, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι, στο βαθμό που η χρηματοδοτική υποστήριξη εκ μέρους του κράτους πρέπει να θεωρείται ως αντιστάθμιση για παροχές που προσφέρει η δικαιούχος επιχείρηση για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας, η παρέμβαση αυτού του είδους, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, δεν υπάγεται στις διατάξεις της Συνθήκης που αφορούν τις κρατικές ενισχύσεις<sup>(4)</sup>. Συγχρόνως, το Δικαστήριο διευκρινίζει ότι οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας -τόσο οικονομικές όσο και μη οικονομικές- πρέπει να σέβονται τις γενικές αρχές της Συνθήκης: διαφάνεια, αναλογικότητα, μη άσκηση διακρίσεων, ισότητα μεταχείρισης.

3.6 Η ευρωπαϊκή οικοδόμηση άρχισε να παρεμβαίνει στο πεδίο των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος από την Ενιαία Πράξη του 1986, με τη δημιουργία ενιαίας αγοράς, κυρίως μέσω της αμφισβήτησης των ιδιαίτερων δικαιωμάτων που εκχωρούνται στους (ιδιωτικούς ή δημόσιους) φορείς παροχής υπηρεσιών στα κράτη μέλη και της δρομολόγησης μιας ευρύτατης απελευθέρωσης των μεγάλων δικτύων δημοσίων υπηρεσιών.

3.7 Η Συνθήκη του Άμστερνταμ του 1997 τονίζει, στο άρθρο 16, τη θέση που κατέχουν οι υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος (ΥΓΟΣ) μεταξύ των κοινών αξιών της Ένωσης, καθώς και το ρόλο τους για την προώθηση της κοινωνικής και εδαφικής συνοχής. Ζητά από τις εθνικές και ευρωπαϊκές αρχές να μεριμνούν ούτως ώστε «οι υπηρεσίες αυτές να λειτουργούν βάσει αρχών και προϋποθέσεων οι οποίες να επιτρέπουν την εκπλήρωση του σκοπού τους», ενώ παράλληλα θα υπόκεινται ευρέως στις αρχές του ανταγωνισμού.

3.8 Το εν λόγω άρθρο 16 δεν έχει λειτουργική εμβέλεια επί της πολιτικής της Επιτροπής έναντι των φορέων δημοσίων υπηρεσιών. Ωστόσο, τον Μάρτιο του 2000, στη Λισσαβόνα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε να προωθήσει «μια πλήρη και εντελώς λειτουργική εσωτερική αγορά», και συνέστησε την αύξηση της απελευθέρωσης των δικτύων δημοσίων υπηρεσιών και την επέκταση του πεδίου του ανταγωνισμού στις εθνικές αγορές, όσον αφορά τις σιδηροδρομικές υπηρεσίες, τις ταχυδρομικές υπηρεσίες, τις υπηρεσίες ενέργειας και τις τηλεπικοινωνίες.

(2) Βλ. Αποφάσεις «Ιταλικό ταχυδρομείο», «Corbeau», «Κοινότητα του Almelo», «Glöckner» και «Altmark».

(3) Βλ. Απόφαση «Glöckner» της 25.10.2001.

(4) Απόφαση «Altmark» της 24.07.2003.

3.9 Ο Χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων, που θεσπίστηκε στη Νίκαια το 2000, συνδέει για πρώτη φορά τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας με τα θεμελιώδη δικαιώματα. Έτσι, στα άρθρα II-34 και II-36 του Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων, αναγνωρίζονται η πρόσβαση στις ΥΓΟΣ και τα δικαιώματα που αφορούν συγκεκριμένες συνιστώσες των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας (ΥΚΩ) (κοινωνική ασφάλιση και κοινωνική ενίσχυση, προστασία της υγείας, προστασία του περιβάλλοντος κ.λπ.).

3.10 Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Βαρκελώνης, της 15ης και 16ης Μαρτίου 2002, είχε ζητήσει ρητά «να προσδιοριστούν επακριβώς εντός πρότασης για οδηγία-πλαίσιο οι αρχές οι σχετικές με τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος που διαπνέουν το άρθρο 16 της Συνθήκης, δίχως να θίγονται οι ιδιαίτερες των διαφόρων τομέων που εμπίπτουν σε αυτές και λαμβάνοντας υπόψη τις διατάξεις του άρθρου 86 της Συνθήκης.»

#### 4. Σημερινή κατάσταση

4.1 Παρότι έχει πραγματοποιηθεί σχετική πρόοδος, πολλοί εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών την έχουν κρίνει ως ανεπαρκή, σε σύγκριση με τη σημασία που κατέχουν οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας στη ζωή των ευρωπαίων πολιτών, και, στα πλαίσια της εκπόνησης του μελλοντικού ευρωπαϊκού συντάγματος, ανέπτυξαν πολυάριθμες πρωτοβουλίες προκειμένου να εδραιωθούν οι αρχές των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας στους κοινούς στόχους της Ένωσης, ώστε να προωθηθεί και να εξασφαλιστεί η ασφάλεια και η κοινωνική δικαιοσύνη μέσω ποιοτικών υπηρεσιών που θα στηρίζονται στις αρχές της καθολικότητας, της ισότητας πρόσβασης, της ουδετερότητας έναντι του καθεστώτος ιδιοκτησίας, και των προσιτών τιμών.

4.2 Το άρθρο III-122 του σχεδίου συνταγματικής συνθήκης θα θέσπιζε τις βάσεις του θετικού παράγωγου δικαίου σχετικά με τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος ορίζοντας ότι πρέπει να υπάρχει μέριμνα «ώστε οι υπηρεσίες αυτές να λειτουργούν βάσει αρχών και προϋποθέσεων, ιδίως οικονομικών και δημοσιονομικών, οι οποίες επιτρέπουν την εκπλήρωση του σκοπού τους» και ότι, με την επιφύλαξη της αρμοδιότητας των κρατών μελών, «ευρωπαϊκός νόμος καθιερώνει τις εν λόγω αρχές και καθορίζει τις εν λόγω προϋποθέσεις».

4.3 Επιπλέον, το εν λόγω άρθρο III-122 θα αναγνώριζε την αρχή της ελεύθερης διοίκησης των τοπικών αρχών και θα ανήγαγε σε συνταγματική αρχή τη δυνατότητα των αρχών αυτών να παρέχουν οι ίδιες υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος, δίδοντας έτσι συγκεκριμένη μορφή στην αρχή της επικουρικότητας στο πεδίο των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων της Ένωσης και των κρατών μελών σχετικά με τις ΥΓΟΣ.

4.4 Λόγω της αναβολής της διαδικασίας επικύρωσης της συνταγματικής συνθήκης, η ΕΟΚΕ κρίνει αναγκαίο να κινηθεί χωρίς άλλη καθυστέρηση, με βάση τις ισχύουσες συνθήκες, η διαδικασία

εκπόνησης της οδηγίας πλαίσιο για τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού και μη οικονομικού συμφέροντος, την οποία εδώ και χρόνια ζητά στις γνωμοδοτήσεις της<sup>(5)</sup>.

4.5 Η νομική βάση δεν μπορεί, σήμερα, να είναι άλλη από εκείνη της ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς, ενώ εννοείται ότι η βάση αυτή πρέπει να συμπληρωθεί με τον συνυπολογισμό άλλων διατάξεων της Συνθήκης, οι οποίες παρέχουν συγκεκριμένο περιεχόμενο στη μορφή που πρέπει να λάβει η εσωτερική αγορά των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος, όπως οι εξής:

- το άρθρο 16, που αναθέτει στην Ένωση να μεριμνά ώστε οι ΥΓΟΣ να μπορούν να εκπληρώνουν το σκοπό τους·
- το άρθρο 36 του Χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων, που ζητά από την Ένωση να σέβεται την πρόσβαση όλων στις ΥΓΟΣ·
- το άρθρο 86, που διευκρινίζει ότι, σε περίπτωση σύγκρουσης μεταξύ των κανόνων του ανταγωνισμού και της αποστολής γενικού συμφέροντος, εκείνοι που προέχουν είναι οι δεύτεροι·
- το άρθρο 5 που αφορά την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας·
- το άρθρο 295 που θεσπίζει την ουδετερότητα της Ένωσης έναντι του καθεστώτος ιδιοκτησίας των επιχειρήσεων·
- ο Τίτλος VIII που αφορά την απασχόληση, λόγω του αριθμού θέσεων απασχόλησης που συνδέονται με τις ΥΓΟΣ, άμεσα ή έμμεσα·
- ο Τίτλος XIV για την προστασία των καταναλωτών, ο οποίος συνεπάγεται ιδιαίτερη αντιμετώπιση για τις ΥΓΟΣ·
- ο Τίτλος XV για τα διευρωπαϊκά δίκτυα, που παρέχει αρμοδιότητες στην Ένωση·
- ο Τίτλος XVI για την ανταγωνιστικότητα της βιομηχανίας, ο οποίος προϋποθέτει την ύπαρξη σύγχρονων, αποτελεσματικών και ποιοτικών ΥΓΟΣ·
- ο Τίτλος XVII για την οικονομική και κοινωνική συνοχή, ο οποίος προϋποθέτει την αντιστάθμιση των υφιστάμενων ανισορροπιών·
- ο Τίτλος XIX για την προστασία του περιβάλλοντος, ιδιαίτερα σημαντικός για τις ΥΓΟΣ, λόγω του εξωτερικού κόστους τους.

4.6 Ένας συνδυασμός των άρθρων αυτών θα επέτρεπε τη θεμελίωση ειδικού δικαίου για τις ΥΓΟΣ, με συνυπολογισμό και της ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς, αλλά και των ιδιαίτεροτήτων των ΥΓΟΣ, στα πλαίσια εκπλήρωσης των στόχων της Συνθήκης.

<sup>(5)</sup> Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής: «Οι υπηρεσίες γενικού συμφέροντος», γνωμοδότηση πρωτοβουλίας, ΕΕ C 241 της 07/10/2002, σ. 0119-0127· γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για το «Πράσινο Βιβλίο για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας» COM(2003) 270 τελικό, ΕΕ C 80 της 30/3/2004, σ. 0066-0076· γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για το «Λευκό Βιβλίο σχετικά με τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας» COM(2004) 374 τελικό, ΕΕ C 221 της 08/09/2005, σ. 0017-0021.

## 5. Διάκριση μεταξύ υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος

5.1 Σε αντίθεση προς τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος (ΥΓΟΣ), οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας (ΥΚΩ) στο σύνολό τους δεν αναφέρονται ως τέτοιες στις Συνθήκες.

5.2 Οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας μη οικονομικής φύσης δεν διέπονται από ειδικούς κοινοτικούς κανόνες και δεν υπάγονται στους κανόνες που αφορούν την εσωτερική αγορά, τον ανταγωνισμό και τις κρατικές ενισχύσεις. Εντάσσονται, ωστόσο, σε μια σειρά στόχων της ΕΕ (σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων, προαγωγή της ευημερίας των πολιτών, κοινωνική δικαιοσύνη, κοινωνική συνοχή κ.τ.λ.), που είναι απαραίτητοι για την κοινωνία. Αποτέλεσμα τούτου είναι ότι η Ένωση, η οποία έχει ευθύνες σε ό,τι αφορά την προώθηση του επιπέδου και της ποιότητας διαβίωσης σε ολόκληρο το έδαφος της ΕΕ, έχει επίσης ορισμένες ευθύνες σε σχέση με τα μέσα άσκησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων και υλοποίησης της κοινωνικής συνοχής που συνιστούν οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας. Συνεπώς, ελάχιστη υποχρέωσή της είναι να λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα ώστε οι λόγω υπηρεσίες κοινής ωφέλειας να υφίστανται, να έχουν οι πολίτες πρόσβαση σε αυτές, και να είναι οικονομικά προσιτές και καλής ποιότητας για όλους.

5.3 Όμως, η διάκριση μεταξύ οικονομικού και μη οικονομικού χαρακτήρα παραμένει ασαφής και αόριστη. Σχεδόν οποιαδήποτε παροχή κοινής ωφέλειας, ακόμη κι εκείνη που προσφέρεται αφιλοκερδώς ή εδελοντικά, αντιπροσωπεύει κάποια οικονομική αξία, χωρίς ωστόσο να πρέπει να διέπεται από το δίκαιο περί ανταγωνισμού. Επιπλέον μία και η αυτή υπηρεσία μπορεί να έχει ταυτόχρονα εμπορευματικό και μη εμπορευματικό χαρακτήρα. Όπως επίσης, μία υπηρεσία μπορεί να έχει εμπορευματικό χαρακτήρα, χωρίς ωστόσο να έχει η αγορά τη δυνατότητα να εξασφαλίζει την παροχή της σύμφωνα με το πνεύμα και τις αρχές που διέπουν τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας.

5.4 Προκύπτουν, επομένως, κάποιες ασάφειες και αντιφάσεις μεταξύ ανταγωνισμού και ΥΚΩ, των οποίων ο οικονομικός ή μη οικονομικός χαρακτήρας εξακολουθεί να εξαρτάται από τις νομικές ερμηνείες και μεταστροφές του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, και το γεγονός αυτό:

- οδηγεί σε επισφαλή κατάσταση πολλούς φορείς δημοσίων υπηρεσιών, κυρίως εκείνους που δρουν στον κοινωνικό τομέα ή σε μη εμπορευματικούς κλάδους ή που ασκούν τις δραστηριότητές τους σε τοπικό επίπεδο·
- εκθέτει τους φορείς εκμετάλλευσης στον κίνδυνο επιβολής κυρώσεων από την Επιτροπή ή το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων·
- προκαλεί την ανησυχία των πολιτών/καταναλωτών, οι οποίοι φοβούνται ότι οι δημόσιες υπηρεσίες θα εξαφανιστούν.

5.5 Επιπλέον, υπάρχει ασάφεια ορολογίας μεταξύ των διαφόρων ευρωπαϊκών οργάνων. Για την Επιτροπή, η έννοια της κοινής ωφέλειας καλύπτει όλες τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, είτε είναι εμπορευματικές είτε όχι, ενώ για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η έννοια των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας καλύπτει μόνο τις μη οικονομικές. Η ΕΟΚΕ ζητά, επομένως, να αναληφθεί μεταξύ των διαφόρων ευρωπαϊκών οργάνων πρωτοβουλία προκειμένου να εξευρεθεί μια κοινή γλώσσα.

## 6. Μελλοντικοί προσαρμοτισμοί

6.1 Δεδομένου ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, μετά από τα δημοψηφίσματα για τη Συνταγματική Συνθήκη, όρισε περίοδο

προβληματισμού σχετικά με τα μεγάλα ευρωπαϊκά ζητήματα, θα πρέπει η κοινωνία των πολιτών να αναδειχθεί σε αποφασισμένο και «επιθετικό» παράγοντα, προκειμένου να διασφαλιστεί η ύπαρξη αποτελεσματικών υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και να καταστούν αυτές θεμελιώδης συνιστώσα της Ένωσης.

6.2 Με το ίδιο σκεπτικό, πρέπει να διερωτηθούμε ποιες πρωτοβουλίες πρέπει να αναληφθούν στην Ευρώπη προκειμένου να καταλήξουμε σε έναν αρμονικό συνδυασμό των μηχανισμών της αγοράς και των αποστολών δημόσιας υπηρεσίας, σε τομείς όπου η συμπληρωματικότητα αυτή είναι συμβατή με τους στόχους των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και μπορεί να προσφέρει προστιθέμενη αξία προς όφελος της βελτίωσης της ποιότητας διαβίωσης των ευρωπαίων πολιτών, στα πλαίσια ενός ευρωπαϊκού κοινωνικού προτύπου που θα στηρίζεται στην οικονομική μεγέθυνση, τη δημιουργία απασχόλησης και τη βιώσιμη ευημερία.

6.3 Μία από τις μεγάλες ιδιαιτερότητες του κοινωνικού προτύπου είναι ο κοινωνικός διάλογος. Η ενημέρωση, η διαβούλευση και η συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων και των φορέων της κοινωνίας των πολιτών συνιστούν τις αναγκαίες προϋποθέσεις για τη διατήρηση και τον επιτυχημένο εκσυγχρονισμό του ευρωπαϊκού κοινωνικού προτύπου. Το ζητούμενο είναι να προκύψει μία κοινωνική Ευρώπη, που θα στηρίζεται σε μια εποικοδομητική αλληλεπίδραση μεταξύ των νομοθετικών ρυθμίσεων και του κοινωνικού διαλόγου.

6.4 Όλοι οι φορείς -κρατικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές, κοινωνικοί εταίροι, οργανώσεις καταναλωτών και προστασίας του περιβάλλοντος, οργανισμοί κοινωνικής οικονομίας και καταπολέμησης του αποκλεισμού κ.λπ.- έχουν τη δική τους θέση, δίπλα στους ρυθμιστές και στους φορείς, για τη λειτουργία των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας.

6.5 Πρέπει, λοιπόν, να εξασφαλιστεί ότι, σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, κατά τη ρύθμιση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, οι προαναφερόμενοι φορείς θα συμμετάσχουν σε όλες τις φάσεις, δηλαδή και κατά την οργάνωση, και κατά τον καθορισμό, την επιτήρηση, τη σχέση κόστους/αποτελεσματικότητας και την εφαρμογή των προτύπων ποιότητας.

6.6 Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, κάθε φορά που οι ανά τομέα οδηγίες έχουν κοινωνικές συνέπειες επί της ειδικεύσης και των συνθηκών εργασίας και απασχόλησης των εργαζομένων, ο διαρθρωμένος κοινωνικός διάλογος πρέπει να προηγείται των νομοθετικών πρωτοβουλιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

6.7 Με άλλα λόγια, το πνεύμα του άρθρου 139 της Συνθήκης ΕΚ, που αναθέτει στην Επιτροπή να μεριμνά ώστε να πραγματοποιούνται διαβουλεύσεις με τις οργανώσεις εργαζομένων και εργοδοτών σχετικά με την κοινωνική διάσταση των πολιτικών που η ίδια προτείνει, πρέπει να εφαρμόζεται επίσης και σε τομεακό επίπεδο, όταν τίθεται θέμα ρύθμισης των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος.

6.8 Έτσι, οι επιτροπές τομεακού κοινωνικού διαλόγου θα καταστούν οι εγγυητές της προώθησης του κοινωνικού διαλόγου σε τομεακό ή δια-τομεακό επίπεδο, ο οποίος θα πρέπει να οδηγεί στην υπογραφή ευρωπαϊκών συλλογικών συμβάσεων που θα εφαρμόζονται για την προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων και της απασχόλησής τους, έναντι του κοινωνικού ντάμπινγκ και της απασχόλησης μη ειδικευμένου προσωπικού.

6.9 Αυτό δεν πρέπει να απαλλάσσει την Επιτροπή από την υποχρεωτική διεξαγωγή αναλύσεων αντικτύπου σχετικά με τη λειτουργία των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος με την ευκαιρία της κάθε πρότασής της που θα αποβλέπει στην τροποποίηση μίας από τις τομειακές δραστηριότητες του κοινοτικού δικαίου, ή στη θέσπιση νέας ανάλογης πράξης στον τομέα των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος.

## 7. Οικοδόμηση μιας ευρωπαϊκής έννοιας για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας

7.1 Η Ευρώπη στην οποία προσβλέπουν οι πολίτες είναι μια Ευρώπη που θα είναι χώρος κοινής διαβίωσης, με έμφαση στα ζητήματα ποιότητας ζωής, αλληλεγγύης, απασχόλησης και δημιουργίας πλούτου όχι μόνον υλικού. Οι ΥΚΩ συνιστούν απαραίτητο μέσον για την επίτευξή της.

7.2 Επομένως, πρέπει να οριστούν σε κοινοτικό επίπεδο οι κοινές βασικές αρχές που θα πρέπει να συναντώνται σε όλες τις ΥΚΩ, να περιληφθούν σε μια οδηγία πλαίσιο και, κατά περίπτωση, να διαφοροποιηθούν ανά τομέα μέσω τομειακών οδηγιών.

7.3 Η υιοθέτηση μιας οδηγίας πλαίσιο, οριζόντιου χαρακτήρα, είναι αναγκαία προκειμένου οι φορείς στους οποίους έχει ανατεθεί η διαχείριση των οικονομικών και μη οικονομικών υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και οι δημόσιες αρχές να διαθέτουν όλη την επιθυμητή νομική ασφάλεια, και οι χρήστες και καταναλωτές τις απαραίτητες εγγυήσεις.

## 8. Στόχοι των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας

8.1 Σύμφωνα με το ρόλο που κατέχουν ως πυλώνες του ευρωπαϊκού κοινωνικού προτύπου και της κοινωνικής οικονομίας της αγοράς, οι ΥΚΩ θα πρέπει, μέσω αλληλεπιδράσεων και ενσωμάτωσης της οικονομικής και κοινωνικής προόδου:

- να εγγυώνται το δικαίωμα του κάθε κατοίκου στην πρόσβαση σε θεμελιώδη αγαθά ή υπηρεσίες (δικαίωμα στην παιδεία, στην υγεία, στην ασφάλεια, στην απασχόληση, στην παροχή ενέργειας και ύδατος, στις μεταφορές, στις επικοινωνίες κ.λπ.)·
- να εξασφαλίζουν την οικονομική, κοινωνική και πολιτισμική συνοχή·
- να μεριμνούν για την κοινωνική δικαιοσύνη και ενσωμάτωση, να οικοδομούν δεσμούς αλληλεγγύης, να προωθούν το γενικό συμφέρον της εκάστοτε κοινότητας·
- να δημιουργούν τις προϋποθέσεις για βιώσιμη ανάπτυξη.

## 9. Ορισμός της κοινής ωφέλειας

9.1 Πρώτα απ' όλα, θα πρέπει να χαρακτηριστεί ένα θεσμικό πλαίσιο που θα συνιστά μια στέρεη βάση για τη δημιουργία νομικής σταθερότητας όσον αφορά τη διάκριση, σύμφωνα με τον Χάρτη, μεταξύ υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος και μη οικονομικών υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, δεδομένου ότι, σύμφωνα με τον Χάρτη, για τις τελευταίες δεν ισχύουν οι κανόνες σχετικά με τον ανταγωνισμό και με τις κρατικές ενισχύσεις.

9.2 Επειδή, από τη μία πλευρά, είναι δύσκολο να οριστεί η έννοια αυτή κατά τρόπο εξαντλητικό και, από την άλλη, μια περιοριστική προσέγγιση εγκυμονεί κινδύνους, ο ορισμός αυτός θα πρέπει να επικεντρώνεται στην ιδιαίτερη αποστολή των εν λόγω υπηρεσιών και στις απαιτήσεις (υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας) που τους επιβάλλονται για την εκπλήρωση των λειτουργιών τους, και οι οποίες θα πρέπει να καθορίζονται σαφώς.

9.3 Σύμφωνα με το άρθρο 86, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΚ, η πραγματική εκπλήρωση μιας αποστολής κοινής ωφέλειας, σε περίπτωση σύγκρουσης, προέχει της εφαρμογής των κανόνων για τον ανταγωνισμό, σύμφωνα και με την κοινοτική νομολογία.

## 10. Ο ρόλος των εθνικών δημοσίων αρχών

10.1 Δυνάμει της αρχής της επικουρικότητας, το κάθε κράτος μέλος πρέπει να είναι ελεύθερο να προβαίνει το ίδιο στη διάκριση μεταξύ υπηρεσιών γενικού συμφέροντος οικονομικής και μη οικονομικής φύσεως. Σε περίπτωση προφανώς εσφαλμένης εκτίμησης, εντούτοις, θα πρέπει να μπορεί να παρέμβει η Επιτροπή.

10.2 Ως εκ τούτου, τα κράτη μέλη θα πρέπει να μπορούν να ορίσουν μέσω επίσημης πράξης, που θα κοινοποιείται στα ευρωπαϊκά όργανα, τα είδη υπηρεσιών που εμπίπτουν στα κυριαρχικά τους δικαιώματα και καλύπτονται από απαράβατες απαιτήσεις δημόσιου συμφέροντος ή εθνικού, περιφερειακού ή τοπικού συμφέροντος, και οι οποίες δεν υπάγονται στις ΥΓΟΣ και δεν εντάσσονται στο πεδίο εφαρμογής των κανόνων για τον ανταγωνισμό και για τις κρατικές ενισχύσεις.

10.3 Με την επιφύλαξη της ελευθερίας επιλογής των εθνικών αρχών, η ΕΟΚΕ φρονεί ότι, μεταξύ των εν λόγω υπηρεσιών εθνικού, περιφερειακού ή τοπικού συμφέροντος, θα πρέπει να περιλαμβάνονται οι υπηρεσίες που υπάγονται στο σύστημα υποχρεωτικής εκπαίδευσης, υγείας και κοινωνικής προστασίας, οι πολιτισμικές και φιλανθρωπικές δραστηριότητες, οι δραστηριότητες κοινωνικού χαρακτήρα ή οι δραστηριότητες που στηρίζονται στην αλληλεγγύη ή σε δωρεές, καθώς και οι οπτικοακουστικές υπηρεσίες και οι υπηρεσίες ύδρευσης και αποχέτευσης.

10.4 Για τις λοιπές υπηρεσίες, η οδηγία πλαίσιο για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας και οι ανά τομέα νόμοι θα πρέπει να ορίζουν σαφώς τις αρχές και τις διαδικασίες ρύθμισης, οι οποίες θα συμπληρώνουν το κοινό δικαίωμα του ανταγωνισμού. Ο νομοθετικός αυτός ορισμός θα πρέπει να παρέχει τη δυνατότητα προσαρμογής των απαιτήσεων σε συνάρτηση με την εξέλιξη των αναγκών και των μελημάτων των χρηστών και των καταναλωτών, καθώς και με τις μεταβολές του οικονομικού και τεχνολογικού περιβάλλοντος.

10.5 Η ΕΟΚΕ φρονεί ότι το ειδικό καθεστώς του ύδατος, η συνέχεια και η αδιάλειπτη παροχή των υπηρεσιών που συνδέονται με την υδροδότηση, η πολιτική επενδύσεων και η δασμολογική πολιτική έχουν ως αποτέλεσμα ο τομέας του ύδατος να υπάγεται στις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας και να μην προσφέρεται για συστηματική απελευθέρωση σε επίπεδο ΕΕ.

10.6 Το ρυθμιστικό αυτό πλαίσιο θα πρέπει, συνεπώς, να διασφαλίζει την ύπαρξη των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, την ελευθερία των κρατών μελών ή των τοπικών αρχών για τον ορισμό και την οργάνωσή τους, την ελεύθερη επιλογή των τρόπων διαχείρισης<sup>(6)</sup> και χρηματοδότησής τους, τις αρχές και τα όρια της δράσης της Κοινότητας, την αξιολόγηση των επιδόσεών τους, τα δικαιώματα των καταναλωτών και των χρηστών, καθώς και ένα ελάχιστο όριο αποστολών και υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας.

10.7 Οι εν λόγω υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας, δηλ. οι υποχρεώσεις που τα κράτη μέλη επιβάλλουν στον εαυτό τους ή στους φορείς παροχής υπηρεσιών, συνίστανται κατά κύριο λόγο στην ισότιμη και καθολική πρόσβαση, την απουσία οποιουδήποτε είδους διακρίσεων, τη συνεχή παροχή της υπηρεσίας, την ποιότητα, τη διαφάνεια, την ασφάλεια και τη δυνατότητα προσαρμογής στις απαραίτητες εξελίξεις.

10.8 Σεβόμενη το άρθρο 295 της Συνθήκης, που δεν προδικάζει τον δημόσιο ή ιδιωτικό χαρακτήρα του τρόπου διαχείρισης των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος και δεν προτρέπει τα κράτη μέλη σε απελευθέρωση των υπηρεσιών, η ΕΟΚΕ ενθαρρύνει τις πλέον ποικίλες μορφές διαχείρισης και εταιρικής σχέσης μεταξύ των δημοσίων αρχών, των φορέων στους οποίους έχουν ανατεθεί οι υπηρεσίες αυτές, των κοινωνικών εταίρων, καθώς και των χρηστών και καταναλωτών.

## 11. Ρύθμιση

11.1 Η ρύθμιση αποτελεί δυναμική διαδικασία, που εξελίσσεται με την ανάπτυξη της αγοράς και με τις τεχνολογικές μεταλλαγές.

11.2 Ο τρόπος κατά τον οποίο θα πρέπει να λειτουργεί ο ανταγωνισμός μέσα σε μια απελευθερωμένη αγορά εξαρτάται από τα χαρακτηριστικά του κλάδου: μπορεί να λειτουργεί με τη μορφή πρόσκλησης για υποβολή προσφορών, εταιρικών σχέσεων δημοσίου-ιδιωτικού τομέα, ελέγχου των τιμών, πρόληψης της ενδεχόμενης διακριτικής μεταχείρισης της πρόσβασης στο δίκτυο, ή με τη δημιουργία ανταγωνισμού μεταξύ δικτύων.

11.3 Από τη σύγκριση μεταξύ των διαφόρων συστημάτων ρύθμισης των κρατών μελών, προκύπτει ότι κανένα πρότυπο δεν μπορεί να θεωρηθεί ως υποδειγματικό, δεδομένου ότι αυτό εξαρτάται πάντοτε από την ιστορία, από τους θεσμούς και τις παραδόσεις της εκάστοτε χώρας, από την κατάσταση του τομέα ή τη γεωγραφική θέση, καθώς και από την τεχνολογική ανάπτυξη του εκάστοτε συγκεκριμένου τομέα.

11.4 Πρέπει, λοιπόν, ο σεβασμός της ποικιλίας των τρόπων ρύθμισης, που συνδέονται με τη διαφορετική ιστορία, παράδοση και θεσμούς, καθώς και με τα είδη των υπηρεσιών, να συνδυαστεί με τους συγκεκριμένους κοινοτικούς στόχους και περιορισμένους κοινούς κανόνες, ώστε να καταλήξουμε σε διαφοροποιημένες λύσεις, προκειμένου να προωθηθεί η μεγαλύτερη δυνατή αποτελεσματικότητα σε διευρωπαϊκό, διασυνοριακό, εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο.

11.5 Ενώ θα πρέπει, βέβαια, να προωθηθούν οι ανταλλαγές και οι συντονισμοί σε κοινοτικό επίπεδο, δεν θα πρέπει να επιβληθεί καμία ενιαία λύση σε ευρωπαϊκή κλίμακα, και ανήκει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών να ορίσουν τον προσφορότερο τρόπο

ρύθμισης των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος, με σεβασμό της αρχής της επικουρικότητας και της αρχής της ουδετερότητας έναντι του δημόσιου ή ιδιωτικού χαρακτήρα της μορφής διαχείρισης των υπηρεσιών αυτών.

## 12. Αξιολόγηση

12.1 Ο εξελικτικός χαρακτήρας των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, οι στόχοι που τους ανατίθενται, και η σημασία που κατέχουν για την υλοποίηση της στρατηγικής της Λισαβόνας, καθιστούν αναγκαία την τακτική αξιολόγηση, όχι μόνο των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος, για τις οποίες υφίστανται κοινοτικοί κανόνες, αλλά και των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, οι οποίες συμβάλλουν στην υλοποίηση των στόχων της Ένωσης (σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων, προώθηση της ευημερίας των πολιτών, κοινωνική δικαιοσύνη, κοινωνική συνοχή κ.λπ.).

12.2 Η ΕΟΚΕ δεν συμφωνεί, επομένως, με την άποψη της Επιτροπής<sup>(7)</sup>, σύμφωνα με την οποία οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας μη οικονομικού χαρακτήρα θα πρέπει να εξαιρούνται από την οριζόντια αξιολόγηση των επιδόσεων των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος.

12.3 Η αξιολόγηση αυτή θα πρέπει να χρησιμεύει για να αυξάνεται η αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και η προσαρμογή τους στις εξελίξεις των αναγκών των πολιτών και των επιχειρήσεων και για να παρέχονται στις δημόσιες αρχές τα απαραίτητα στοιχεία ώστε να προβαίνουν στις πλέον πρόσφορες επιλογές.

12.4 Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είχε ζητήσει από την Επιτροπή<sup>(8)</sup> να διοργανώσει τη συζήτηση μεταξύ των διαφόρων υφιστάμενων χώρων παρατήρησης (Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Επιτροπή των Περιφερειών, οργανώσεις κοινωνικού διαλόγου, ενώσεις πρωτοβουλιών για τις ΥΚΩ και ενώσεις καταναλωτών). Τα αποτελέσματα της συζήτησης αυτής προβλέπεται να ληφθούν υπόψη και να χρησιμεύσουν για τον καθορισμό των προσανατολισμών για την ετήσια οριζόντια αξιολόγηση, ενώ η ίδια η αξιολόγηση θα πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο συζήτησης.

12.5 Τούτο σημαίνει ότι η δέσμευση που ανέλαβε η Επιτροπή στην ανακοίνωσή της COM(2002) 331, να καλέσει την κοινωνία των πολιτών να συμμετάσχει στην οριζόντια αξιολόγηση των επιδόσεων των ΥΚΩ, κυρίως μέσω της δημιουργίας ενός «μόνιμου μηχανισμού για την παρακολούθηση της άποψης των πολιτών και της εξέλιξής τους» θα πρέπει να εκπληρωθεί και ότι, πάντοτε κατά την Επιτροπή, «θα πραγματοποιούνται επίσης διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη, συμπεριλαμβανομένων των κοινωνικών εταίρων, για συγκεκριμένα θέματα σε βάση ad-hoc.»

12.6 Επομένως, η Ένωση θα οφείλει να προωθεί τη δυναμική της αξιολόγησης, σεβόμενη την αρχή της επικουρικότητας, μέσω της κατάρτισης, ύστερα από συνεννόηση με τους εκπροσώπους των ενδιαφερομένων φορέων, μιας μεθόδου αξιολόγησης εναρμονισμένης σε ευρωπαϊκή κλίμακα, με βάση κοινούς δείκτες.

12.7 Αυτή η μέθοδος αξιολόγησης θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη όχι μόνο τα καθαρά οικονομικά αποτελέσματα, αλλά και τον κοινωνικό και περιβαλλοντικό αντίκτυπο, καθώς και τη μακροπρόθεσμη προώθηση του γενικού συμφέροντος.

<sup>(6)</sup> Το άρθρο 295 της Συνθήκης ΕΚ θεσπίζει την αρχή της ουδετερότητας όσον αφορά την δημόσια ή ιδιωτική ιδιοκτησία των επιχειρήσεων. COM(2004) 374 τελικό της 12.05.2004.

<sup>(7)</sup> COM(2002) 331, σημείο 3.2.

<sup>(8)</sup> Έκθεση του ΕΚ Α5/0361/2001· έκθεση Werner Langen· 17 Οκτωβρίου 2001.

12.8 Αυτό προϋποθέτει ότι οι χρήστες στους οποίους απευθύνονται οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας θα διαθέτουν τα μέσα ώστε να εκφράζουν τις ανάγκες και τις προσδοκίες τους, κυρίως με τη συμμετοχή τους, μέσω των εκπροσώπων τους, στο σχεδιασμό των μεθόδων αξιολόγησης και στην εκτίμηση των αποτελεσμάτων.

12.9 Με το ίδιο σκεπτικό, η ΕΟΚΕ προτείνει τη δημιουργία ενός παρατηρητηρίου για την αξιολόγηση των οικονομικών και μη οικονομικών υπηρεσιών γενικού συμφέροντος, το οποίο θα απαρτίζεται από πολιτικούς εκπροσώπους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής των Περιφερειών, και από εκπροσώπους της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών από την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή.

12.10 Το παρατηρητήριο θα πρέπει να περιλαμβάνει Οργανωτική Επιτροπή που θα προσδιορίζει τους στόχους και τη συγγραφική υποχρέωση σε ό,τι αφορά τις αξιολογήσεις, επιλέγοντας τους οργανισμούς στους οποίους θα ανατίθενται οι μελέτες, θα εξετάζει τις εκθέσεις και θα εκδίδει σχετικές γνωμοδοτήσεις. Συνδεδεμένο με την επιτροπή αυτή θα είναι ένα επιστημονικό συμβούλιο, ο ρόλος του οποίου θα είναι να εξετάζει την επιλεγόμενη μεθοδολογία και να διατυπώνει σχετικές συστάσεις. Η οργανωτική επιτροπή θα λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα προκειμένου οι εκθέσεις αξιολόγησης να αποτελούν αντικείμενο παρουσιάσεων και δημόσιων συζητήσεων σε όλα τα κράτη μέλη με το σύνολο των ενδιαφερομένων μερών. Τούτο προϋποθέτει να είναι οι εκθέσεις αξιολόγησης διαθέσιμες στις διάφορες γλώσσες εργασίας της Ένωσης.

### 13. Χρηματοδότηση

13.1 Η ασφάλεια της μακροπρόθεσμης χρηματοδότησης των επενδύσεων και των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας παραμένει κεντρικό ζήτημα προκειμένου να εξασφαλιστεί σε όλους, σε ολόκληρη την επικράτεια της Ένωσης, η πρόσβαση σε υπηρεσίες κοινής ωφέλειας ποιοτικές και σε προσιτές τιμές.

13.2 Το γενικό συμφέρον και οι υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας που η δημόσια αρχή επιβάλλει σε έναν ή περισσότερους φορείς παροχής μιας υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος, υπό συγκεκριμένες συνθήκες και διευκρινίσεις, απαιτούν κατάλληλες μεθόδους χρηματοδότησης.

13.3 Επομένως, τα κράτη μέλη είναι εκείνα που οφείλουν να εγγυηθούν τη μακροπρόθεσμη χρηματοδότηση, αφενός των επενδύσεων που απαιτούνται για τη συνέχεια και τη βιωσιμότητα των υπηρεσιών, και αφετέρου της κατάλληλης αντιστάθμισης για τις υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας ή καθολικής υπηρεσίας: οι κοινοτικοί κανόνες πρέπει να ευνοούν και όχι να περιορίζουν τους τρόπους εξασφάλισης αυτής της χρηματοδότησης.

13.4 Η απουσία ευρωπαϊκής οδηγίας που να αφορά τον ορισμό, την οργάνωση και τη χρηματοδότηση των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας, αφήνει στα κράτη μέλη όλα τα περιθώρια να επιλέξουν τις δικές τους μεθόδους χρηματοδότησης, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

13.5 Τα κράτη μέλη θα πρέπει να μπορούν να προσφεύγουν σε ευρύ φάσμα τρόπων χρηματοδότησης των αποστολών και υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας: αντιστάθμιση από τον εθνικό προϋπολογισμό ή από τον προϋπολογισμό των τοπικών αρχών, χρηματοδότηση με βάση κοινωνικά ή περιφερειακά στοιχεία αλληλεξάρτησης και συμπληρωματικότητας μεταξύ χρήσεων ή χρηστών, εισφορές των φορέων και των χρηστών, πιστώσεις φόρων, αποκλειστικά δικαιώματα κ.λπ., συνδυασμένα μέσα δημόσιας και ιδιωτικής χρηματοδότησης (εταιρική σχέση δημόσιου-ιδιωτικού τομέα), κυρίως για τις δημόσιες υποδομές που δημιουργούν έσοδα προερχόμενα από την εκμετάλλευση.

13.6 Δεδομένου ότι οι τρόποι χρηματοδότησης εξαρτώνται κατά μεγάλο μέρος από τα κράτη ή τους τομείς, που βρίσκονται σε διαρκή μεταλλαγή λόγω της τεχνολογικής εξέλιξης, η ΕΟΚΕ κρίνει ότι δεν είναι σκόπιμο, σε κοινοτικό επίπεδο, να περιοριστούν οι πιθανές πηγές χρηματοδότησης ή να δοθεί προτεραιότητα σε κάποια από αυτές, αλλά είναι καλύτερο να αφηθεί στα κράτη μέλη, σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, η ευελιξία να αποφασίζουν, με βάση τις πολιτικές τους προτεραιότητες και τις εκτιμήσεις τους σχετικά με την οικονομική απόδοση, με ποιον τρόπο επιθυμούν να χρηματοδοτούν τις υπηρεσίες των οποίων έχουν την ευθύνη.

13.7 Ωστόσο, λόγω των περιορισμένων δυνατοτήτων χρηματοδότησης ενός μέρους των νέων κρατών μελών, η Ένωση θα έπρεπε να θέσει στη διάθεσή τους τα αναγκαία μέσα για την προώθηση της ανάπτυξης αποτελεσματικών υπηρεσιών κοινής ωφέλειας.

Βρυξέλλες, 6 Ιουλίου 2006

Η Πρόεδρος

της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Anne-Marie SIGMUND