



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 20.11.2007
COM(2007) 725 final

**COMINICAREA COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU,
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL
REGIUNILOR**

de însoțire a Comunicării privind „O piață unică pentru Europa secolului XXI”

**Servicii de interes general, inclusiv servicii sociale de interes general:
un nou angajament european**

{COM(2007) 724 final}
{SEC(2007) 1514}
{SEC(2007) 1515}
{SEC(2007) 1516}

CUPRINS

1.	Introducere	3
2.	Rolul UE: să asigure norme comune, concomitent cu respectarea diversității	3
2.1.	Domeniul de aplicare a acțiunii UE	4
2.2.	Strategia: să îndeplinească obiectivele de interes public prin intermediul pieței unice	6
2.3.	Situația specială a serviciilor sociale.....	7
2.4.	Situația specială a serviciilor medicale	9
3.	Protocolul: un cadru coerent pentru acțiunea UE	9
4.	etapa următoare	12
4.1.	Asigurarea consultanței juridice în chestiuni transversale	12
4.2.	Modernizarea și dezvoltarea politicilor sectoriale	13
4.3.	Monitorizare și evaluare.....	14
5.	Concluzie.....	14

1. INTRODUCERE

Convenirea, de către șefii de stat și de guvern, a unui Protocol privind serviciile de interes general, care va fi anexat Tratatului de la Lisabona, reprezintă un pas decisiv către stabilirea unui cadru transparent și fiabil la nivelul UE. Noul Tratat privind funcționarea Uniunii Europene va include, de asemenea, noul articol 14¹ care subliniază responsabilitatea comună a Uniunii și a statelor membre și stabilește temeiul juridic pentru acțiunea UE.

Noile dispoziții au drept temei un deceniu de dezbateri cu privire la responsabilitățile UE și la întrebarea dacă UE ar trebui sau nu să adopte un cadru comun pentru serviciile de interes general. În urma acestor dezbateri s-a ajuns la puncte de vedere convergente privind rolul și abordarea UE în ceea ce privește serviciile de interes general, în special după Cartea albă din 2004 a Comisiei² și avizul din 2006 al Parlamentului³. A rezultat un amplu acord privind necesitatea de a se asigura certitudinea juridică și coerența tuturor politicilor UE, concomitent cu respectarea diversității sectoarelor și situațiilor. De asemenea se recunoaște pe scară largă faptul că este nevoie de o mai mare cunoaștere și înțelegere a normelor UE. Precizând rolul Uniunii, Protocolul aduce normelor UE claritatea și certitudinea necesară.

Prezenta Comunicare enunță viziunea Comisiei cu privire la aceste dezbateri, în special din perspectiva rezoluției Parlamentului și a Tratatului de la Lisabona. Comunicarea se întemeiază, de asemenea, pe consultările publice privind serviciile de interes general, inițiate în 2006.

2. ROLUL UE: SĂ ASIGURE NORME COMUNE, CONCOMITENT CU RESPECTAREA DIVERSITĂȚII

Serviciile de interes general acoperă o gamă amplă de activități din marile ramuri industriale, cum ar fi energia, telecomunicațiile, transportul, transmisiile audiovizuale și serviciile poștale, dar și din educație, distribuția de apă, gestionarea deșeurilor, servicii medicale și sociale. Aceste servicii sunt esențiale pentru viața de zi cu zi a cetățenilor și întreprinderilor și reflectă modelul de societate european. Serviciile au un rol major în asigurarea coeziunii sociale, economice și teritoriale pe teritoriul Uniunii, fiind vitale pentru dezvoltarea durabilă a Uniunii, din perspectiva unei ocupări sporite a forței de muncă, a incluziunii sociale, creșterii economice și calității mediului.

¹ O modificare adusă articolului 16 TCE.

² Cartea albă din 2004 - COM(2004) 374, 12.5.2004 - s-a întemeiat pe consultările și comunicările anterioare, în special Cartea verde din 2003 a Comisiei - COM(2003) 270, 21.5.2003 -, pe două comunicări din 2001 - COM(2001) 598, 17.10.2001 și „Serviciile de interes general în Europa” (JO C 17, 19.1.2001) -, precum și pe prima comunicare pe această temă din 1996 -, „Servicii de interes general în Europa” (JO C 281, 26.9.1996).

³ Rezoluția Parlamentului European (A6-0275/2006 din 26 septembrie 2006) a finalizat ampla rundă de consultări dintre instituțiile UE și părțile interesate, declanșată de Cartea albă din 2004. Rezoluția susține principiile pe care se întemeiază Cartea albă și acțiunile prioritare prevăzute de aceasta. Rezoluția prevede că nu se poate da o definiție uniformă serviciilor de interes general și nu impune un cadru legislativ unic pe orizontală, însă face apel la UE și la Comisie, în special, să continue acțiunea în diferite domenii și sectoare, astfel încât normele UE să fie mai clare și mai coerente, dar, în același timp, să respecte pe deplin principiul subsidiarității. Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor și-au exprimat punctele de vedere (CESE/2005/121 din 9 februarie 2005, CESE/2006/223 din 6 iulie 2006 și CDR/2004/327 din 23 februarie 2005).

Cu toate că domeniul de aplicare și organizarea serviciilor diferă semnificativ în funcție de tradiția și politica în materie de intervenție a statului, ele pot fi definite ca servicii, atât cu caracter economic cât și neeconomic, pe care autoritățile publice le clasifică drept servicii de interes general și supuse unor obligații specifice de serviciu public. Aceasta înseamnă că, în esență, este responsabilitatea autorităților publice, la nivelul de competență specifică, de a decide cu privire la natura și domeniul de aplicare a serviciului de interes general. Autoritățile publice pot decide să desfășoare aceste servicii pe cont propriu sau pot decide să le încredințeze altor entități, care pot fi de drept public sau privat și pot desfășura o activitate cu sau fără scop lucrativ.

În același timp, furnizorii de servicii trebuie să respecte normele stabilite de Tratatul CE și în legislația secundară a UE, atunci când normele respective sunt aplicabile. În plus, având în vedere dimensiunea comunitară a serviciilor, în prezent o serie de industrii de rețea care asigură servicii de interes economic general intră sub incidența directivelor UE specifice sectorului respectiv. Prin urmare, în parteneriat cu autoritățile naționale, regionale și locale, UE are un rol în stabilirea principiilor și condițiilor privind funcționarea unei game ample de servicii. Această responsabilitate comună este prevăzută de tratat și va fi evidențiată în Protocolul privind serviciile de interes general, care va fi anexat Tratatului de la Lisabona.

2.1. Domeniul de aplicare a acțiunii UE

În conformitate cu principiile subsidiarității și proporționalității, UE intervine în limita competențelor care i-au fost atribuite prin tratat și în măsura necesară. În acțiunile pe care le întreprinde, UE respectă diversitatea situațiilor din statele membre și rolul autorităților naționale, regionale și locale de a asigura bunăstarea cetățenilor acestora și de a promova coeziunea socială, garantând, în același timp, opțiunile democratice privind, între altele, nivelul calității serviciilor.

Pentru prima dată, protocolul introduce în legislația primară a Comunității noțiunea de servicii de interes general, în timp ce actualul Tratat CE se referă numai la serviciile de interes *economic* general. În prezent se poate face deosebirea, în scop pur ilustrativ, între două seturi de servicii de interes general, din punct de vedere al modului în care sunt reglementate de dispozițiile comunitare:

- *Servicii de interes economic general*: furnizarea și organizarea acestor servicii intră sub incidența normelor privind piața internă și concurența din Tratatul CE, întrucât activitățile din servicii sunt de natură economică. În cazul marilor industrii de rețea, cu o dimensiune europeană evidentă, cum ar fi telecomunicațiile, energia electrică, gazul, transportul și serviciile poștale, serviciile sunt reglementate de un cadru legislativ specific la nivel comunitar. Similar, anumite aspecte privind difuzarea serviciilor publice sunt incluse în legislația specifică a UE, cum ar fi Directiva „Televiziunea fără frontiere”. Alte servicii de interes economic general, cum ar fi serviciile din domeniul gestionării deșeurilor, aprovizionării cu apă sau tratarea apelor reziduale, nu fac obiectul unui regim de reglementare de sine stătător la nivelul UE. Cu toate acestea, normele comunitare specifice, cum ar fi legislația privind achizițiile publice, protecția mediului și a consumatorului, se

aplică anumitor aspecte ale serviciilor. În plus, o serie de servicii de interes economic general fac de asemenea obiectul cadrului normativ stabilit de directiva serviciilor⁴.

- *Servicii fără caracter economic*: aceste servicii, de exemplu prerogativele tradiționale ale statului, cum ar fi poliția, justiția și sistemele obligatorii de securitate socială, nu fac obiectul legislației specifice a UE, nici nu sunt incluse în normele pieței interne și ale concurenței, prevăzute de tratat. Unele aspecte privind organizarea acestor servicii pot face obiectul altor norme din tratat, cum ar fi principiul nediscriminării.

S-a pus adeseori problema privind modul în care se poate face deosebirea între serviciile cu caracter economic și serviciile fără caracter economic. Răspunsul nu poate fi dat *a priori* și necesită o analiză caz cu caz. Realitatea acestor servicii este adeseori specifică și diferă mult de la un stat membru la altul și chiar de la o autoritate locală la alta; modul în care sunt furnizate evoluează constant, ca răspuns la noile evoluții economice, sociale și instituționale, cum ar fi modificarea cerințelor de consum, transformările tehnologice, modernizarea administrațiilor publice și transferarea responsabilităților în plan local.

În domeniul acoperit de legea concurenței, în conformitate cu Curtea de Justiție, caracterul economic sau neeconomic al activităților din servicii nu este dat nici de sectorul ori statutul unei entități care furnizează un serviciu (de ex., dacă un organism este sau nu o întreprindere de drept public, de drept privat, o asociație de întreprinderi sau o parte a administrației de stat), nici de modul în care este finanțată; caracterul economic sau neeconomic este dat de natura activității în sine. Pentru a le deosebi, Curtea de Justiție se întemeiază pe un set de criterii legate de condițiile de funcționare a serviciului în cauză, cum ar fi existența unei piețe, prerogativele statului sau obligațiile de solidaritate. În practică, acest lucru presupune că o singură entitate poate desfășura atât activități cu caracter economic, cât și activități fără caracter economic și, prin urmare, poate intra sub incidența normelor concurenței pentru anumite segmente de activitate și nu pentru altele. De exemplu, Curtea de Justiție a hotărât că o anumită entitate poate desfășura, pe de o parte, activități administrative care nu sunt de natură economică, cum ar fi atribuții de poliție și, pe de altă parte, activități pur comerciale⁵. O entitate poate desfășura activități fără caracter economic în cazul în care se comportă ca un fond de caritate și, în același timp, este în concurență cu alți operatori pentru o altă parte din activitatea sa, în virtutea operațiunilor financiare sau imobiliare pe care le desfășoară, eventual fără scop lucrativ⁶. Prin urmare, în temeiul acestei abordări funcționale, fiecare activitate trebuie analizată separat⁷.

Pentru ca un serviciu dat să poată fi clasificat drept activitate economică în temeiul normelor pieței interne (libera circulație a serviciilor și libertatea de stabilire), caracteristica esențială a unui serviciu este aceea că el trebuie să fie furnizat în schimbul unei remunerații. Cu toate acestea, serviciul nu trebuie plătit în mod necesar de beneficiarii acestui serviciu. Natura economică a serviciului nu depinde de statutul legal al furnizorului serviciului în cauză (cum ar fi un organism fără caracter lucrativ) sau de natura serviciului, ci, mai degrabă, de modul în

⁴ Mai multe informații pot fi găsite în documentul de lucru al serviciilor Comisiei privind progresul realizat după lansarea Cărții albe din 2004 privind serviciile de interes general SEC(2007) 1515, publicat în paralel cu prezenta comunicare.

⁵ Cauza C-82/01 *Aéroports de Paris*, [2002].

⁶ Cauza C-222/04 *Cassa di Risparmio di Firenze* [2006].

⁷ Cauza C-118/85 *Comisia c. Italia* [1987]. A se compara, de asemenea, Cauzele C-205/03 *P. Fenin* [2006] și T-155/04- *Selex* [2006] pentru situația în care activități diferite nu au putut fi analizate separat.

care o anumită activitate este prestată, organizată și finanțată. În practică, în afară de activitățile aferente exercitării autorității publice, pentru care nu se aplică normele pieței interne, în temeiul articolului 45 din Tratatul CE, rezultă că marea majoritate a serviciilor pot fi considerate drept „activități economice”, în sensul dispozițiilor din Tratatul CE privind piața internă (articolele 43 și 49).

În acest context, situația serviciilor sociale a făcut obiectul discuțiilor din ultimii ani. Serviciile sociale pot avea sau nu caracter economic, în funcție de activitatea avută în vedere. Deși nu sunt definite, comunicarea din 2006 a identificat două tipuri generale de servicii sociale: în primul rând, sistemele obligatorii și complementare de securitate socială organizate în diferite moduri (organizații cu caracter mutual sau ocupațional) care acoperă principalele riscuri de viață, cum ar fi riscurile legate de îmbolnăvire, îmbătrânire, accidente ocupaționale, șomaj, pensie și handicap; în al doilea rând, alte servicii furnizate direct beneficiarului, cum ar fi serviciile de asistență socială, de ocupare a forței de muncă și de formare profesională, locuințe sociale sau îngrijire pe termen lung. Aceste servicii sunt organizate în mod obișnuit la nivel local și depind foarte mult de finanțarea publică.

2.2. Strategia: să îndeplinească obiectivele de interes public prin intermediul pieței unice

În cazul în care un serviciu de interes general este considerat a fi de natură economică, acesta intră sub incidența normelor privind piața internă și concurența. Din acest motiv se poate pune întrebarea dacă aplicarea deplină a normelor în cauză este compatibilă cu îndeplinirea atribuțiilor de interes general specifice serviciului respectiv. La nivelul tratatului, aceste situații sunt prevăzute de articolul 86 alineatul (2), în conformitate cu interpretarea dată de jurisprudența Curții de Justiție⁸. Articolul prevede că serviciile de interes economic general se supun, în principiu, aplicării normelor din tratat. Cu toate acestea, în cazul în care aplicarea acestor norme obstrucționează îndeplinirea, *de jure* sau *de facto*, a unor atribuții speciale de interes general care le-au fost încredințate, serviciile respective pot beneficia de o derogare de la prevederile tratatului, sub rezerva îndeplinirii anumitor condiții, în special cu privire la proporționalitatea compensației acordate întreprinderilor cărora li s-a încredințat furnizarea acestor servicii.

Așa cum a subliniat în Cartea albă din 2004, Comisia consideră că obiectivele privind dezvoltarea unor servicii de interes economic general care să fie de înaltă calitate, accesibile și convenabile ca preț, precum și obiectivele privind o piață internă deschisă și competitivă sunt compatibile și ar trebui să se susțină reciproc. Experiența a demonstrat, de exemplu în telecomunicații și transporturi sau la nivel local (de ex., atribuirea contractelor de servicii publice), că piețele care sunt deschise concurenței contribuie la creșterea eficienței, accesibilității și capacității de a alege serviciile oferite. În același timp, pot fi menținute dispozițiile specifice, astfel încât să se asigure un echilibru. De exemplu, Curtea acceptă acordarea de drepturi exclusive ori speciale în cazul unor servicii, precum și măsurile care au drept scop reglementarea pieței, cum ar fi cerințele de autorizare, în măsura în care se justifică în baza obiectivelor de interes public și sunt proporționale cu obiectivele urmărite⁹. În

⁸ Cauza C-320/91, Corbeau, [1993], ECR I-2533, cauza C-393/92, Almelo [1994] ECR I-1477, cauzele conexe C-157/94 - C-160/94, Comisia c. Țările de Jos [1997], ECR I-5699, Comisia c. Italia [1997], ECR I-5789, Comisia c. Franța [1997], ECR I-5815, Comisia c. Spania [1997], ECR I-5851.

⁹ De exemplu, Cauza C-70/95, Sodemare [1997] ECR I-3395, cauzele conexe C-282/04 și C-283/04, Comisia c. Țările de Jos [2006].

legislația secundară, realizarea obiectivelor de interes public de către serviciile de interes economic general este prevăzută, de asemenea, în directiva privind serviciile¹⁰.

Capacitatea de a combina furnizarea de servicii de interes general cu dezvoltarea unei piețe unice europene este foarte bine ilustrată de politicile sectoriale elaborate încă de la începutul anilor '90 pentru industriile de rețea, cum ar fi telecomunicațiile, energia, transportul și serviciile poștale, care dețin în prezent peste 7% din PIB și 5% din totalul locurilor de muncă în UE. Deschiderea treptată a sectoarelor respective către concurență a fost însoțită de stabilirea unor obligații de serviciu public pentru fiecare sector, care să acopere aspecte cum ar fi drepturi privind serviciul universal, consumatorii și utilizatorii, precum și problemele legate de sănătate și de siguranță. Aceste politici sectoriale prevăd, de asemenea, domeniul de intervenție a politicii publice la reglementarea acestor rețele, cu trimitere expresă la rolul autorităților naționale de reglementare. Aceste cadre sectoriale sunt în curs de modernizare din perspectiva evoluțiilor tehnologice sau a provocărilor globale, cum ar fi schimbările climatice, precum și datorită extinderilor succesive care au adus o mai mare diversitate în modul de abordare de către statele membre a serviciilor de interes general.

2.3. Situația specială a serviciilor sociale

În aprilie 2006, Comisia a lansat o amplă consultare cu statele membre, furnizorii de servicii și utilizatorii acestora, pentru o mai bună înțelegere a naturii acestor servicii pe teritoriul UE și pentru evaluarea experienței privind aplicarea normelor comunitare, dobândită de factorii interesați¹¹.

Cu toate că funcțiile și organizarea serviciilor sociale diferă foarte mult, consultarea a pus în evidență importanța acestora pentru îndeplinirea obiectivelor de bază ale UE, cum ar fi realizarea coeziunii sociale, economice și teritoriale, un nivel ridicat de ocupare a forței de muncă, de incluziune socială și creștere economică, precum și strânsa interconexiune a acestora cu realitățile sociale.

Obiectivele și principiile de organizare a serviciilor sociale

Serviciile sociale au adeseori rolul de a îndeplini diferite obiective specifice:

- *acestea sunt servicii personalizate, fiind structurate în așa fel încât să răspundă unor cerințe umane vitale, în special cerințelor utilizatorilor care se află într-o situație de vulnerabilitate; serviciile sociale oferă protecție față de riscuri generale și specifice de viață și acordă asistență în situații personale dificile sau de criză; de asemenea serviciile sociale sunt oferite familiilor în contextul unor modificări la nivelul structurii acestora, acordă sprijin în ceea ce privește rolul familiei de a se îngriji atât de membrii tineri ai familiei, cât și de cei în vârstă și, în același timp, de persoanele cu handicap și oferă soluții compensatoare pentru eventualele eșecuri în viața de familie; serviciile sociale sunt instrumente cheie pentru salvagardarea drepturilor fundamentale ale omului și a demnității umane;*
- *ele au un rol preventiv și de coeziune socială și se adresează întregii populații, indiferent de starea materială sau de venit;*

¹⁰ Mai multe informații pot fi găsite în documentul SEC(2007) 1515.

¹¹ COM(2006) 177, 26.4.2006. Consultările au inclus lansarea unui chestionar de către Comitetul pentru protecție socială, pregătirea unui studiu cu rol consultativ privind serviciile sociale de interes general, precum și un raport întocmit de un grup de experți.

- *serviciile sociale contribuie la nediscriminare, egalitatea între sexe, protecția sănătății umane, ameliorarea standardelor de viață și calitatea vieții, precum și la crearea de șanse egale pentru toți și, prin urmare, contribuie la sporirea capacității oamenilor de a fi membri activi ai societății.*

Aceste obiective se reflectă în modul în care sunt organizate, furnizate și finanțate serviciile respective:

- *pentru a putea găsi soluții la multiplele cerințe ale oamenilor ca indivizi, serviciile sociale trebuie să fie cuprinzătoare și personalizate, concepute și furnizate în mod integrat; serviciile sociale presupun adeseori o relație personală între beneficiarul acestora și furnizorul serviciului respectiv;*
- *la definirea și furnizarea unui serviciu trebuie să se țină seama de diversitatea utilizatorilor;*
- *atunci când se răspunde cerințelor utilizatorilor vulnerabili, serviciile sociale se caracterizează adeseori prin relația asimetrică dintre furnizori și beneficiari, care diferă de relația dintre un furnizor comercial /consumator;*
- *întrucât aceste servicii își au adeseori temeiul în tradițiile culturale (locale), se aleg soluții adaptate la beneficiar, care să țină seama de specificitatea situației locale, asigurându-se proximitatea dintre furnizorul serviciului și utilizator, concomitent cu asigurarea accesului egal, pe întreg teritoriul, la aceste servicii;*
- *furnizorii de servicii au nevoie adeseori de o largă autonomie pentru a răspunde atât varietății, cât și caracterului evolutiv al cerințelor sociale;*
- *în general, aceste servicii sunt întemeiate pe principiul solidarității și depind în mare măsură de finanțarea publică pentru a asigura accesul egal, indiferent de starea materială și de venit;*
- *furnizorii de servicii sociale fără scop lucrativ, precum și lucrătorii voluntari au adeseori un rol important în furnizarea serviciilor sociale, prin aceasta exprimându-și calitatea de cetățeni și contribuind la incluziunea socială, la coeziunea socială a comunităților locale și la solidaritatea între generații.*

Consultarea a evidențiat, de asemenea, faptul că serviciile respective sunt angajate într-un important proces de modernizare pentru ca să poată răspunde mai bine noilor provocări, cum ar fi cerințele în schimbare ale cetățenilor europeni și impactul îmbătrânirii și, în același timp, necesitatea de a face față unor constrângeri financiare. Procesul respectiv a avut adeseori drept consecință schimbări profunde în modul în care sunt organizate, furnizate și finanțate aceste servicii, inclusiv apariția unor domenii noi de acțiune, utilizarea externalizării serviciilor care anterior erau furnizate direct de către autoritățile publice, precum și intensificarea transferului de competențe către nivelul local.

Efectul combinat al acestor modificări este acela că tot mai multe activități prestate zilnic de serviciile sociale intră în prezent sub incidența legislației UE, în măsura în care sunt considerate servicii de interes economic. Această nouă situație a ridicat o serie de chestiuni practice, întrucât consultarea a arătat că nu este ușor pentru unii factori interesați din acest sector să înțeleagă și să aplice legislația UE, în special cea referitoare la ajutorul de stat și la achiziții publice. Este posibil ca, la nivelul autorităților locale și, în special, al micilor furnizori de servicii, legislația UE să nu fie cunoscută și să lipsească informații în domeniu, ceea ce poate da naștere la interpretări eronate și la o aplicare eronată a acesteia în teren. În special, autoritățile publice și furnizorii de servicii în domeniul social sunt uneori mai puțin informați decât cei din alte sectoare cu privire la dispozițiile articolului 86 alineatul (2) prezentat anterior. Aplicarea articolului 86 alineatul (2) impune statelor membre respectarea anumitor condiții de bază care au fost abordate *in extenso* în jurisprudența Curții de Justiție și prezentate de Comisie, îndeosebi în textele privind ajutorul de stat adoptate după ce Curtea a pronunțat hotărârea în cauza Altmark care, în practică, exclude de la notificare marea majoritate a serviciilor prestate la nivel local. Printre aceste condiții este prevăzută și

atribuirea furnizorului de servicii, de către autoritatea publică competentă, a unui mandat clar privind operarea serviciului în cauză. Prin urmare, este important ca toate statele membre să asigure că se adoptă actele privind această mandatare pentru toate serviciile de interes economic general, inclusiv furnizarea de servicii sociale, astfel încât cetățenii să beneficieze de o certitudine juridică și o transparență corespunzătoare.

După cum se subliniază în continuare, Comisia s-a angajat să ofere explicații privind normele aplicabile și să acorde asistență cu privire la procesul de modernizare în care sunt angajate serviciile și, în același timp, să respecte pe deplin principiul subsidiarității și responsabilitățile autorităților naționale, regionale și locale.

2.4. Situația specială a serviciilor medicale

Serviciile medicale, de asemenea, reprezintă o parte din cadrul mai larg al serviciilor de interes general. Articolul 152 din tratat precizează că acțiunea comunitară în domeniul serviciilor medicale trebuie să respecte responsabilitățile statelor membre în ceea ce privește organizarea, finanțarea, furnizarea serviciilor medicale și asigurarea îngrijirii medicale. În paralel cu activitatea sa în domeniul serviciilor medicale, Comisia a avut recent o consultare cu caracter deschis privind acțiunea comunitară și eventualele dificultăți la aplicarea dreptului comunitar¹². În urma acestei consultări, Comisia intenționează să elaboreze propuneri de natură să stabilească un cadru pentru servicii medicale transfrontaliere sigure, de înaltă calitate și eficiente, ținând seama în același timp de concluziile Consiliului privind „Valorile și principiile comune ale sistemelor de sănătate din Uniunea Europeană”, adoptate în iunie 2006.

3. PROTOCOLUL: UN CADRU COERENT PENTRU ACȚIUNEA UE

Protocolul anexat Tratatului de la Lisabona oferă un cadru coerent care va orienta acțiunea UE și va servi drept referință pentru toate nivelele de guvernare. Prin clarificarea principiilor și precizarea valorilor comune care stau la baza politicilor comunitare, protocolul conferă vizibilitate, transparență și claritate modului în care sunt abordate la nivel comunitar serviciile de interes general.

¹² SEC(2006) 1195, 26.9.2006.

Protocol privind serviciile de interes general

La reuniunea Conferinței interguvernamentale de la Lisabona din octombrie 2007 s-a convenit adăugarea următorului protocol la Tratatul de la Lisabona¹³ :

„Înaltele Părți Contractante,

În dorința de a sublinia importanța serviciilor de interes general,

Au convenit asupra următoarelor dispoziții de interpretare, care se anexează Tratatului privind Uniunea Europeană și Tratatului privind funcționarea Uniunii:

Articolul 1

Valorile comune ale Uniunii în legătură cu serviciile de interes economic general în sensul articolului 14 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene se referă, în special, la:

- rolul esențial și marea libertate de care dispun autoritățile naționale, regionale și locale în ceea ce privește furnizarea, mandatarea și organizarea serviciilor de interes economic general într-o corelare cât mai strânsă cu cerințele utilizatorilor;*
- diversitatea diferitelor servicii de interes economic general și diferențele la nivelul cerințelor și preferințelor utilizatorilor, care pot avea drept teme situațiile geografice, sociale sau culturale diferite;*
- un nivel ridicat al calității, siguranței și accesibilității, al egalității de tratament și al promovării accesului universal, precum și a drepturilor utilizatorilor.*

Articolul 2

Dispozițiile tratatelor nu prejudiciază în niciun fel competența statelor membre de a furniza, mandata și organiza servicii de interes general fără caracter economic”.

Protocolul se întemeiază pe o serie de principii mai funcționale pe care le reafirmă, al căror rol este de a orienta activitatea instituțiilor UE și, în special, activitatea Comisiei, cum ar fi:

- *Rolul și marea libertate de care dispun autoritățile naționale, regionale și locale în ceea ce privește operarea serviciilor de interes economic general într-o corelare cât mai strânsă cu cerințele utilizatorilor:* serviciile de interes economic general ar trebui să răspundă cerințelor și să fie furnizate în cât mai strânsă legătură cu cetățenii și cu întreprinderile. În acțiunile sale, UE ar trebui să respecte principiile subsidiarității și proporționalității. Autoritățile competente ale statelor membre au libertatea de a defini ceea ce consideră a fi servicii de interes economic general și au o mare libertate de a decide cu privire la modul de organizare, reglementare și finanțare a serviciilor respective, în conformitate cu legislația UE și în limitele de eroare evidente. În special, normele concurenței și normele pieței interne nu se aplică activităților fără caracter economic.
- *Respectarea diversității serviciilor, situațiilor, cerințelor și preferințelor utilizatorilor:* ar trebui respectate diferențele dintre diversele servicii de interes economic general și diferitele cerințe și preferințe ale cetățenilor, utilizatorilor și consumatorilor rezultate din diferite situații economice, sociale, geografice, culturale și fizice. Ar trebui să se țină seama în mod corespunzător de diversitatea specifică acestor servicii, de situațiile în care sunt furnizate, caracteristicile furnizorilor de servicii și condiția de flexibilitate în vederea

¹³ Citatul următor nu aduce atingere versiunii finale a tratatului ce urmează a fi semnat, precum și traducerii acestuia în limbile oficiale ale UE.

adaptării serviciilor la diferite cerințe: acest lucru este relevant, în special, în cazul serviciilor sociale. Regulamentul în domeniu ar trebui actualizat cu regularitate pentru a se ține seama de noile evoluții, cum ar fi inovația tehnologică.

- *Obținerea unui grad ridicat de calitate, siguranță și accesibilitate:* promovarea creării unor servicii de interes economic general de înaltă calitate, sigure și convenabile ca preț reprezintă un obiectiv important al acțiunii UE. Acest lucru înseamnă accesul la servicii, inclusiv la cele transfrontaliere; rentabilitatea și accesibilitatea economică a prețurilor, inclusiv regimuri speciale pentru persoanele cu venituri mici și cu nevoi speciale, ceea ce este deosebit de important în cazul serviciilor sociale; siguranță fizică, fiabilitate și continuitate; servicii de înaltă calitate și posibilitatea de a le alege; transparență și acces la informațiile furnizorilor de servicii și ale organismelor de reglementare. Atunci când acțiunea UE este oportună, instrumentele specifice sectoriale ale UE ar trebui să stabilească norme care să asigure calitatea, securitatea și siguranța produselor și serviciilor pentru consumatori și utilizatori în general, precum și pentru toate persoanele care participă la crearea acestora.
- *Asigurarea egalității de tratament și promovarea accesului universal:* accesul la serviciile de interes economic general este recunoscut ca drept în Carta Drepturilor Fundamentale a UE. Acest lucru include asigurarea unui tratament egal între femei și bărbați, precum și combaterea tuturor formelor de discriminare în ceea ce privește accesul la serviciile de interes economic general. Atunci când o normă sectorială a UE se întemeiază pe conceptul de serviciu universal, aceasta ar trebui să stabilească dreptul tuturor de a avea acces la anumite servicii considerate esențiale și să impună furnizorilor de servicii obligația de a oferi servicii stabilite în conformitate cu unele condiții specifice, inclusiv deplină acoperire teritorială și prețul convenabil. Serviciul universal asigură un set minim de drepturi și obligații care, ca normă generală, pot fi dezvoltate în continuare la nivel național. Conceptul este dinamic și trebuie actualizat cu regularitate la nivelul fiecărui sector. Promovarea accesului pe tot teritoriul UE este esențială pentru promovarea coeziunii teritoriale în UE, astfel cum se menționează anterior în cazul serviciilor sociale. Teritoriile dezavantajate din punct de vedere geografic sau natural, cum ar fi regiunile ultraperiferice, insulele, regiunile muntoase, zonele slab populate și frontierele externe, adeseori au dificultăți privind accesarea serviciilor de interes general, din cauza depărtării de piețele importante sau din cauza costului ridicat al conexiunii. Trebuie să se țină seama de aceste cerințe specifice.
- *Menținerea drepturilor utilizatorilor:* ar trebui prevăzute, promovate și menținute drepturile cetățenilor, consumatorilor și utilizatorilor. Capacitatea consumatorilor și utilizatorilor, inclusiv a persoanelor vulnerabile sau cu handicap de a beneficia de drepturile lor, în special dreptul la acces, necesită adeseori existența unor organisme independente de reglementare cu personal corespunzător și cu atribuții și competențe bine definite. Acestea includ competența de a impune sancțiuni, în special capacitatea de a monitoriza transpunerea și aplicarea dispozițiilor privind serviciul universal. Sunt necesare, de asemenea, dispoziții pentru reprezentarea și participarea activă a consumatorilor și utilizatorilor la definirea și evaluarea serviciilor, existența unor mecanisme adecvate de reparație și compensare, precum și existența unei clauze de revizuire care să permită adaptarea în timp a cerințelor, astfel încât acestea să reflecte noile evoluții sociale, tehnologice și economice. Organismele de reglementare ar trebui să monitorizeze, de asemenea, evoluțiile pieței și să ofere date în vederea evaluării.

- *Servicii fără caracter economic*: după cum s-a precizat anterior, serviciile respective nu fac obiectul unei legislații specifice a UE, nici nu sunt acoperite de prevederile din tratat referitoare la piața internă și concurență.

Până la intrarea în vigoare a noului tratat, care va da forță juridică noilor dispoziții, Comisia intenționează să facă uz de protocol și de principii ca repere pentru verificarea coerenței și proporționalității politicilor și inițiativelor UE.

4. ETAPA URMĂTOARE

Pe baza protocolului și în conformitate cu abordarea de către Parlament, Comisia va consolida în continuare cadrul UE aplicabil serviciilor de interes general, inclusiv pentru servicii sociale și medicale, oferind soluții concrete la probleme concrete, atunci când există. În urma progreselor înregistrate, atenția ar trebui să se axeze tot mai mult pe transpunerea și aplicarea corespunzătoare a normelor UE, cu un accent mai mare pe monitorizarea rezultatelor la nivelul utilizatorilor și consumatorilor, diseminarea informațiilor și schimbul de bune practici, monitorizarea executării și evaluarea performanței. Comisia are în vedere o combinație între acțiunile sectoriale și acțiunile specifice fiecărei probleme, care vor urmări trei coordonate, astfel:

4.1. Asigurarea consultanței juridice în chestiuni transversale

Comisia este conștientă de faptul că aplicarea legislației comunitare la serviciile de interes economic general poate pune probleme și că în mod constant se caută clarificări sau explicații privind normele UE, în diferite domenii. În acest context, Comisia s-a angajat să înlesnească utilizatorilor și profesioniștilor din domeniu obținerea unor răspunsuri rapide la chestiunile practice, explicații și interpretări. Răspunsurile la chestiunile ridicate vor fi publicate și se va pune la dispoziție cu regularitate, printr-un site internet, o actualizare corespunzătoare, care să reflecte poziția Comisiei. Ca un prim exemplu, împreună cu această comunicare a fost publicat un set de răspunsuri la chestiunile privind aplicarea normelor în domeniul achizițiilor publice și al ajutorului de stat, în special referitoare la serviciile sociale de interes general¹⁴.

Un serviciu de informare interactiv

În curând se va pune la dispoziția cetățenilor, furnizorilor de servicii, autorităților publice și tuturor părților interesate, un serviciu online specializat și interactiv, care să ofere informații și să permită acestora să pună întrebări privind aplicarea legislației UE. Răspunsurile la întrebările puse frecvent, începând cu întrebările puse în contextul consultărilor privind serviciile sociale, vor fi postate pe site-ul internet al Comisiei. Comisia dorește ca acest instrument să-i ajute pe factorii la nivel local și regional, în special în domeniul serviciilor sociale, să ajungă la o bună înțelegere a poziției Comisiei privind dispozițiile comunitare relevante și ca în timp să se ofere un răspuns direct și ușor accesibil tuturor chestiunilor rezultate din practica în domeniu.

În domeniul ajutorului de stat, decizia și cadrul privind ajutorul de stat sub forma unei compensații de serviciu public, adoptată în 2005 (denumită adeseori „pachetul Altmark”¹⁵) reprezintă deja o contribuție semnificativă la simplificarea normelor aplicabile, în conformitate cu principiile referitoare la o mai bună reglementare. Aceste texte sunt în deplină

¹⁴ A se vedea SEC(2007) 1514 și respectiv SEC(2007) 1516.

¹⁵ Mai multe informații referitoare la „pachetul Altmark” pot fi găsite în documentul SEC(2007) 1515.

conformitate cu marea libertate de care dispun statele membre în ceea ce privește definirea atribuțiilor ce revin serviciilor de interes economic general. Acestea permit statelor membre să asigure aceste atribuții printr-un act de mandatare și să compenseze toate costurile nete suportate de companiile care au fost mandatate să furnizeze aceste servicii. În acest context, prin separarea conturilor se obține transparență și se evită compensarea excesivă. În plus, compensarea pentru serviciile care îndeplinesc aceste condiții este exceptată în totalitate de la notificare, în măsura în care suma totală a compensațiilor este mai mică de 30 MEUR pe an sau chiar fără limite în ceea ce privește locuințele sociale și spitalele. În practică, aceasta exceptează de la notificare marea majoritate a serviciilor prestate la nivel local. Comisia va evalua și va raporta cu privire la aplicarea pachetului referitor la ajutorul de stat până la sfârșitul anului 2009 și va examina dacă trebuie actualizat sau nu în acest context.

O serie de chestiuni așteaptă un răspuns și/sau apar în domeniul parteneriatelor de tip public-privat și al concesiunilor. Comisia va prezenta în scurt timp o comunicare de interpretare privind parteneriatele instituționalizate de tip public-privat în vederea clarificării normelor aplicabile. Pe baza rezultatelor analizei de impact, Comisia are în vedere unele măsuri care să clarifice normele aplicabile în domeniul concesiunilor. De asemenea au fost formulate cereri privind mai buna explicare a normelor aplicabile achizițiilor publice, ca urmare a intrării în vigoare, în ianuarie 2006, a noilor directive. Setul de instrumente prezentate anterior ar trebui să ofere o mai mare claritate.

Aceste eforturi vor completa inițiativele mai ample aflate în derulare pentru îmbunătățirea accesului la informații și dezvoltarea instrumentelor de comunicare după examinarea pieței unice, cum ar fi crearea unui „serviciu de asistență pentru piața unică” al UE.

4.2. Modernizarea și dezvoltarea politicilor sectoriale

Comisia s-a angajat să continue și să dezvolte abordarea sectorială prin propunerea, atunci când este cazul, de inițiative sectoriale care să țină seama de cerințele și situațiile specifice fiecărui sector și să reflecte principiile expuse în protocolul avut în vedere. La nivelul UE există deja câteva cadre specifice fiecărui sector și aplicabile industriilor de rețea. Cu toate acestea, într-o piață unică dinamică și în continuă evoluție, este posibil ca acestea să necesite actualizare în anii viitori.

Comisia va avea în vedere, în special:

- *în domeniul energiei:* continuarea măsurilor pentru asigurarea definitivării pieței interne a energiei propusă în septembrie 2007, precum și a proiectului de Cartă europeană privind drepturile consumatorilor de energie;
- *în domeniul transportului:* măsuri care să constituie o continuare a propunerii sale din iulie 2006 privind modernizarea legislației pieței unice din domeniul aviației; monitorizarea punerii în aplicare a „pachetului privind a treia cale ferată” și regulamentul revizuit referitor la serviciile publice din domeniul transportului de călători, odată ce acordul a fost convenit;
- *în domeniul comunicațiilor electronice:* urmărirea propunerilor sale privind revizuirea cadrului de reglementare în domeniul comunicațiilor electronice (inclusiv telefonie fixă, accesul la mobile și la bandă largă, precum și transmiterea conținutului emisiunilor de radio sau televiziune) și publicarea unei comunicări privind chestiunile pe termen lung în domeniul serviciului universal în comunicațiile electronice;

- *în domeniul serviciilor poștale:* să sprijine statele membre la transpunerea directivei pentru definitivarea pieței interne a serviciilor poștale ale UE;
- *în domeniul serviciilor medicale:* prezentarea de propuneri care să constituie cadrul unor servicii medicale sigure, de înaltă calitate și eficiente;
- *în domeniul serviciilor sociale:* desfășurarea acțiunilor prevăzute în casuță.

Strategie în sprijinul calității serviciilor sociale din UE

Consultarea privind serviciile sociale a demonstrat că este necesar să fie susținută mai sistematic promovarea calității serviciilor sociale. Fondul Social European și FEDR acordă deja sprijin financiar direct unor servicii. Metoda deschisă de coordonare pentru protecția socială și incluziunea socială stabilește un cadru strategic pentru continuarea reformelor și schimbul de bune practici. Pe baza acestei experiențe, Comisia va susține elaborarea, în cadrul Comitetului pentru protecție socială, a unui cadru comunitar fără caracter constrângător în domeniul calității, care să stabilească orientări privind metodologia de stabilire, monitorizare și evaluare a normelor de calitate. În plus, prin programul PROGRESS, Comisia va susține inițiativele transeuropene pornite de la bază, menite să stabilească norme de calitate fără caracter constrângător și să consolideze schimbul de experiență și, în același timp, va promova formarea autorităților publice în domeniul achizițiilor publice.

4.3. Monitorizare și evaluare

Comisia consideră că este important, din punct de vedere al calității și transparenței procesului decizional, să efectueze în mod periodic o evaluare detaliată și să prezinte metodologia și rezultatele evaluării, astfel încât aceasta să fie supusă examinării. De obicei, această activitate se desfășoară pe fiecare sector în parte.

Noile instrumente de monitorizare a pieței, prezentate în raportul final referitor la analizarea pieței unice, de exemplu „tabelul de bord al consumatorului”, reprezintă un pas înainte în evaluarea performanțelor. Încă de la publicarea Cărții albe din 2004 s-au înregistrat progrese în dezvoltarea sistemului de evaluări intersectoriale ale industriilor de rețea la nivelul UE. Metodologia a fost revizuită, iar Comisia își va prezenta propunerile de îmbunătățire în 2008.

Comisia a fost solicitată în mod expres să prezinte Parlamentului o analiză amplă și actualizată cu privire la efectele „liberalizării”. Comisia va ține seama de această cerere atunci când își va revizui metodologia și va efectua această analiză în contextul raportului periodic de evaluare a serviciilor de rețea.

Comisia va analiza, de asemenea, progresul privind aplicarea protocolului, odată cu intrarea în vigoare a noului tratat. În plus, Comisia va publica din doi în doi ani un raport privind serviciile sociale, care va servi drept instrument de schimb cu părțile interesate.

5. CONCLUZIE

În această importantă etapă de dezvoltare a UE este vital, până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, să se asigure o viziune comună asupra inițiativelor care vor fi puse

în aplicare pentru obținerea unor rezultate concrete pentru europeni. Aceasta este abordarea care stă la baza Agendei pentru cetățeni¹⁶, lansată de Comisie.

Abordarea UE privind serviciile de interes general, inclusiv serviciile sociale și medicale, este în esență pragmatică. Ea reflectă repartizarea competențelor între diferitele nivele de guvernare în UE. Această abordare respectă diversitatea și particularitățile acestor servicii. Atunci când sunt stabilite cadre sectoriale, se are în vedere crearea unei valori adăugate clare, la nivel european. Aceste cadre sectoriale sunt revizuite cu regularitate, astfel încât să reflecte noile evoluții economice, sociale și tehnologice. Aplicarea dreptului comunitar este monitorizată în conformitate cu Tratatul CE și este analizată periodic, pentru a se ține seama de noile realități. În domeniile care ar putea fi considerate problematice, au avut loc ori sunt în desfășurare consultări susținute, în vederea identificării și soluționării problemelor curente sau emergente.

Discuțiile declanșate de Cartea albă din 2004 au fost deosebit de utile pentru o mai bună înțelegere a rolului și a abordării la nivelul UE a serviciilor de interes general. Din dezbaterile care au urmat și din opiniile exprimate de celelalte instituții europene a reieșit că există un acord de ansamblu cu privire la o serie de principii care orientează acțiunile UE, în pofida unor divergențe de opinii. De asemenea cadrele sectoriale au oferit o bază practică pentru identificarea principiilor cheie care pot fi aplicate serviciilor de interes general în spațiul european.

Protocolul și principiile revizuite din noul tratat se întemeiază pe aceste discuții și pe experiența dobândită și marchează un nou angajament european. După zece ani de la prima Comunicare la nivelul UE și trei ani de la Cartea albă, acestea reflectă amplul consens care există în spațiul UE cu privire la rolul și la responsabilitățile UE. Întrucât, în prezent, cadrul UE a fost consolidat de protocol, a venit momentul să ne concentrăm pe aplicarea lui. Pe această bază și concomitent cu acțiunea la nivel național, regional și local, Comisia este hotărâtă să contribuie la asigurarea clarității, coerenței și accesibilității normelor UE, astfel încât serviciile de interes general să-și poată îndeplini atribuțiile și să contribuie la îmbunătățirea calității nivelului de trai al cetățenilor europeni.

¹⁶ COM(2006) 211, 10.5.2006.