

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Okvir kakovosti za storitve splošnega pomena v Evropi

(COM(2011) 900 final)

(2012/C 229/18)

Poročevalec: **g. SIMONS**

Evropska komisija je 20. decembra 2011 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Okvir kakovosti za storitve splošnega pomena v Evropi

COM(2011) 900 final.

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 10. maja 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 481. plenarnem zasedanju 23. in 24. maja 2012 (seja z dne 23. maja) s 145 glasovi za, 2 glasovoma proti in 7 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Odbor izraža razočaranje nad naslovom sporočila, ki je zavajajoč in vsebinsko obljublja več, kot ponuja. Zavajajoč je zato, ker se pomen izraza „okvir kakovosti“ očitno ne nanaša na priznano skupno vrednoto „kakovosti“ iz člena 14 PDEU in Protokola št. 26 – vrednoto, ki je sporočilo ne obravnava niti na splošno niti glede na posamezne sektorje.

1.2 Odbor poudarja, da je treba objaviti ta pojasnila o storitvah splošnega pomena. Odbor pozdravlja pojasnila, ki jih vsebuje sporočilo Komisije, vendar s pridržkom navedenih pripomb. Odbor je v preteklih letih večkrat opozoril na potrebo po kakovostnih, učinkovitih in sodobnih storitvah splošnega pomena.

1.3 Odbor je še vedno prepričan, da je nove določbe primarne zakonodaje o storitvah splošnega pomena nujno treba prenesti v sekundarno sektorsko in po potrebi medsektorsko zakonodajo.

1.4 Sedanja gospodarska in finančna kriza je znova izrecno ponazorila osrednjo vlogo storitev splošnega pomena pri zagotavljanju socialne in teritorialne kohezije, pri čemer ne gre pozabiti na to, da politične odločitve omejujejo finančna sredstva javnega sektorja. Odbor se strinja, da je nujno treba sprejeti ustrezne ukrepe za ohranitev zagotavljanja teh storitev in izboljšanje njihove kakovosti.

1.5 Odbor meni, da je institucionalni okvir (člen 14 PDEU, Protokol št. 26 in člen 36 Listine o temeljnih pravicah) dobra

podlaga za nadaljnji razvoj, vendar meni, da to sporočilo še ne vsebuje potrebnega usklajenega in specifičnega pristopa k storitvam splošnega pomena.

1.6 Zagotavljanje, naročanje in financiranje storitev splošnega gospodarskega pomena je in bo ostalo po mnenju Odbora v pristojnosti držav članic in poteka v skladu s sektorsko zakonodajo, ki omogoča rešitve po meri, medtem ko je zakonodajna pristojnost EU zlasti na področju opredelitve ekonomskih in finančnih okvirnih pogojev in nadzora nad očitnimi pomanjkljivostmi.

1.7 Odbor vztraja, da je pri reviziji sektorske zakonodaje, ki vsebuje obveznosti zagotavljanja univerzalnih storitev, potrebno neprestano preverjanje na podlagi novih določb primarne zakonodaje, spreminjajočih se potreb uporabnikov ter tehnoloških in ekonomskih sprememb, pri katerem sodelujejo zainteresirane strani in organizirana civilna družba. Odbor meni, da je pri tej reviziji treba uporabiti pristop, ki upošteva tako zaposlovanje kot tudi socialno in teritorialno kohezijo, saj so se ti vidiki doslej zanemarjali.

1.8 V Protokolu št. 26 je poudarjeno, da je zagotavljanje, naročanje in organiziranje negospodarskih storitev splošnega pomena v pristojnosti držav članic. Odbor meni, da so zato države članice v prvi vrsti odgovorne za njihovo ocenjevanje na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, Evropska komisija pa ima zgolj nalogo, da razširja tako imenovane najboljše prakse in preverja, ali so storitve v skladu s splošnimi načeli, zapisanimi v Pogodbah EU.

1.9 Odbor ceni prizadevanja Komisije, da v sporočilu pojasni osnovne pojme, ki se uporabljajo v razpravah o storitvah splošnega pomena, ki neposredno zadevajo stranke in uporabnike, torej državljane na splošno. Žal pa ta pojasnila niso izčrpana. Odbor meni, da bi morala opredelitev storitev splošnega pomena zajemati več kot le navedbo obstoja trga. Pri tem bi lahko na primer navedli demokratično legitimno politično odločanje v državah članicah. Zato je priporočljivo, da se izvede obsežno posvetovanje in znova pripravi glosar pojmov, ki ne dopušča različnih razlag v različnih jezikih, da se preprečijo napakne razlage.

1.10 Odbor se strinja s povečanjem jasnosti in pravne varnosti v zvezi s predpisi EU, ki se uporabljajo za storitve splošnega gospodarskega pomena. To velja tudi za objavo „navodil“ Komisije, ki so namenjena boljšemu razumevanju in izvajanju predpisov EU o storitvah splošnega gospodarskega pomena, zlasti če so ustrezno pripravljena v sodelovanju s strokovnjaki.

1.11 V zvezi z nadaljnjim zagotavljanjem dostopa do bistvenih storitev, kot so poštna storitve, osnovne bančne storitve, javni prevoz, energetika in elektronske komunikacije, mora po mnenju Odbora obstajati univerzalna pravica do dostopa, zlasti za stranke, ki so prikrajšane, kot so invalidi ali osebe, ki živijo pod pragom revščine. Države članice bodo morale na podlagi veljavnega pravnega sistema in pod nadzorom Komisije vedno znova skrbno pretehtati, ali se te storitve ohranijo v javnem sektorju oziroma se vanj vključijo ali pa se pod strogimi pogoji (delno) prepustijo trgu.

1.12 Odbor meni, da bi bilo treba v tem sporočilu več pozornosti nameniti socialnim in zdravstvenim storitvam splošnega pomena ter storitvam trga dela, ki so splošnega pomena. Komisijo zato poziva, naj okrepi dejavnosti za opredelitev pojma socialnih storitev splošnega pomena. Ravno tako kot Komisija tudi Odbor meni, da je v EU ključna tudi vloga socialnih storitev splošnega pomena v sektorjih, kot so zdravstveno varstvo, varstvo otrok, varstvo starejših, pomoč invalidom, socialna stanovanja in storitve trga dela.

1.13 Odbor poziva Komisijo, naj nemudoma predstavi predloge v zvezi s spodbujanjem kakovostnih pobud, zlasti za socialne storitve splošnega pomena, saj jih to sporočilo skoraj ne obravnava in ker je povpraševanje po njih vse večje, njihovo financiranje pa vse bolj problematično. Komisija mora poleg tega nadaljevati z delom na področju izvajanja „prostovoljnega evropskega okvira kakovosti za socialne storitve“ na ravni držav članic.

2. Uvod

2.1 Z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe so bile uvedene nove določbe o storitvah splošnega pomena, in sicer

člen 14 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) in Protokol št. 26 o razlagi pojma „skupne vrednote“ iz člena 14 PDEU ter o negospodarskih storitvah splošnega pomena. Poleg tega je člen 36 Listine o temeljnih pravicah pridobil enako pravno veljavo kot Pogodbi.

2.2 Poleg tega še vedno trajajoča gospodarska in finančna kriza ponazarja osrednjo vlogo, ki jo imajo storitve splošnega pomena pri zagotavljanju socialne in teritorialne kohezije, ter njen učinek na javni sektor. Raziskave so pokazale, da javne storitve, ki obsegajo veliko več kot le storitve splošnega pomena, predstavljajo več kot 26 % BDP v 27 državah EU in zagotavljajo 30 % evropskih delovnih mest.

2.3 To so tudi glavni razlogi, da se je Komisija odločila objaviti sporočilo na to temo.

3. Vsebina dokumenta Komisije

3.1 Komisija meni, da bo okvir kakovosti zagotovil, da bo zakonodajno in regulativno okolje na ravni EU še naprej krepilo socialno razsežnost enotnega trga, bolje upoštevalo posebno naravo storitev splošnega pomena ter bo lahko kos izzivu zagotavljanja tovrstnih storitev na tak način, da se spoštujejo vrednote, priznane v Protokolu št. 26, ki so kakovost, varnost in cenovna dostopnost, enaka obravnava, splošni dostop ter pravice uporabnikov.

3.2 Komisija ugotavlja, da sta se z leti povpraševanje po storitvah splošnega pomena in način njihovega zagotavljanja močno spremenila. Komisija navaja, da je te storitve prej zagotavljala centralna raven države, sedaj pa se vse pogosteje prek ustrezne zakonodaje oddajajo javnim organom na nižji ravni ali zasebnemu sektorju.

3.3 Te trende, opisane v točki 3.2, krepijo proces liberalizacije, spremembe prednostnih nalog vladnih politik ter spremenjene potrebe in pričakovanja uporabnikov. Ker je veliko tovrstnih storitev gospodarske narave, se zanje uporabljajo pravila o notranjem trgu in konkurenci, „kolikor uporaba takšnih pravil pravno ali dejansko ne ovira izvajanja posebnih nalog, ki so jim dodeljene“.

3.4 Kljub temu, da obstajajo pomisleki glede vpliva teh pravil, zlasti na socialne storitve, je Komisija prepričana, da jih je mogoče uporabljati na način, ki upošteva posebne potrebe in izboljša zagotavljanje tovrstnih storitev, pri čemer pa je seveda treba upoštevati potrebno prožnost.

3.5 Okvir kakovosti, ki ga predstavlja Komisija, temelji na treh področjih ukrepanja, ki pa jih Komisija ne dodela v konkretne predloge.

4. Splošne ugotovitve

4.1 Odbor izraža razočaranje nad naslovom sporočila, ki je zavajajoč in vsebinsko obljublja več, kot ponuja. Zavajajoč je zato, ker se pomen izraza „okvir kakovosti“ očitno ne nanaša na priznano skupno vrednoto „kakovosti“ iz člena 14 PDEU in njenega Protokola št. 26 – vrednoto, ki je sporočilo ne obravnava niti na splošno niti glede na posamezne sektorje. Enako velja tudi za ostale vrednote, ki so varnost, cenovna dostopnost, enaka obravnava ter spodbujanje splošnega dostopa in pravic uporabnikov.

4.2 Zelo obžalovanja vredno je tudi dejstvo, da sporočilo ne vsebuje ocene učinkov, saj je glede trditev in ugotovitev Komisije, zlasti tistih, ki so navedene v točki 3.2, potrebnih še veliko pojasnil. Tako Odbor kot tudi strokovnjaki trdijo, da je to vrsto storitev že od nekdaj zagotavljala regionalna in lokalna raven.

4.3 Odbor poudarja, da je o storitvah splošnega pomena treba objaviti ta pojasnila. Že v preteklih mnenjih ⁽¹⁾ je opozoril na potrebo po učinkovitih, sodobnih, fizično in cenovno dostopnih storitvah splošnega pomena, ki so eden od stebrov evropskega socialnega modela in socialnega tržnega gospodarstva, ter da jim je treba neprestano namenjati pozornost, zlasti v tem obdobju finančne in gospodarske krize v Evropi.

4.4 V zvezi s tem Odbor podpira pristop Komisije in jo poziva k nadaljevanju dela v zvezi s priznavanjem posebne narave socialnih storitev splošnega pomena, na primer pri določbah o državnih pomočeh in storitvah trga dela.

4.5 Odbor je še vedno prepričan, da je nove določbe primarne zakonodaje o storitvah splošnega pomena nujno treba prenesti v sekundarno sektorsko in po potrebi medsektorsko zakonodajo.

4.6 Odbor meni, da bi bilo treba v tem sporočilu več pozornosti nameniti socialnim in zdravstvenim storitvam splošnega pomena. Komisijo zato poziva, naj okrepi svoja prizadevanja za opredelitev pojma socialnih storitev splošnega pomena. Poleg tega je treba opozoriti, da obstajajo tudi druge storitve splošnega pomena, ki jih Komisija ne navaja, na primer v sektorju kulture, izobraževanja, javne radiodifuzije itd. Tako kot Komisija tudi Odbor meni, da je v EU ključnega pomena tudi vloga socialnih storitev splošnega pomena v sektorjih, kot so zdravstveno varstvo, varstvo otrok, varstvo starejših, pomoč invalidom, socialna stanovanja in storitve trga dela.

4.7 Z uvedbo novih določb ob začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe, in sicer člena 14 Pogodbe o delovanju Evropske unije

(PDEU) in Protokola št. 26 o storitvah splošnega pomena, pa tudi člena 36 Listine o temeljnih pravicah, ki ima enako pravno veljavnost kot Pogodbi, so bili ustvarjeni pogoji, da se vse pobude, ki jih je Komisija sprejela v zvezi s storitvami splošnega pomena, združijo v en sam okvir. Po mnenju Odbora je to koristen ukrep, vendar pa je treba opozoriti, da to sporočilo še ne vsebuje potrebnega usklajenega in specifičnega pristopa do storitev splošnega pomena, kot je npr. dostop do teh storitev. Zato Komisijo poziva, naj v zvezi s tem predloži konkretne predloge.

4.8 S členom 14 PDEU je EU na področju storitev splošnega gospodarskega pomena dobila zakonodajno pristojnost, da za službe, ki opravljajo te storitve, v uredbah določi načela in pogoje, zlasti ekonomske in finančne, ki jim omogočijo izpolnjevanje njihovih nalog. Po mnenju Odbora je iz konteksta tega člena jasno razvidno, da pri tem ne gre za pogoje službe same – saj te določijo nacionalni organi (pri tem nacionalni organi pomenijo centralne, regionalne in lokalne oblasti) – temveč za okvirne in sektorske pogoje na področjih pristojnosti EU.

4.9 V tem členu je poleg tega jasno navedeno, da zagotavljanje in financiranje takih služb ter naročanje njihovih storitev je in bo ostalo v pristojnosti organov držav članic na nacionalni in podnacionalni ravni. Odbor je v preteklosti vedno zagovarjal to stališče. Zato bi morala Komisija še naprej pridobivati znanje o teh storitvah na nacionalni ravni, da bi lahko sodila o uporabi pravil EU.

4.10 Komisija navaja, da bo še naprej redno preučevala potrebo po reviziji obstoječe sektorske zakonodaje, ki vključuje obveznosti zagotavljanja univerzalnih storitev. Odbor želi pri tem opozoriti, da morajo ta redna proučevanja potekati na podlagi novih določb primarne zakonodaje, spreminjajočih se potreb uporabnikov ter tehnoloških in ekonomskih sprememb ter v sodelovanju z zainteresiranimi stranmi in civilno družbo. To velja še posebej, ko gre za preučevanje potrebe po novih obveznostih zagotavljanja univerzalnih storitev v drugih sektorjih. Odbor je svoje stališče o tem vprašanju že izrazil v enem od prejšnjih mnenj ⁽²⁾.

4.11 Protokol št. 26 v členu 1 določa osnovna načela, ki veljajo za storitve splošnega gospodarskega pomena, v členu 2 pa pristojnosti držav članic, da zagotavljajo, naročajo in organizirajo negospodarske storitve splošnega pomena. Odbor zato meni, da so države članice v prvi vrsti odgovorne za ocenjevanje storitev iz člena 2 na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni; Evropska komisija pa ima nalogo, da v okviru nadzora očitnih pomanjkljivosti zagotovi, da so te storitve v skladu s splošnimi načeli, zapisanimi v Pogodbah EU.

⁽¹⁾ UL C 48, 15.2.2011, str. 77–80; UL C 128, 18.5.2010, str. 65–68; UL C 162, 25.6.2008, str. 42–45; UL C 309, 16.12.2006, str. 135–141.

⁽²⁾ UL C 48, 15.2.2011, str. 77–80.

4.12 Odbor ceni prizadevanja Komisije, da pojasni različne pojme, ki se uporabljajo v razpravah o storitvah splošnega pomena. Žal pa ta pojasnila niso popolna, deloma pa so celo nepravilna. Sporočilo tako med drugim ne vsebuje razlage pomena „bistvenih storitev“ in njegove umestitve v celoto, postavlja pa se tudi vprašanje, ali ima v nizozemski različici beseda „onmisbaar“ enak pomen kot beseda „essentieel“ (stran 3, alinea 2). Poleg tega seznam posebnih obveznosti zagotavljanja univerzalnih storitev ni popoln. Celotno sporočilo Komisije vsebuje tak primer zmede: v naslovu in prvem stavku drugega področja ukrepanja je uporabljen izraz „bistvene storitve“, medtem ko se v celotnem besedilu pod tem naslovom uporablja izraz „univerzalne storitve“. Komisija bi morala za jasno opredelitev osnovnih pojmov v zvezi s storitvami splošnega pomena uporabiti pomoč priznanih strokovnjakov.

4.13 Opozoriti je treba, da je mogoče posamezne jezikovne različice razlagati različno – in to ne velja le za seznam osnovnih pojmov. Tako se postavlja vprašanje, ali se različni izrazi, uporabljeni eden poleg drugega, kot npr. „splošen dostop“ in „univerzalna storitev“ ali „storitve javnih služb“, „obveznost izvajanja storitev v splošnem interesu“ in „naloge javnih služb“ nanašajo na različne pojme. Značilen primer te zmede je, da Komisija v okvirčku osnovnih pojmov navaja, da v sporočilu ne bo uporabljala izraza „javna služba“, štiri odstavke zatem pa sledi besedilo „... ki bi posameznim javnim službam omogočili izpolnjevanje njihovih nalog“.

4.14 Zato je priporočljivo, da se o vseh teh vprašanjih opravi obsežno posvetovanje in pripravi popravljena različica glosarja, s čimer bi preprečili napačne razlage. Pri tem je treba upoštevati razlike v socialnih sistemih držav članic.

5. Posebne ugotovitve

5.1 Odbor meni, da pristop, ki ga je uporabila Komisija pri pripravi tega sporočila, tj. uporaba treh področij ukrepanja, kot je navedeno v točki 3.5, ponuja dober okvir za nadaljnjo odgradnjo.

5.2 Prvo področje ukrepanja zadeva povečanje jasnosti in pravne varnosti v zvezi s pravili EU, ki se uporabljajo za storitve splošnega gospodarskega pomena. Jasno je, da Odbor ta cilj odobrava, saj se zanj zavzema že leta. Na žalost pa Odbor ugotavlja, da tega pristopa ne spremljajo novi, konkretni predlogi.

5.3 V zvezi z revizijo pravil o državnih pomočeh za storitve splošnega pomena je Komisija že odobrila ali predlagala naslednje spremembe:

5.3.1 novo sporočilo, ki bolj podrobno obravnava težave, ki nastanejo pri razlagi na nacionalni, regionalni in lokalni ravni;

5.3.2 povečanje števila socialnih storitev, izvzetih iz postopka predhodne priglasitve in ocene, ki jo izvede Komisija, če bodo izpolnjevale nekatere osnovne pogoje. Tako bodo poleg bolnišnic in socialnih stanovanj v ta režim po novem vključene tudi storitve splošnega gospodarskega pomena, ki zadovoljujejo socialne potrebe na področju zdravja, dolgoročne oskrbe, varstva otrok, dostopa do trga dela in ponovne vključitve vanj ter oskrbe in socialnega vključevanja ranljivih skupin;

5.3.3 temeljitejše in bolj osredotočeno preverjanje ukrepov, ki vključujejo pomoč velike vrednosti in ki lahko znatno vplivajo na delovanje notranjega trga;

5.3.4 predlog novega pravila *de minimis*, namenjenega posebej za storitve splošnega gospodarskega pomena, v skladu s katerim se finančna pomoč ne bo štela za pomoč, če znesek letno ne bo presegel 500 000 EUR v obdobju treh let. V nekaterih sektorjih – Komisija med drugim navaja sektor prometa in javne radiodifuzije – se bodo še naprej uporabljala posebna sektorska pravila.

5.4 Kar zadeva predloge za reformo pravil o javnih naročilih in koncesijah, ki jih je Komisija predložila z namenom povečanja kakovosti pri zagotavljanju storitev splošnega gospodarskega pomena, so pomembni naslednji vidiki:

5.4.1 Predviden je poseben – blažji – režim za socialne in zdravstvene storitve, ki upošteva njihovo posebno vlogo in značilnosti. Za tovrstne storitve se bodo uporabljali višji pragovi, izpolnjevati pa bodo morale le zahteve glede preglednosti in enake obravnave. Spodbujala se bo uporaba merila „ekonomsko najugodnejše ponudbe“ (po mnenju Evropske komisije pojem „ekonomsko najugodnejše ponudbe“ zajema tudi socialne in okoljske vidike).

5.4.2 Zagotovljena bo večja pravna varnost glede vprašanja, kako se pravila EU o javnih naročilih uporabljajo v odnosih med javnimi organi. Glede te točke je treba opozoriti na nedavno mnenje Odbora o javnih naročilih in koncesijskih pogodbah.

5.5 Odbor toplo pozdravlja objavo „navodil“ Komisije, ki so namenjene boljšemu razumevanju in uporabi pravil EU o storitvah splošnega gospodarskega pomena, še zlasti če so pripravljene s pomočjo priznanih strokovnjakov.

5.6 Drugo področje ukrepanja zadeva zagotavljanje stalnega dostopa do bistvenih storitev, pri čemer si Komisija prizadeva za ohranitev ravnovesja med upoštevanjem potrebe po večji konkurenci ter zagotavljanjem dostopa vseh državljanov do bistvenih storitev visoke kakovosti po cenah, ki so jim dostopne, kot je navedeno tudi v beli knjigi na to temo iz leta 2004.

5.7 V zvezi s tem Komisija navaja naslednje primere bistvenih storitev: poštne storitve, osnovne bančne storitve, javni (potniški) prevoz, energetske storitve in storitve na področju elektronske komunikacije. Sklicujoč se na točko 4.6, Odbor predpostavlja, da ta seznam ni popoln. Odbor meni, da so navedeni primeri tudi bistvene storitve, ki morajo biti cenovno dostopne in do katerih bi moral biti zagotovljen univerzalen dostop. Ta še posebej velja za ljudi, ki potrebujejo zaščito in podporo, kot so invalidi in tisti, ki so prizadeti zaradi revščine in izključenosti. V primeru neskladja s pravili o konkurenci prevlada javni interes.

5.8 Tretje področje ukrepanja zadeva spodbujanje pobud v zvezi s kakovostjo, zlasti socialnih storitev splošnega pomena, po katerih se povpraševanje v družbi povečuje, njihovo financiranje pa je zaradi finančne in gospodarske krize na eni strani ter staranja prebivalstva na drugi vse bolj problematično.

5.9 Odbor želi pri tem predvsem opozoriti, da še vedno pričakuje sporočilo o zdravstvenih storitvah, ki ga je Komisija obljubila v povezavi s socialnimi storitvami splošnega pomena.

5.10 Glede tega tretjega področja ukrepanja Komisija kot primere navaja štiri pobude. Odbor v zvezi s tem ugotavlja, da se trije od štirih primerov nanašajo na pobude, ki so se že začele. Pomoč, predvidena v programu PROGRESS za nove nadnacionalne projekte, se zato ne sme osredotočiti le na izvajanje prostovoljnih okvirov kakovosti, temveč tudi na upoštevanje rezultatov teh projektov.

5.11 Odbor odobrava poudarek, ki ga Komisija namenja dejstvu, da se javna naročila oddajajo na podlagi merila „najnižjih stroškov za skupnost“ in ne nujno najcenejšemu ponudniku. To je zlasti pomembno za to, da se čim bolje med seboj povežejo socialna politika in storitve trga dela, ki imajo močan medsebojen vpliv. Vendar pa je treba socialni vidik javnih naročil okrepiti v celotni družbi.

V Bruslju, 23. maja 2012

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON
