

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O futuro dos serviços de interesse geral»

(2006/C 309/28)

Em 14 de Julho de 2005, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do seu Regimento, elaborar um parecer sobre o tema: «O futuro dos serviços de interesse geral».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas, Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 30 de Maio de 2006 (relator: R. HENCKS).

Na 428.ª reunião plenária de 5 e 6 de Julho de 2006 (sessão de 6 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 46 votos a favor, 9 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer.

1. Conclusões

1.1 Os serviços de interesse geral, definidos como tal pelas autoridades públicas com base numa acção social e cívica e por referência a esta, satisfazem necessidades fundamentais e desempenham um papel fundamental na promoção da coesão social e territorial da União e no êxito da Estratégia de Lisboa.

1.2 Uma vez que o Conselho Europeu decretou uma fase de reflexão sobre os grandes temas europeus, será necessário que a sociedade civil intervenha de modo determinado e dinâmico para garantir serviços de interesse geral eficazes e fazer deles uma componente essencial da união.

1.3 O CESE reitera o pedido de definir a nível comunitário os princípios básicos comuns aplicáveis a todos os SIG, que deverão ser consagrados numa directiva-quadro e, em caso de necessidade, especificados por sector em directivas sectoriais.

1.4 De acordo com o princípio de subsidiariedade, cada Estado-Membro deve poder definir, mediante um acto oficial a notificar, os tipos de serviços «de regalia» ou de interesse nacional, regional ou local que não estão englobados nos serviços de interesse económico geral (SIEG), nem abrangidos pelo âmbito de aplicação das regras da concorrência e dos auxílios estatais.

1.5 Em relação aos outros serviços de interesse geral, a directiva-quadro e as leis sectoriais devem prever claramente a liberdade dos Estados-Membros ou das autarquias locais de definirem os modos de gestão e de financiamento, os princípios e limites da acção da Comunidade, a avaliação dos seus desempenhos, os direitos dos consumidores e dos utilizadores, um conjunto mínimo de missões e de obrigações de serviço público.

1.6 Para que todos aqueles a quem os serviços de interesse geral económicos e não económicos se destinam se identifiquem com as iniciativas, será necessário que todos os intervenientes, órgãos de poder estatal, regional e municipal, parceiros sociais, organizações de consumidores e ambientais, unidades do sector da economia social e de luta contra a exclusão, etc., ocupem o seu lugar a nível nacional, regional e local, ao lado das autoridades reguladoras e dos operadores no funcionamento dos serviços de interesse geral e sejam envolvidos em

todas as fases, ou seja, na organização e na fixação, na vigilância e na aplicação de normas de qualidade.

1.7 A nível europeu, sempre que directivas sectoriais que regulamentam serviços de interesse geral tenham consequências sociais para a qualificação e as condições de trabalho e de emprego dos trabalhadores, as organizações de trabalhadores e patronais deverão ser consultadas no âmbito de novos comités sectoriais do diálogo estruturado europeu.

1.8 O carácter evolutivo dos serviços de interesse geral e a importância que têm na realização da Estratégia de Lisboa, fazem com que seja indispensável efectuar uma avaliação regular não só dos serviços de interesse económico geral para os quais existem regras comunitárias, mas também dos serviços de interesse geral em relação aos objectivos da União. O CESE propõe a criação de um observatório para avaliar os serviços de interesse geral económicos e não económicos, composto por representantes políticos do Parlamento Europeu e do Comité das Regiões, e por representantes da sociedade civil organizada do Comité Económico e Social Europeu.

1.9 O CESE insiste que os princípios atrás mencionados também devem determinar as posições da União nas negociações comerciais, em especial no âmbito da OMC e do GATS. Seria inadmissível que a UE tomasse, nas negociações comerciais, compromissos de liberalização de sectores ou de actividades que não tivessem sido decididos no quadro das regras do mercado interno específicas dos serviços de interesse geral. A necessidade de manter a capacidade dos Estados-Membros para regulamentarem os serviços de interesse geral, económicos e não económicos, a fim de atingir os objectivos sociais e de desenvolvimento que a União fixou para si própria, impõe que se excluam os serviços de interesse económico geral das negociações supracitadas.

2. Objecto do parecer de iniciativa

2.1 Os serviços de interesse geral são fulcrais para o modelo europeu de sociedade e desempenham um papel fundamental na promoção da coesão social e territorial da União. Eles completam e vão além do mercado único e constituem uma condição prévia necessária para o bem-estar económico e social dos cidadãos e das empresas.

2.2 Os serviços de interesse geral, económicos ou não económicos, satisfazem necessidades fundamentais, são elementos constitutivos dum laço de pertença dos cidadãos à colectividade e representam um elemento de identidade cultural para todos os países europeus, até nas atitudes da vida quotidiana.

2.3 No centro de todas estas considerações figura, assim, o interesse do cidadão, cujo exercício exige a garantia de acesso a serviços considerados essenciais e à consecução de objectivos prioritários.

2.4 Esta comunidade de valores suscita uma variedade de modos de organização dos serviços de interesse geral de um país para outro, de uma região para outra e consoante os diferentes sectores. A definição dos serviços de interesse geral é a que as autoridades nacionais estabelecem com base numa acção social e cívica e por referência a esta.

2.5 Uma tal variedade de situações representa um desafio para a integração europeia. No entanto, longe de constituir um obstáculo insuperável, oferece uma oportunidade para criar, mediante a adaptação de um conjunto de princípios aplicáveis a todos os serviços de interesse geral, um quadro capaz de satisfazer o interesse geral num contexto económico e social em permanente mudança.

2.6 A realização de uma interacção benéfica entre o grande mercado europeu, com os seus imperativos de livre circulação, livre concorrência, eficácia, competitividade e dinamismo económico, por um lado, e a ponderação dos objectivos de interesse geral, por outro lado, revelou ser um processo longo e complexo. Este processo tem sido bem sucedido, na generalidade, embora se manifestem problemas que têm de ser corrigidos.

3. Historial

3.1 O Tratado de Roma apenas menciona os serviços públicos no artigo 77.º (artigo 73.º do Tratado actual) que estabelece o serviço público para o sector dos transportes, e no n.º 2 do artigo 90.º (n.º 2 do artigo 86.º do Tratado actual) que aceita derrogações às regras da concorrência em determinadas condições, no caso dos serviços de interesse económico geral.

3.2 O n.º 2 do artigo 86.º do Tratado CE dá aos Estados-Membros a possibilidade de instaurarem um regime jurídico que derogue o direito comum e, nomeadamente, as regras da concorrência, a favor das empresas que gerem um interesse económico geral: «As empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral ou que tenham a natureza de monopólio fiscal ficam submetidas ao disposto no presente Tratado, designadamente às regras de concorrência, na medida em que a aplicação destas regras não constitua obstáculo ao cumprimento, de direito ou de facto, da missão particular que lhes foi confiada. O desenvolvimento das trocas comerciais não deve ser afectado de maneira que contrarie os interesses da Comunidade (1)».

(1) O artigo n.º 2 do III-166.º, do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa reproduz quase integralmente o n.º 2 do artigo 86.º do Tratado CE.

3.3 Com base neste último artigo, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias reconhece (desde 1993) que para cumprir a missão especial que lhe foi confiada, o operador incumbido de missões de serviço público possa usufruir de restrições às regras de concorrência previstas no Tratado, que podem ir até à exclusão de qualquer concorrência, na medida em que estas restrições sejam necessárias para permitir que a empresa assegure o serviço de interesse económico geral em condições economicamente aceitáveis (2).

3.4 O Tribunal constatou, assim, que a atribuição de vantagens concorrenciais em actividades rentáveis, para compensar as perdas que a empresa sofre em actividades não rentáveis, mas de interesse geral, era compatível com o Tratado (3).

3.5 Na mesma lógica, o Tribunal decidiu que, na medida em que um apoio financeiro do Estado deva ser considerado uma compensação que representa a contrapartida das prestações efectuadas pela empresa beneficiária para cumprir obrigações de serviço público, essa intervenção não cai, em determinadas condições, sob a alçada das disposições do Tratado relativas aos auxílios de Estado (4). Ao mesmo tempo, o Tribunal precisa que os serviços de interesse geral — económicos ou não — devem observar os princípios gerais do Tratado: transparência, proporcionalidade, não discriminação, igualdade de tratamento.

3.6 É a partir do Acto Único de 1986, com a criação de um mercado único, que a construção europeia começou a intervir no terreno dos serviços de interesse económico geral, nomeadamente colocando em causa direitos especiais concedidos aos operadores de serviços (públicos ou privados) nos Estados-Membros e o lançamento de uma muito ampla liberalização das grandes redes de serviços públicos.

3.7 O Tratado de Amesterdão, de 1997, salienta no seu artigo 16.º o lugar que os serviços de interesse económico geral ocupam no conjunto dos valores comuns da União e o papel que desempenham na promoção da coesão social e territorial, exigindo às instituições nacionais e europeias que zelem por que esses serviços funcionem «com base em princípios e em condições que lhes permitam cumprir as suas missões», embora mantendo-se em grande medida sujeitos aos princípios da concorrência.

3.8 O dito artigo 16.º não tem efeito operativo sobre a política da Comissão em relação aos operadores de serviços públicos. No entanto, o Conselho Europeu decidiu, em Março de 2000, em Lisboa, «realizar um mercado interno plenamente operacional nessas áreas» preconizando uma maior liberalização dos serviços públicos de rede e o alargamento da concorrência nos mercados nacionais, quer se trate dos transportes ferroviários, dos serviços postais, da energia ou das telecomunicações.

(2) Ver Acórdãos «Poste Italiane», «Corbeau», «Commune d'Almelo», «Glöckner» e «Altmark».

(3) Ver Acórdão «Glöckner» de 25.10.2001.

(4) Acórdão «Altmark» de 24.07.2003.

3.9 A Carta dos Direitos Fundamentais proclamada em Nice em 2000 estabelece, pela primeira vez, uma ligação entre serviços de interesse geral e direitos fundamentais. Deste modo, o acesso aos SIEG e os direitos relativos a componentes específicos dos serviços de interesse geral (segurança social e assistência social, protecção da saúde, protecção do ambiente, etc.) são reconhecidos nos artigos II-34.º a II-36.º da Carta dos Direitos Fundamentais.

3.10 O Conselho Europeu de Barcelona, de 15 e 16 de Março de 2002, previu explicitamente que se especifique «numa proposta de directiva-quadro, os princípios relativos aos serviços de interesse económico geral, subjacentes ao artigo 16.º do Tratado, respeitando as especificidades dos diferentes sectores implicados e tendo em conta o disposto no artigo 86.º do Tratado».

4. Contexto actual

4.1 Apesar de se terem registado progressos, muitos representantes da sociedade civil consideraram-nos insuficientes, face à importância dos serviços de interesse geral na vida dos cidadãos europeus, e multiplicaram as iniciativas no âmbito da elaboração da futura constituição europeia para integrar os princípios dos serviços de interesse geral nos objectivos comuns da União, a fim de promover e garantir a segurança e a justiça social por meio de serviços de qualidade baseados nos princípios da universalidade, da igualdade de acesso, da neutralidade de propriedade e da razoabilidade dos preços.

4.2 O artigo III-122.º do Projecto de Tratado Constitucional deveria estabelecer as bases do direito positivo derivado relativo aos serviços de interesse económico geral, dispondo, sem prejuízo da competência dos Estados-Membros, que «[e]sses princípios e condições são definidos por lei europeia» e que «zelam por que esses serviços funcionem com base em princípios e em condições, designadamente económicas e financeiras, que lhes permitam [aos SIEG] cumprir as suas missões».

4.3 Além disso, o dito artigo III-122.º deveria reconhecer o princípio de livre administração das autarquias locais e transformar a possibilidade de elas próprias prestarem serviços de interesse económico geral num princípio constitucional, concretizando, deste modo, o princípio de subsidiariedade a nível das competências da União e dos Estados-Membros no que aos SIEG diz respeito.

4.4 Tendo em conta o adiamento do processo de ratificação do Tratado Constitucional, o CESE considera necessário iniciar desde já, e com base nos tratados actuais, o processo de elaboração da directiva-quadro relativa aos serviços de interesse geral

(económicos e não económicos) que há anos vem exigindo nos seus pareceres ⁽⁵⁾.

4.5 Actualmente, a única base jurídica possível é a da conclusão do mercado interno, entendendo-se que esta base deve ser completada pela ponderação de outras disposições do Tratado, que conferem um conteúdo preciso ao tipo de mercado interno que deverá existir em matéria de serviços de interesse económico geral:

- O artigo 16.º, que atribui à União a missão de zelar por que os SIEG possam cumprir as suas missões;
- O artigo 36.º da Carta dos Direitos Fundamentais, que exige que a União respeite o acesso de todos aos SIEG;
- O artigo 86.º no qual se especifica que, em caso de conflito entre as regras de concorrência e as missões de interesse geral, estas últimas prevalecem;
- O artigo 5.º relativo ao respeito pelo princípio de subsidiariedade;
- O artigo 295.º, que estipula a neutralidade da União em relação à propriedade das empresas;
- O Título VIII relativo ao emprego, tendo em conta o número de postos de trabalho visados pelos SIEG, directos ou indirectos;
- O Título XIV sobre a defesa dos consumidores, o qual implica disposições específicas para os SIEG;
- O Título XV sobre as redes transeuropeias, que atribui responsabilidades à União;
- O Título XVI relativo à competitividade da indústria, que pressupõe a existência de SIEG modernos, eficazes e de qualidade;
- O Título XVII sobre a coesão económica e social, que implica a compensação dos desequilíbrios existentes;
- O Título XIX relativo à protecção do ambiente, particularmente importante para os SIEG, tendo em conta as suas externalidades.

4.6 A combinação destes artigos permite fundamentar um direito específico dos SIEG como parte integrante de uma directiva-quadro sobre todos os serviços de interesse geral, que tenha simultaneamente em conta a conclusão do mercado interno e as especificidades dos SIEG, respeitando os objectivos do Tratado.

⁽⁵⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Os serviços de interesse geral» JO C 241 de 7.10.2002, p. 119-127; parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde sobre os serviços de interesse geral» (COM(2003) 270 final), JO C 80 de 30.3.2004, p. 66-76; parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Branco sobre os serviços de interesse geral» (COM(2004) 374 final), JO C 221 de 8.9.2005 p. 17-21.

5. Distinção entre serviços de interesse geral e serviços de interesse económico geral

5.1 Ao contrário dos SIEG, os SIG, no seu conjunto, não são como tal mencionados nos Tratados.

5.2 Os serviços de interesse geral de carácter não económico, não são regidos por regras comunitárias específicas, nem estão sujeitos às regras relativas ao mercado interno, à concorrência e aos auxílios estatais. Dependem, todavia, de uma série de objectivos da União Europeia (respeito pelos direitos fundamentais, promoção do bem-estar dos cidadãos, justiça social, coesão social, etc.), que são indispensáveis à sociedade. Em consequência, a União, que tem responsabilidades na promoção do nível e da qualidade de vida em todo o território europeu, também tem algumas responsabilidades relativamente aos SIG, enquanto instrumentos de aplicação dos direitos fundamentais e da coesão social, devendo, por isso, zelar, pelo menos, por que existam e estejam acessíveis a todos, a preços razoáveis e com boa qualidade.

5.3 A distinção entre carácter económico e não económico continua a ser vaga e incerta. Quase todos os serviços de interesse geral, mesmo os prestados a título não lucrativo ou benévolo, têm um determinado valor económico, embora não devam ser por isso abrangidos pelo direito da concorrência. Além disso, um mesmo serviço pode ser simultaneamente comercial e não comercial, ou ter um carácter comercial mas o mercado não estar em condições de o assegurar de acordo com a lógica e os princípios que regem os serviços de interesse geral.

5.4 Deste facto resultam ambiguidades e contradições entre a concorrência e os SIG, cujo carácter económico ou não económico continua a estar sujeito às interpretações e mudanças jurídicas do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, o que:

- Fragiliza a situação de muitos operadores de serviço público, nomeadamente dos que intervêm no domínio social ou nos sectores não comerciais, ou que exercem as suas actividades a nível local;
- Expõe os operadores ao risco de sanções por parte da Comissão ou do Tribunal de Justiça Europeu,
- Preocupa os cidadãos/consumidores, que receiam o desaparecimento dos serviços públicos.

5.5 Também existem ambiguidades terminológicas entre as diferentes instituições europeias. Para a Comissão, o conceito de serviço de interesse geral abrange todos os serviços de interesse geral, comerciais ou não, ao passo que, para o Parlamento Europeu, o conceito de serviços de interesse geral visa apenas os que não são económicos. O CESE solicita, portanto, que as várias instituições adoptem uma iniciativa com vista a que se encontre uma linguagem comum.

6. Orientações futuras

6.1 Uma vez que, após os referendos sobre o Tratado Constitucional, o Conselho Europeu decretou uma fase de reflexão sobre os grandes temas europeus, será necessário que a sociedade civil intervenha de modo determinado e dinâmico para garantir serviços de interesse geral eficazes e fazer deles uma componente essencial

6.2 Nesta ordem de ideias, há que perguntar que iniciativas se devem tomar na Europa para obter uma combinação harmoniosa dos mecanismos de mercado e das missões de serviço público nos domínios em que essa complementaridade é compatível com os objectivos dos serviços de interesse geral e pode gerar um valor acrescentado que melhore a qualidade de vida dos cidadãos europeus, numa lógica do modelo social europeu baseado no crescimento económico, na criação de postos de trabalho e no bem-estar sustentável.

6.3 Uma das grandes particularidades do modelo social é o diálogo social. A informação, a consulta e a participação dos parceiros sociais e dos actores da sociedade civil são as condições indispensáveis para a manutenção e a modernização bem sucedida do modelo social europeu; trata-se de concretizar uma Europa social, baseada numa interacção benéfica entre a regulamentação e o diálogo social.

6.4 Todos os intervenientes, órgãos do poder estatal, regional e municipal, parceiros sociais, organizações de consumidores e ambientais, organismos de economia social e de luta contra a exclusão, etc., têm o seu lugar ao lado das autoridades reguladoras e dos operadores no funcionamento dos serviços de interesse geral.

6.5 Deve garantir-se, portanto, que quando se regulamentam os serviços de interesse geral, os actores supramencionados, a nível nacional, regional e local, são envolvidos em todas as fases, ou seja, na organização e na fixação, na vigilância, na análise custo/eficácia e na aplicação de normas de qualidade.

6.6 A nível europeu, sempre que as directivas sectoriais tenham consequências sociais para a qualificação e as condições de trabalho e de emprego dos trabalhadores, as iniciativas legislativas da Comissão Europeia devem ser precedidas de um diálogo social europeu estruturado.

6.7 Por outras palavras, a lógica do artigo 139.º do Tratado CE que encarrega a Comissão de zelar por que as organizações dos trabalhadores e patronais sejam consultadas a respeito da dimensão social das políticas que propõe, deve ser igualmente aplicada a nível sectorial, quando se trata de regulamentar os serviços de interesse económico geral.

6.8 Deste modo, os comités de diálogo social sectorial estruturado tornar-se-ão os garantes da promoção do diálogo social sectorial ou intersectorial, que deve conduzir à celebração de convenções colectivas europeias aplicáveis para proteger os direitos dos trabalhadores e o seu emprego, face ao *dumping* social e ao emprego de pessoal não qualificado.

6.9 Isto não deverá dispensar a Comissão de proceder obrigatoriamente a uma análise do impacto sobre o funcionamento dos serviços de interesse económico geral para cada uma das suas propostas de alteração de instrumentos de direito comunitário de vocação sectorial ou de instituição de novos instrumentos no domínio dos serviços de interesse económico geral.

7. Construir um conceito europeu de serviço de interesse geral

7.1 A Europa a que os cidadãos aspiram é a de um espaço de vivência comum atento às questões de qualidade de vida, solidariedade, emprego e criação de uma riqueza que não seja apenas material. Os SIG constituem um instrumento indispensável para o concretizar.

7.2 Há, assim, que definir a nível comunitário os princípios básicos comuns aplicáveis a todos os SIG, que deverão ser incluídos numa directiva-quadro e, em caso de necessidade, discriminados por sector através de directivas sectoriais.

7.3 A adopção de uma directiva-quadro de vocação horizontal é indispensável para proporcionar aos operadores encarregados da gestão dos serviços de interesse geral económicos e não económicos, e às autoridades públicas, toda a segurança jurídica requerida, e aos utilizadores e consumidores as garantias necessárias.

8. Objectivos dos serviços de interesse geral

8.1 Em conformidade com o seu papel de pilar do modelo social europeu e de uma economia social de mercado, os SIG deverão, através das interacções e da integração do progresso económico e social:

- garantir o direito de todos os habitantes a acederem a bens ou serviços fundamentais (direito à educação, à saúde, à segurança, ao emprego, à energia e à água, aos transportes, às comunicações, etc.);
- assegurar a coesão económica, social e cultural;
- zelar pela justiça e a inclusão sociais, construir solidariedades, promover o interesse geral da colectividade;
- criar condições de desenvolvimento sustentável.

9. Definição do interesse geral

9.1 É preciso, em primeiro lugar, criar um quadro institucional que constitua uma base sólida para criar estabilidade jurídica no que se refere à distinção, na acepção do Tratado, entre serviços de interesse económico geral e serviços de interesse geral não económicos, sendo certo que para estes últimos o Tratado não exige a aplicação das regras de concorrência e dos auxílios estatais.

9.2 Tendo em conta, por um lado, as dificuldades de definir exaustivamente este conceito e, por outro lado, o risco que comporta uma abordagem restritiva, essa definição deverá concentrar-se na missão específica dos serviços em questão e nas exigências (obrigações de serviço público) que lhes são impostas para o cumprimento das suas funções, e que deverão ser claramente estabelecidas.

9.3 Isto implica que, ao abrigo do n.º 2 do artigo 86.º do Tratado CE, o cumprimento efectivo de uma missão de interesse geral prevalece, em caso de tensão, sobre a aplicação das regras de concorrência, em conformidade com a jurisprudência comunitária.

10. O papel das autoridades públicas nacionais

10.1 Por força do princípio de subsidiariedade, cada Estado-Membro deve continuar a ter a liberdade de estabelecer a distinção entre os serviços de interesse geral de natureza económica e os de natureza não económica. Porém, em caso de erro de apreciação manifesto, deve competir à Comissão poder intervir.

10.2 Os Estados-Membros deverão poder definir, assim, mediante um acto oficial a notificar às instituições europeias, os tipos de serviços «de regalia», resultantes de razões imperiosas de interesse geral ou de interesse nacional, regional ou local que não estão englobados nos serviços de interesse económico geral (SIEG), nem abrangidos pelo âmbito de aplicação das regras da concorrência e dos auxílios estatais.

10.3 Sem pôr em causa a liberdade de escolha das autoridades nacionais, o CESE considera que entre estes serviços de interesse nacional, regional ou municipal, deverão figurar os serviços relacionados com os sistemas de ensino obrigatório, de saúde e de segurança social, as actividades culturais, de solidariedade, de carácter social, caritativo ou baseado em donativos, bem como os serviços audiovisuais, os serviços de distribuição de água e de saneamento básico.

10.4 Quanto aos outros serviços, a directiva-quadro relativa aos serviços de interesse geral e as leis sectoriais devem definir claramente os princípios e modalidades de regulamentação, que vêm completar o direito comum da concorrência; essa definição legislativa deverá permitir proceder à adaptação das exigências em função da evolução das necessidades e das preocupações dos utilizadores e consumidores, bem como das mudanças do ambiente económico e tecnológico.

10.5 Considera o CESE que o estatuto particular da água, a continuidade e a perenidade dos serviços ligados à sua distribuição e a política de investimento e tarifária fazem que este sector seja do interesse geral e que não se preste a uma liberalização europeia sistemática.

10.6 Este quadro regulamentar deverá, pois, garantir a existência dos serviços de interesse geral, a liberdade de definição e de organização dos Estados-Membros, ou das autarquias locais, a liberdade de escolha dos modos de gestão ⁽⁶⁾ e de financiamento, os princípios e limites da acção da Comunidade, a avaliação dos seus desempenhos, os direitos dos consumidores e utilizadores, um conjunto mínimo de missões e obrigações de serviço público.

10.7 Estas obrigações de serviço público, patentes nas obrigações que os Estados-Membros impõem a si próprios ou aos prestadores de serviços, consistem principalmente na igualdade e na generalidade de acesso, na ausência de discriminação, na continuidade do serviço, na sua qualidade, transparência, segurança e capacidade de adaptação às evoluções necessárias.

10.8 Em consonância com o artigo 295.º do Tratado, que em nada prejudica o carácter público ou privado do modo de gestão dos serviços de interesse económico geral nem incita os Estados-Membros à liberalização dos serviços, o CESE incentiva as mais diversas formas de gestão e de parceria entre as autoridades públicas, os operadores encarregados destes serviços, os parceiros sociais, e também os utilizadores e consumidores.

11. Regulação

11.1 A regulação é um processo dinâmico, que evolui com o desenvolvimento do mercado e das mutações tecnológicas.

11.2 A forma como deverá funcionar a concorrência num mercado liberalizado depende das características do sector; pode fazer-se através de concursos, de parcerias entre o sector público e o sector privado, do controlo dos preços, da prevenção de um tratamento discriminatório no acesso à rede, ou da criação de uma concorrência entre redes.

11.3 Da comparação entre os diferentes sistemas de regulação dos Estados-Membros, conclui-se que nenhum modelo poderá considerar-se exemplar, pois depende sempre da história, das instituições e das tradições de cada país, da situação sectorial ou geográfica e do desenvolvimento tecnológico de um sector específico.

11.4 Trata-se, portanto, de conjugar o respeito pela diversidade dos modos de regulação associados à história, às tradições e às instituições, bem como ao tipo de serviços, com objectivos comunitários precisos e regras comuns limitadas para obter respostas diferenciadas e promover a maior eficácia possível a nível transeuropeu, transfronteiriço, nacional, regional, municipal ou local.

11.5 Embora se privilegiem as trocas e as coordenações a nível comunitário, não se deverá impor uma solução unificada à escala europeia, cabendo aos Estados-Membros definir o modo pertinente de regulação dos serviços de interesse econó-

mico geral, no respeito pelo princípio de subsidiariedade e pelo princípio de neutralidade quanto ao carácter público ou privado do modo de gestão do serviço em causa.

12. Avaliação

12.1 O carácter evolutivo dos serviços de interesse geral, os objectivos que lhes são atribuídos e a importância que têm na realização da Estratégia de Lisboa, tornam indispensável uma avaliação regular não só dos serviços de interesse económico geral para os quais existem regras comunitárias, mas também dos serviços de interesse geral em relação aos objectivos da União (respeito pelos direitos fundamentais, promoção do bem-estar dos cidadãos, justiça social, coesão social, etc.).

12.2 O CESE não partilha, portanto, do parecer da Comissão ⁽⁷⁾ segundo o qual os serviços de interesse geral não económicos deverão continuar a ser excluídos da avaliação horizontal dos desempenhos dos SIG.

12.3 Uma tal avaliação deverá servir para aumentar a eficácia dos serviços de interesse geral e a sua adaptação à evolução das necessidades dos cidadãos e empresas e fornecer às autoridades públicas os elementos que lhes permitam fazer as escolhas mais pertinentes.

12.4 O Parlamento Europeu solicitou à Comissão ⁽⁸⁾ que organizasse o debate entre as diversas instâncias existentes (Comité Económico e Social, Comité das Regiões, organizações de diálogo social, associações de iniciativas respeitantes aos SIG e de consumidores). Os resultados deste debate deverão ser tidos em conta e servir para definir as orientações para a avaliação horizontal anual, devendo a própria avaliação ser objecto de debate.

12.5 Isto implica que o compromisso assumido pela Comissão, na sua Comunicação COM(2002) 331, de associar a sociedade civil à avaliação horizontal dos desempenhos dos SIG, nomeadamente mediante a criação «*um mecanismo permanente para auscultar as opiniões dos cidadãos*» deixe de ser letra morta e que — sempre segundo a Comissão, «*as partes interessadas, incluindo os parceiros sociais, serão também consultadas numa base ad hoc sobre questões específicas*».

12.6 Incumbirá, assim, à União estimular a dinâmica da avaliação, no respeito pelo princípio de subsidiariedade e pela elaboração, em diálogo com os representantes das partes interessadas, de um método de avaliação harmonizado à escala europeia com base em indicadores comuns.

12.7 Este método de avaliação deverá ter em conta não só os resultados puramente económicos, mas também o impacto social e ambiental, bem como a preservação do interesse geral a longo prazo.

⁽⁶⁾ O artigo 295.º do Tratado CE consagra o princípio de neutralidade no que se refere à propriedade pública ou privada das empresas. COM(2004) 374 final de 12.05.2004.

⁽⁷⁾ COM(2002) 331, ponto 3.2.

⁽⁸⁾ Relatório do PE A5/0361/2001; relatório Werner Langen; 17.10.2001.

12.8 Isto implica que os utilizadores a quem os serviços de interesse geral económicos e não económicos se destinam dispõem de meios para exprimir as suas necessidades e aspirações, nomeadamente participando, através dos seus representantes, na elaboração dos modos de avaliação e na apreciação dos resultados.

12.9 Nesta ordem de ideias, o CESE propõe a criação de um observatório para a avaliação dos serviços de interesse geral económicos e não económicos, composto por representantes políticos do Parlamento Europeu, do Comité das Regiões e de representantes da sociedade civil organizada do Comité Económico e Social Europeu.

12.10 O observatório deveria ter um comité de direcção que definisse os objectivos e cadernos de encargos das avaliações e que designasse as entidades incumbidas dos estudos, que examinassem e emitissem parecer sobre os relatórios. Ser-lhe-ia associado um conselho científico para examinar a metodologia adoptada e fazer recomendações. Aquele comité velaria por que os relatórios de avaliação fossem apresentados e debatidos publicamente nos Estados-Membros, em conjunto com as partes interessadas, o que implica que os relatórios estejam disponíveis nas línguas de trabalho da União.

13. Financiamento

13.1 A segurança do financiamento a longo prazo dos investimentos e das obrigações de serviço público continua a ser uma questão essencial para garantir o acesso de todos, e em todo o território da União, a serviços de interesse geral de qualidade e a preços moderados.

13.2 O interesse geral e as obrigações de serviço público impostas pela autoridade pública a um ou vários fornecedores de um serviço de interesse económico geral, segundo determinadas condições e especificações, requerem métodos de financiamento adequados.

13.3 Incumbe, assim, aos Estados-Membros garantir o financiamento a longo prazo de uma parte dos investimentos neces-

sários para a continuidade e a sustentabilidade dos serviços, para além da compensação adequada das obrigações de serviço público ou de serviço universal; as regras comunitárias devem favorecer, e não limitar, estas seguranças de financiamento.

13.4 A inexistência deliberada de uma directiva europeia relativa à definição, à organização e ao financiamento das obrigações de serviço público, deixa aos Estados-Membros toda a latitude para escolherem os seus métodos de financiamento, em conformidade com o princípio de subsidiariedade e de proporcionalidade.

13.5 Os Estados-Membros devem poder recorrer a muitos e diversos modos de financiamento das missões e obrigações de serviço público: compensação directa paga pelo orçamento nacional ou das autarquias locais, financiamento baseado na solidariedade social ou territorial entre utentes, contribuições dos operadores e utilizadores, créditos fiscais, direitos exclusivos, etc., instrumentos combinados de financiamento públicos e privados (parceria público-privada) sobretudo em matéria de infra-estruturas públicas que geram receitas provenientes da exploração.

13.6 Dado que os modos de financiamento dependem muito dos Estados ou sectores envolvidos, que estão em permanente mutação devido à evolução tecnológica, o CESE estima que não se deve restringir, a nível comunitário, as fontes de financiamento possíveis ou privilegiar uma em relação à outra, mas sim dar aos Estados-Membros a flexibilidade necessária para decidirem, a nível nacional, regional ou local, com base nas suas prioridades políticas e na sua estimativa de rentabilidade económica, de que modo desejam financiar os serviços cuja responsabilidade assumem.

13.7 Tendo, todavia, em conta as capacidades de financiamento limitadas de parte dos novos Estados-Membros, a União deveria pôr ao seu dispor os meios necessários para promover o desenvolvimento de serviços de interesse geral, económicos e não económicos, eficazes.

Bruxelas, 6 de Julho de 2006.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND