

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o prihodnosti storitev splošnega pomena

(2006/C 309/28)

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 14. julija 2005 v skladu s členom 29(2) poslovnika sklenil, da pripravi mnenje o naslednji temi: *Prihodnost storitev splošnega pomena*.

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 30. maja 2006. Poročevalec je bil g. HENCKES.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 428. plenarnem zasedanju 5. in 6. julija (seja z dne 6. julij) s 46 glasovi za, 9 glasovi proti in 7 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi

1.1 Storitve splošnega pomena, kot so jih opredelile javne oblasti v skladu z družbeno in državljansko dejavnostjo in ob sklicevanju nanjo, izpolnjujejo temeljne potrebe in so ključne za spodbujanje socialne in ozemeljske kohezije Unije ter uspeh lizbonske strategije.

1.2 Evropski svet je pozval k obdobju za razmislek o glavnih evropskih temah, zato mora civilna družba postati odločen in kritičen akter, da se zagotovijo učinkovite storitve splošnega pomena in postanejo ključna komponenta Unije.

1.3 EESO zato ponavlja svojo zahtevo, da je treba na ravni Skupnosti opredeliti skupna temeljna načela, ki morajo veljati za vse storitve splošnega pomena, in jih urediti v okvirni direktivi ter po potrebi v posameznih sektorskih direktivah.

1.4 V skladu z načelom subsidiarnosti mora biti vsaki državi članici zagotovljeno, da z uradnim aktom, ki ga mora objaviti, opredeli vrste državnih storitev ali storitev nacionalnega, regionalnega ali lokalnega pomena, ki niso zajete v storitvah splošnega gospodarskega pomena in ne spadajo v področje uporabe pravil o konkurenci in državni pomoči.

1.5 Za ostale storitve splošnega pomena morajo okvirna direktiva in sektorski predpisi izrecno ohraniti možnost, da države članice ali lokalne skupnosti svobodno opredelijo načine upravljanja in financiranja, načela in omejitve ukrepov Skupnosti, oceno njihove učinkovitosti, pravice potrošnikov in uporabnikov ter minimalno osnovo nalog in obveznosti javnih storitev.

1.6 Da bi se vsi, ki so jim namenjene gospodarske in negospodarske storitve splošnega pomena, poistovetili z ukrepi, morajo vse zainteresirane skupine, državne, regionalne in občinske oblasti, socialni partnerji, potrošniške in okoljevarstvene organizacije, organizacije socialnega gospodarstva in organi za boj proti socialni izključenosti itd. pri opravljanju storitev splošnega pomena imeti svoje mesto ob zakonodajalcih in izvajalcih na državni, regionalni in lokalni ravni ter biti

vključeni na vseh stopnjah, tj. pri organizaciji, določanju, nadzorovanju in izvajanju standardov kakovosti.

1.7 Na evropski ravni se je treba vedno, ko imajo sektorske direktive socialne posledice za kvalifikacije ter delovne pogoje in pogoje zaposlovanja delavcev, posvetovati z organizacijami delavcev in delodajalcev v okviru novih področnih odborov za strukturiran evropski dialog.

1.8 Zaradi stalnega razvoja storitev splošnega pomena in njihove vloge pri uresničevanju lizbonske strategije je treba redno ocenjevati ne le same storitve splošnega gospodarskega pomena, za katere obstajajo predpisi Skupnosti, temveč storitve splošnega pomena z vidika ciljev Unije. EESO predlaga ustanovitev opazovalne skupine za ocenjevanje storitev splošnega pomena (gospodarskih in negospodarskih), sestavljene iz političnih predstavnikov Evropskega parlamenta in Odbora regij ter predstavnikov organizirane civilne družbe Evropskega ekonomsko-socialnega odbora.

1.9 EESO zahteva, da zgoraj obravnavana načela določajo tudi stališča Unije v trgovinskih pogajanjih, zlasti v okviru STO in Splošnega sporazuma o trgovini s storitvami (GATS). Nedopustno bi bilo, če bi Evropska unija v mednarodnih trgovinskih pogajanjih prevzela obveznosti za liberalizacijo sektorjev ali dejavnosti, ki niso bile sprejete v okviru posebnih predpisov o storitvah splošnega pomena na notranjem trgu. Nujnost ohranjanja sposobnosti držav članic, da zakonsko urejajo tako gospodarske kot negospodarske storitve splošnega pomena z namenom doseganja socialnih in razvojnih ciljev, ki jih je določila Unija, zahteva izključitev storitev splošnega pomena iz prej omenjenih pogajanj.

2. Vsebina mnenja na lastno pobudo

2.1 Storitve splošnega pomena so bistvo evropskega modela družbe in so ključne pri spodbujanju socialne in ozemeljske kohezije Unije. Dopolnjujejo in presegajo notni trg ter so predpogoj za socialno in gospodarsko blaginjo državljanov in podjetij.

2.2 Storitve splošnega pomena, tako gospodarske kot negospodarske, izpolnjujejo temeljne potrebe, državljanom dajejo občutek pripadnosti skupnosti in so element kulturne identitete vseh evropskih držav, pa tudi del vsakdanjega življenja vsakega posameznika.

2.3 V središču vseh razprav je torej javni interes, za njegovo izvajanje pa je treba zagotoviti dostop do osnovnih storitev ter uresničevanje prednostnih ciljev.

2.4 Kljub skupnim vrednotam pa se organizacijske oblike storitev splošnega pomena med državami, regijami in sektorji zelo razlikujejo. Opredelitev storitev splošnega pomena lahko določijo nacionalne oblasti v skladu z družbeno in državljansko dejavnostjo in ob sklicevanju nanjo.

2.5 Takšna raznolikost je za evropsko integracijo izziv. Vendar pa ne predstavlja nepremagljive ovire, temveč možnost, da se prek sprejemanja načel, ki veljajo za vse storitve splošnega pomena, ustvari najprimernejši okvir za doseganje splošne koristi v nenehno spreminjajočih se gospodarskih in socialnih razmerah.

2.6 Doseganje pravega ravnovesja med notnim evropskim trgom z njegovimi zahtevami po prostem pretoku, svobodni konkurenci, učinkovitosti, konkurenčnosti in gospodarski dinamiki na eni ter upoštevanjem ciljev splošnega pomena na drugi strani, se je izkazalo za zelo dolg in zapleten proces. Prizadevanja so bila zelo uspešna, vendar še zmeraj obstajajo težave, ki jih je treba odpraviti.

3. Ozadje

3.1 V Rimski pogodbi javne storitve omenjata le člen 77 (v zdajšnji Pogodbi člen 73), ki obravnava javne storitve v sektorju prevoza, in člen 90(2) (v zdajšnji Pogodbi člen 86(2)), ki pri storitvah splošnega gospodarskega pomena pod določenimi pogoji dopušča odstopanja od pravil o konkurenci.

3.2 Člen 86(2) Pogodbe ES državam članicam dovoljuje uvedbo pravne ureditve, ki odstopa od skupne zakonodaje, in zlasti pravil o konkurenci, za podjetja, ki opravljajo storitve splošnega gospodarskega pomena: „Podjetja, pooblaščená za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, oziroma podjetja, ki imajo značaj dohodkovnega monopola, ravnajo po pravilih iz te pogodbe, zlasti po pravilih o konkurenci, v kolikor uporaba takšnih pravil pravno ali dejansko ne ovira izvajanja posebnih nalog, ki so jim dodeljene. Razvoj trgovine ne sme biti prizadet v takšnem obsegu, ki bi bil v nasprotju z interesi Skupnosti“⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Člen III-166(2) Pogodbe o Ustavi za Evropo je skoraj dobesedna ponovitev člena 86(2) Pogodbe ES.

3.3 Na podlagi omenjenega člena Sodišče Evropskih skupnosti (od leta 1993) priznava, da si lahko izvajalec dejavnosti, zadolžen za opravljanje posebnih nalog javnih storitev, pri pravilih o konkurenci iz Pogodbe dovoljuje določene svoboščine, vse do izključitve celotne konkurence, če podjetje take omejitve potrebuje, da bi zagotovilo opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena v gospodarsko sprejemljivih razmerah⁽²⁾.

3.4 Sodišče je tako ugotovilo, da je priznavanje konkurenčnih prednosti pri dobičkonosnih dejavnostih za nadomestitev izgub, ki jih je podjetje imelo pri nedobičkonosnih dejavnostih, ki pa so splošnega pomena, v skladu s Pogodbo⁽³⁾.

3.5 Podobno je Sodišče odločilo, da državni ukrep pod nekaterimi pogoji ne šteje za državno pomoč v smislu določil Pogodbe, v kolikor se finančna podpora države obravnava kot nadomestilo, ki predstavlja protistoritev za storitve, ki jih podjetje prejemnika opravilo kot izpolnitev obveznosti javnih storitev⁽⁴⁾. Hkrati Sodišče natančno določa, da morajo storitve splošnega pomena — tako gospodarske kot negospodarske — spoštovati splošna načela Pogodbe: preglednost, sorazmernost, nediskriminacija in enako obravnavo.

3.6 Po Enotnem evropskem aktu iz leta 1986, ki je bil podlaga za ustanovitev enotnega trga, je evropsko povezovanje začelo vplivati na področje storitev splošnega gospodarskega pomena, zlasti tako, da so se začele postavljati pod vprašaj posebne pravice izvajalcev storitev (javnih ali zasebnih) v državah članicah, in da se je začela obsežna liberalizacija velikih mrež javnih storitev.

3.7 Amsterdamska pogodba iz leta 1997 v členu 16 poudarja položaj storitev splošnega gospodarskega pomena v okviru skupnih vrednot Unije ter njihovo vlogo pri pospeševanju socialne in ozemeljske kohezije. Nacionalne in evropske institucije poziva, naj nadzorujejo svoje delovanje „na podlagi načel in pogojev, ki jim omogočajo izpolnjevanje njihovih nalog“, ob nadaljnjem upoštevanju načel konkurence.

3.8 Omenjeni člen 16 nima operativnega pomena za politiko Komisije v zvezi z izvajalci javnih storitev. Zato je Evropski svet marca 2000 v Lizboni sklenil dokončno vzpostaviti notranji trg in poskrbeti za njegovo polno delovanje. V ta namen je priporočil pospešeno liberalizacijo omrežij javnih storitev ter razširitev konkurence na nacionalne trge na področjih, kot so železniški promet, poštna storitve, energetika ali telekomunikacije.

⁽²⁾ Glej sodbe: „Poste Italiane“, „Corbeau“, „Commune d'Almelo“, „Glöckner“ in „Altmark“.

⁽³⁾ Glej sodbo „Glöckner“, 25. 10. 2001.

⁽⁴⁾ Sodba „Altmark“, 24. 7. 2003.

3.9 Listina o temeljnih pravicah, razglašena v Nici leta 2000, je prvič povezala storitve splošnega pomena in temeljne pravice. Tako so dostop do storitev splošnega gospodarskega pomena in pravice v zvezi s posebnimi deli storitev splošnega pomena (socialna varnost in socialna pomoč, varovanje zdravja, varstvo okolja itd.) priznani v členih II-34 do II-36 Listine o temeljnih pravicah.

3.10 Evropski svet je 15. in 16. marca 2002 v Barceloni izrecno nameraval „v predlogu okvirne direktive natančno določiti načela v zvezi s storitvami splošnega gospodarskega pomena, ki so osnova člena 16 Pogodbe, ob upoštevanju podrobnosti različnih sektorjev in ob upoštevanju določb člena 86 Pogodbe“.

4. Sedanje razmere

4.1 Kljub določenemu napredku je veliko predstavnikov civilne družbe glede na pomembnost storitev splošnega pomena v življenju evropskih državljanov ocenilo, da je stanje nezadovoljivo. V okviru oblikovanja bodoče evropske ustave so dali številne pobude, da bi se načela storitev splošnega pomena vključila v skupne cilje Unije in da bi s kakovostnimi storitvami, ki temeljijo na načelih enakosti, enakega dostopa, nevtralnosti lastnine in cenovni dostopnosti spodbudili ter zagotovili varnost in socialno pravičnost.

4.2 Člen III-122 osnutka ustavne pogodbe postavlja temelje pozitivnega prava o storitvah splošnega gospodarskega pomena z določbo, da brez poseganja v pristojnosti držav članic evropsko pravo določa načela in pogoje „zlasti ekonomske in finančne, ki jim [storitvam splošnega gospodarskega pomena] omogočajo izpolnjevanje njihovih nalog“.

4.3 Poleg tega člen III-122 priznava tudi načelo neodvisnega upravljanja za lokalne oblasti in jim tako v skladu z ustavnim načelom omogoča zagotavljanje storitev splošnega gospodarskega pomena ter uresničuje načelo subsidiarnosti na področju pristojnosti Unije in držav članic za storitve splošnega gospodarskega pomena.

4.4 Zaradi preložitve postopka ratifikacije ustavne pogodbe EESO meni, da je treba na podlagi veljavnih pogodb takoj začeti postopek oblikovanja okvirne direktive o storitvah splošnega pomena (gospodarskih in negospodarskih), ki ga v svojih mnenjih ⁽⁵⁾ zahteva že več let.

(5) Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o storitvah splošnega pomena, mnenje na lastno pobudo, UL C 241, 7. 10. 2002, str. 119–127; mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o Zeleni knjigi o storitvah splošnega pomena COM(2003) 270 konč., UL C 80, 30. 3. 2004, str. 66–76; mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o Beli knjigi o storitvah splošnega pomena COM(2004) 374 konč., UL C 221, 8. 9. 2005, str. 17–21.

4.5 Pravna podlaga je zdaj lahko le dokončna vzpostavitev notranjega trga, čeprav je treba to podlago dopolniti z upoštevanjem drugih določb Pogodbe, ki natančno opredeljujejo, kakšne vrste mora biti notranji trg za storitve splošnega gospodarskega pomena:

— člen 16, ki od Unije zahteva, da spremlja, ali storitve splošnega gospodarskega pomena izpolnjujejo svoje naloge;

— člen 36 Listine o temeljnih pravicah, ki od Unije zahteva, da spoštuje dostop do storitev splošnega gospodarskega pomena za vse;

— člen 86, ki določa, da v primeru konflikta med pravili o konkurenci in nalogami splošnega pomena prevladajo slednje;

— člen 5, ki je posvečen spoštovanju načela subsidiarnosti;

— člen 295, ki določa nevtralnost Unije v zvezi z lastnino podjetij;

— naslov VIII o zaposlovanju, glede na število delovnih mest, na katera se storitve splošnega gospodarskega pomena neposredno ali posredno nanašajo;

— naslov XIV o varstvu potrošnikov, ki vključuje posebna določila za storitve splošnega gospodarskega pomena;

— naslov XV o vseevropskih omrežjih, ki Uniji podeljuje pristojnosti;

— naslov XVI o konkurenčnosti industrije, ki predvideva sodobne, učinkovite in kakovostne storitve splošnega gospodarskega pomena;

— naslov XVII o ekonomski in socialni koheziji, ki vključuje izravnavo obstoječih neskladij;

— naslov XIX o varstvu okolja, ki je zlasti pomemben za storitve splošnega gospodarskega pomena zaradi njihovih zunanjih učinkov.

4.6 Kombinacija teh členov bo omogočila oblikovanje posebnega prava za storitve splošnega gospodarskega pomena kot sestavnega dela okvirne direktive za vse storitve splošnega pomena, ki bo upoštevalo dokončno vzpostavitev notranjega trga in posebnosti storitev splošnega gospodarskega pomena ob spoštovanju ciljev Pogodbe.

5. Razlika med storitvami splošnega pomena in storitvami splošnega gospodarskega pomena

5.1 Za razliko od storitev splošnega gospodarskega pomena, storitve splošnega pomena niso tako pogosto omenjene v pogodbah.

5.2 Storitve splošnega pomena, ki niso gospodarske, ne urejajo posebni predpisi Skupnosti in zanje ne veljajo pravila o notranjem trgu, konkurenci in državnih pomočeh. Spadajo pa k ciljem Evropske unije (spoštovanje temeljnih pravic, spodbujanje blaginje državljanov, socialna pravičnost, socialna kohezija itd.), ki so za družbo nujno potrebni. Posledica tega je, da ima Unija, ki je odgovorna za spodbujanje ravni in kakovosti življenja na celotnem evropskem ozemlju, tudi nekatere odgovornosti v zvezi z instrumenti izvajanja temeljnih pravic in socialne kohezije, kot so storitve splošnega pomena. Mora torej poskrbeti vsaj za to, da storitve splošnega pomena obstajajo, da so za vse dostopne, tudi cenovno, in kakovostne.

5.3 Razlika med gospodarskimi in negospodarskimi storitvami je še vedno nejasna in negotova. Skoraj vsaka storitev splošnega pomena, tudi nedonosna ali prostovoljna, ima določeno gospodarsko vrednost, vendar zato ne spada nujno v okvir konkurenčnega prava. Razen tega je lahko ista storitev hkrati tržna in netržna. Prav tako je lahko storitev tržna, čeprav trg ne more zagotoviti storitve tako, da je skladna z načeli, ki urejajo storitve splošnega pomena.

5.4 Tako prihaja do dvoumnosti in nasprotij med konkurenco in storitvami splošnega pomena, katerih gospodarska ali negospodarska narava je še vedno odvisna od interpretacije in preobratov sodne prakse Sodišča Evropskih skupnosti, kar:

- slabi položaj številnih izvajalcev javnih storitev, zlasti tistih, ki delujejo na socialnem področju ali v nepridobitnih sektorjih ali izvajajo dejavnosti na lokalni ravni;
- izvajalce izpostavlja nevarnosti sankcij Komisije ali Evropskega sodišča;
- vznemirja državljane/potrošnike in povzroča skrbi zaradi izginjanja javnih storitev.

5.5 Poleg tega obstajajo terminološka odstopanja med posameznimi evropskimi institucijami. Za Komisijo pojem storitve splošnega pomena obsega vse storitve splošnega pomena, tržne ali ne, medtem ko Evropski parlament pojem storitve splošnega pomena uporablja za negospodarske storitve. EESO zato poziva institucije EU k oblikovanju pobude za skupno terminologijo.

6. Usmeritve za prihodnost

6.1 Evropski svet je po referendumih o ustavni pogodbi pozval k obdobju za razmislek o glavnih evropskih temah, zato

mora civilna družba postati odločen in kritičen udeleženec, da bi zagotovili učinkovite storitve splošnega pomena, ki bi postale bistven sestavni del Unije.

6.2 V tem okviru se je treba vprašati, katere pobude je treba sprejeti v Evropi, da bi dosegli uravnoteženo kombinacijo tržnih mehanizmov in nalog splošnega pomena na področjih, na katerih je takšno dopolnjevanje v skladu s cilji storitev splošnega pomena in katere pobude lahko dodatno izboljšajo kakovost življenja evropskih državljanov v okviru evropskega socialnega modela, ki temelji na gospodarski rasti, ustvarjanju delovnih mest in trajnostni blaginji.

6.3 Ena od večjih posebnosti socialnega modela je socialni dialog. Obveščanje, svetovanje in udeležba socialnih partnerjev in akterjev civilne družbe so bistveni pogoji za ohranjanje in uspešno posodabljanje evropskega socialnega modela. Treba je ustvariti socialno Evropo, ki bo temeljila na uravnoteženem medsebojnem vplivanju zakonodaje in socialnega dialoga.

6.4 Vsi akterji, državne, regionalne in lokalne oblasti, socialni partnerji, potrošniške in okoljevarstvene organizacije, organi socialnega gospodarstva, organi za boj proti socialni izključenosti itd. imajo pri opravljanju storitev splošnega pomena svoje mesto ob zakonodajalcih in izvajalcih dejavnosti.

6.5 Pri urejanju storitev splošnega pomena je torej treba na državni, regionalni in lokalni ravni zagotoviti, da omenjeni akterji sodelujejo na vseh stopnjah, to je pri organizaciji in določitvi, nadzoru, razmerju stroški/učinkovitost in izvajanju standardov kakovosti.

6.6 Na evropski ravni mora strukturiran evropski socialni dialog potekati pred zakonodajnimi pobudami Evropske komisije vedno, kadar imajo sektorske direktive socialne posledice za kvalifikacije ter delovne pogoje in pogoje zaposlovanja delavcev.

6.7 Z drugimi besedami: logika člena 139 Pogodbe ES, ki Komisiji nalaga, da mora zagotoviti posvetovanje z organizacijami delavcev in delodajalcev v zvezi s socialno razsežnostjo politik, ki jih predlaga, se mora pri zakonskem urejanju storitev splošnega gospodarskega pomena izvajati tudi na sektorski ravni.

6.8 Tako bodo odbori za strukturiran sektorski socialni dialog jamčili za spodbujanje sektorskega ali medsektorskega socialnega dialoga, ki mora privedi do sklenitve ustreznih evropskih kolektivnih pogodb o varstvu pravic zaposlenih in njihove zaposlitve, ki bi preprečile socialni damping in zaposlovanje nekvalificiranega osebja.

6.9 Vendar zaradi tega Komisija ne bi smela biti oproščena obveznosti, da izvede presojo vpliva delovanja storitev splošnega gospodarskega pomena ob vsakem predlogu spremembe katerega od instrumentov prava Skupnosti s sektorskim značajem ali vzpostavitvi novega instrumenta na področju storitev splošnega gospodarskega pomena.

7. Oblikovanje evropskega koncepta storitev splošnega pomena

7.1 Evropa, kot si jo želijo državljani, je skupni življenjski prostor, ki se ukvarja z vprašanji kakovosti življenja, solidarnosti, zaposlovanja in ustvarjanja blaginje, ki ni le materialna. Storitve splošnega pomena so nujno orodje za doseg tega.

7.2 Zato je na ravni Skupnosti treba določiti skupna osnovna načela, ki jih bo treba upoštevati za vse storitve splošnega pomena. Treba jih je vključiti tudi v okvirno direktivo ter po potrebi prilagoditi za vsak sektor s sektorskimi direktivami.

7.3 Sprejetje okvirne direktive s horizontalnim značajem je nujno, da se izvajalcem, zadolženim za opravljanje gospodarskih in negospodarskih storitev splošnega pomena, in javnim organom zagotovi potrebna pravna varnost, uporabnikom in potrošnikom pa potrebna jamstva.

8. Cilji storitev splošnega gospodarskega pomena

8.1 Storitve splošnega pomena morajo v skladu s svojo vlogo stebra evropskega socialnega modela in socialnega tržnega gospodarstva z vzajemnim delovanjem in vključitvijo gospodarskega in socialnega napredka:

- vsakemu prebivalcu zagotoviti pravico do dostopa do osnovnih dobrin in storitev (kot so pravica do izobraževanja, zdravja, varnosti, zaposlovanja, energije in vode, prevoza, komunikacij itd.);
- zagotoviti gospodarsko, socialno in kulturno kohezijo;
- spodbujati socialno pravičnost in vključenost, graditi solidarnost, služiti splošnemu interesu skupnosti;
- ustvariti pogoje za trajnostni razvoj.

9. Opredelitev splošnega pomena

9.1 Prva naloga bo vzpostavitev institucionalnega okvira, ki bo trden temelj za vzpostavitev pravne stabilnosti za razlikovanje, v smislu Pogodbe, med storitvami splošnega gospodarskega pomena in negospodarskimi storitvami splošnega pomena, ob upoštevanju dejstva, da Listina ne predvideva, da

bi se za slednje uporabljala pravila o konkurenci in o državnih pomočeh.

9.2 Zaradi težav pri izčrpni opredelitvi tega pojma na eni strani in tveganja, ki bi ga pomenil strožji pristop na drugi, se mora ta opredelitev osredotočiti na posebno poslanstvo teh storitev in na zahteve (obveznosti javnih storitev) za izpolnjevanje nalog, ki morajo biti jasno določene.

9.3 V skladu s členom 86(2) Pogodbe ES ima učinkovita izpolnitev naloge splošnega pomena v primeru kolizije prednost pred pravili o konkurenci, v skladu s pravom Skupnosti.

10. Vloga nacionalnih oblasti

10.1 V skladu z načelom subsidiarnosti mora vsaka država članica imeti možnost svobodnega razlikovanja med storitvami splošnega pomena gospodarske in negospodarske narave. Vendar mora imeti Komisija pravico posredovati v primerih očitnih napačnih ocen.

10.2 Države članice morajo torej imeti možnost, da z uradnim aktom, s katerim morajo seznaniti evropske institucije, opredelijo vrste državnih storitev, ki so iz neovrgljivih razlogov javnega oziroma nacionalnega, regionalnega ali lokalnega pomena in niso zajete v storitve splošnega gospodarskega pomena ter ne spadajo v področje uporabe pravil o konkurenci in državnih pomočeh.

10.3 Brez vpliva na svobodno odločitev nacionalnih organov EESO ocenjuje, da je treba k storitvam nacionalnega, regionalnega ali občinskega pomena šteti storitve na področju obveznega izobraževanja, zdravja in socialne varnosti, kulturne in dobrotelne dejavnosti, storitve socialnega značaja ali storitve, ki temeljijo na solidarnosti ali donacijah, avdiovizualne storitve in storitve oskrbe z vodo ter ravnanja z odpadnimi vodami (glej pripombe v nadaljevanju).

10.4 Za ostale storitve morajo okvirna direktiva o storitvah splošnega pomena in sektorski predpisi jasno opredeliti načela in načine urejanja s predpisi, ki dopolnjujejo skupno konkurenčno pravo; ta zakonodajna opredelitev bo morala omogočiti potrebne prilagoditve zahtev zaradi spreminjanja potreb in težav uporabnikov in potrošnikov ter tudi zaradi spreminjanja gospodarskih in tehnoloških razmer.

10.5 EESO meni, da zaradi posebnega položaja vode, trajnosti in stalnosti storitev oskrbe z vodo, politike naložb in cenovne politike vodni sektor spada med področja splošnega pomena in da evropska sistematična liberalizacija zanj ni primerna.

10.6 Regulativni okvir mora torej zagotoviti ohranitev storitev splošnega pomena, možnost držav članic ali lokalnih skupnosti, da jih svobodno opredelijo in organizirajo, svobodo izbire načina upravljanja ⁽⁶⁾ in financiranja, načela in omejitve ukrepanja Skupnosti, oceno svoje učinkovitosti, pravice potrošnikov in uporabnikov ter minimalno osnovo za naloge in obveznosti javnih storitev.

10.7 Obveznosti javnih storitev, ki se kažejo v obveznostih, ki jih sebi ali izvajalcem storitev nalagajo države članice, so v glavnem: enak dostop za vse, odsotnost vsake diskriminacije, stalnost, kakovost, preglednost in varnost storitev ter možnost prilagajanja nujnim spremembam.

10.8 V skladu s členom 295 Pogodbe, ki ne obravnava vprašanja javnega ali zasebnega značaja upravljanja storitev splošnega gospodarskega pomena in držav članic ne spodbuja k liberalizaciji storitev, EESO poziva k večji raznolikosti oblik upravljanja in k partnerstvu med javnimi organi, izvajalci dejavnosti, odgovornimi za te storitve, socialnimi partnerji ter tudi uporabniki in potrošniki.

11. Urejanje s predpisi

11.1 Urejanje s predpisi je dinamičen postopek, ki se prilagaja razvoju trga in tehnološkim spremembam.

11.2 Delovanje konkurence na prostem trgu je odvisno od značilnosti sektorja; lahko se vzpostavlja prek javnih razpisov, javnih/zasebnih partnerstev, nadzora cen, preprečevanja diskriminacijskega obravnavanja pri dostopu do omrežij ali prek konkurence med omrežji.

11.3 Primerjava različnih regulativnih sistemov držav članic kaže, da nobenega načina ni mogoče vzeti za zgled, ker je vsak odvisen od zgodovine, institucij in tradicij vsake države, sektorskega ali geografskega položaja ter tudi tehničnega razvoja določenega sektorja.

11.4 Združiti je treba torej spoštovanje raznolikosti regulativnih sistemov, povezanih z zgodovino, tradicijami in institucijami ter vrstami storitev, s splošnimi cilji Skupnosti in omejitvami skupnimi pravili, da bi našli različne rešitve za spodbujanje večje učinkovitosti na vseevropski, čezmejni, nacionalni, regionalni, občinski ali lokalni ravni.

11.5 Čeprav je treba dati izmenjavam in usklajevanjem na ravni Skupnosti prednost, pa se na evropski ravni ne sme uvesti skupna rešitev. Države članice so tiste, ki morajo zase opredeliti najprimernejši način zakonskega urejanja storitev splošnega

gospodarskega pomena, ob upoštevanju načela subsidiarnosti in načela nevtralnosti javnega ali zasebnega upravljanja takšne storitve.

12. Ocenjevanje

12.1 Zaradi stalnega razvoja storitev splošnega pomena in njihove vloge pri uresničevanju lizbonske strategije je treba redno ocenjevati ne le same storitve splošnega gospodarskega pomena, za katere obstajajo predpisi Skupnosti, temveč storitve splošnega pomena z vidika ciljev Unije (spoštovanje temeljnih pravic, spodbujanje blaginje državljanov, socialna pravičnost, socialna kohezija itd.).

12.2 EESO se torej ne strinja s Komisijo ⁽⁷⁾, po mnenju katere bi morale storitve splošnega negospodarskega pomena ostati izključene iz horizontalnega ocenjevanja učinkovitosti storitev splošnega pomena.

12.3 Takšno ocenjevanje bi prispevalo k izboljšanju učinkovitosti storitev splošnega pomena, njihovega prilagajanja spremembam potreb državljanov in podjetij ter javnim oblastem pomagalo sprejemati najprimernejše odločitve.

12.4 Evropski parlament je od Komisije ⁽⁸⁾ zahteval, da organizira razpravo, na kateri bi sodelovali različni opazovalci (Evropski ekonomsko-socialni odbor, Odbor regij, organizacije za socialni dialog, združenja za pobude na področju storitev splošnega pomena in združenja potrošnikov). Rezultate te razprave bi bilo treba upoštevati, namenjeni pa bi morali biti opredelitvi smernic za letno medsektorsko ocenjevanje, o katerem je ravno tako treba predhodno razpravljati.

12.5 To pomeni, da zaveza, ki jo je dala Komisija v sporočilu COM(2002) 331, da bo civilno družbo vključila v horizontalno ocenjevanje učinkovitosti storitev splošnega pomena, zlasti z vzpostavitvijo „trajnega mehanizma za spremljanje mnenj državljanov in njihovega razvoja“, ne bo ostala le na papirju in da bo Komisija „z zainteresiranimi akterji, med katerimi so socialni partnerji, glede posebnih vprašanj vodila ad hoc posvetovanja“.

12.6 Zato bo morala Unija ob upoštevanju načela subsidiarnosti spodbuditi dinamiko ocenjevanja z oblikovanjem usklajene metode ocenjevanja na evropski ravni na osnovi skupnih kazalnikov in v dialogu s predstavniki interesnih skupin.

12.7 Ta metoda ocenjevanja se ne bo smela omejiti izključno na gospodarske rezultate, ampak bo morala upoštevati tudi družbeni in okoljski vpliv ter dolgoročno ohranitev splošnega pomena.

⁽⁶⁾ Člen 295 Pogodbe ES določa načelo nevtralnosti v zvezi z javnimi ali zasebnim lastništvom podjetij, COM (2004) 374 konč., 12. 5. 2004.

⁽⁷⁾ COM(2002) 331, točka 3.2.

⁽⁸⁾ Poročilo EP A5/0361/2001; poročilo Werner Langen; 17. oktober 2001.

12.8 To pomeni, da bodo imeli uporabniki, ki so jim namenjene gospodarske in negospodarske storitve splošnega pomena, na voljo sredstvo za izražanje lastnih potreb in želja, zlasti s sodelovanjem svojih predstavnikov pri oblikovanju načinov ocenjevanja in presoji rezultatov.

12.9 Na podlagi tega EESO predlaga ustanovitev opazovalne skupine za ocenjevanje gospodarskih in negospodarskih storitev splošnega pomena, sestavljene iz političnih predstavnikov Evropskega parlamenta, Odbora regij in predstavnikov organizirane civilne družbe iz Evropskega ekonomsko-socialnega odbora.

12.10 Opazovalna skupina bi morala imeti tudi organizacijski odbor, ki bi opredeljeval cilje in naloge ocenjevanj, izbral organe, pristojne za študije, ter preučeval poročila in o njih podajal mnenje. Pridružil bi se mu lahko tudi znanstveni svet, ki bi preučil uporabljeno metodologijo in oblikoval priporočila. Organizacijski odbor bi skrbel tudi za predstavitev ocenjevalnih poročil in za javne razprave o njih v vseh državah članicah, skupaj z vsemi udeleženi stranmi. To pomeni, da bi morala biti ocenjevalna poročila na razpolago v vseh delovnih jezikih Unije.

13. Financiranje

13.1 Gotovost dolgoročnega financiranja naložb in obveznosti javnih storitev ostaja bistveno vprašanje pri zagotavljanju dostopa vseh državljanov do kakovostnih in cenovno dostopnih storitev splošnega pomena na celotnem območju EU.

13.2 Splošni pomen in obveznosti javnih storitev, ki jih javna oblast naloži enemu ali več ponudnikom storitev splošnega gospodarskega pomena v skladu z določenimi pogoji in specifikacijami, zahtevajo ustrezne načine financiranja.

13.3 Zato morajo države članice zagotavljati dolgoročno financiranje naložb, potrebnih za stalnost in trajnost storitev, pa tudi ustrezna nadomestila za obveznosti javnih ali univerzalnih storitev; predpisi Skupnosti morajo podpirati gotovost financiranja in ga ne omejevati.

13.4 Če evropska direktiva o opredelitvi, organizaciji in financiranju obveznosti javnih storitev ne bo sprejeta, bodo države članice lahko svobodno izbirale načine financiranja v skladu z načeli subsidiarnosti in sorazmernosti.

13.5 Države članice morajo imeti pravico do velikega števila različnih načinov financiranja nalog in obveznosti javnih storitev: neposredna nadomestila iz državnega proračuna ali proračuna lokalnih skupnosti, financiranje na podlagi socialne ali teritorialne solidarnosti glede na uporabo in uporabnike, prispevki izvajalcev dejavnosti in uporabnikov, davčne olajšave, izključne pravice itd. Države članice lahko uporabijo tudi instrumente kombiniranja javnega in zasebnega financiranja (javno-zasebno partnerstvo), zlasti na področju javne infrastrukture, ki ustvarja prihodke iz obratovanja.

13.6 Ker se načini financiranja med državami ali sektorji zaradi stalnih sprememb, ki jih povzročata tehnološki razvoj, bistveno razlikujejo, EESO meni, da na ravni Skupnosti ni treba omejevati možnih virov financiranja ali dajati prednost enemu od njih, temveč državam članicam na državni, regionalni ali lokalni ravni omogočiti, da se na podlagi svojih političnih prednostnih nalog in ocene gospodarskega dobička same odločijo, na kakšen način želijo financirati storitve, za katere so odgovorne.

13.7 Kljub temu mora Unija zaradi omejenih finančnih zmogljivosti nekaterih novih držav članic tem državam zagotoviti potrebna sredstva za spodbujanje razvoja učinkovitih gospodarskih in negospodarskih storitev splošnega pomena.

V Bruslju, 6. julija 2006

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Anne-Marie SIGMUND