

UVOD

Na letnem zasedanju predsednikov in generalnih sekretarjev ekonomsko-socialnih svetov držav članic EU in Evropskega ekonomsko-socialnega odbora, ki se je odvijal konec novembra lani v Lizboni, je bilo na predlog luksemburškega Ekonomsko-socialnega sveta dogovorjeno, naj bi začeli z razmišljanjem o storitvah splošnega pomena, ki so jedro evropskega modela družbe in ki igrajo ključno vlogo pri spodbujanju socialne in teritorialne kohezije kot tudi pri uspehu Lizbonske strategije.

Končno besedilo deklaracije naj bi bilo oblikovano na delovnem sestanku predsednikov in generalnih sekretarjev ESS-jev 14. novembra 2007, deklaracija pa bo sprejeta naslednjega dne na posebni konferenci, katere se bo poleg delegacij iz posameznih držav udeležil tudi luksemburški premier g. Jean-Claude Juncker.

Osnutek deklaracije je obravnavalo predsedstvo KSJS Slovenije, 11.7.2007.
O deklaraciji bo razpravljala ESS RS jeseni 2007.

Objavljamo **prevod osnutka DEKLARACIJE**.

Prevod osnutka

DEKLARACIJA O ZAGOTAVLJANJU UČINKOVITIH IN TRAJNIH STORITEV SPLOŠNEGA POMENA

Utemeljitev

Storitve splošnega pomena (SSP), ponekod imenovane tudi javne službe so opredeljene v posameznih evropskih državah kot službe, s katerimi država zagotavlja uresničevanje socialnih ali državljanskih pravic. So glavna značilnost evropskega družbenega modela in ključnega pomena za uveljavljanje socialne kohezije in enakih možnosti za vse.

S storitvami splošnega pomena se zadovoljujejo bistvene potrebe in uveljavljajo temeljne pravice vseh državljanov. Z njimi se ustvarjajo razmere, v katerih se državljani počutijo del neke skupnosti z določeno kulturno identiteto.

Glavna značilnost storitev splošnega pomena je, da dejansko zadovoljujejo neko splošno ali temeljno potrebo skupnosti. Lahko imajo značaj gospodarske ali družbene dejavnosti, ki se ne more zagotavljati izključno na podlagi tržnih zakonitosti in zahteva urejanje in nadzor s pomočjo oblasti.

Koncept storitev splošnega pomena je omenjen v Evropski pogodbi (1957), vendar le za področje gospodarskih javnih služb. Evropska unija načelno razlikuje storitve splošnega pomena, ki vključujejo tržno in netržno dejavnost in »storitve splošnega gospodarskega pomena«, ki predstavljajo komercialno, tržno dejavnost, ki se izvaja v obliki poslovnih odnosov.

Države članice v skladu z načelom subsidiarnosti svobodno opredeljujejo splošen interes in določajo pogoje za organizacijo in izvajalce storitev splošnega pomena. Vendar morajo pri gospodarskih javnih storitvah upoštevati evropsko zakonodajo, glede svobode izvajanja gospodarskih dejavnosti in varstva konkurence.

Vsekakor je opredelitev gospodarskih javnih storitev kot splošnih javnih storitev tudi v izrekih Sodišča evropskih skupnosti zelo pomanjkljiva in nedoločna. Zato so se pogosto uporabljali splošni gospodarski predpisi (glede državnih pomoči, svobode izvajanja gospodarskih aktivnosti, svobode ustanavljanja podjetij, javne preskrbe...) tudi za urejanje storitev splošnega pomena. Zaradi nejasnosti predpisov je o tem, kaj je javna storitev odločalo sodišče.

Ne da bi želeli izpodbijati veljavnost direktiv EU se zastavlja vprašanje nedoločnosti oz. vprašljivosti ureditve in sicer:

- pravna nedoločnost, ki omogoča, da prihaja do konflikta med pravili o tržni dejavnosti in storitvami splošnega pomena;
- vprašanje, katera so področja splošnega gospodarskega pomena glede na pravila EU o gospodarskih dejavnostih;
- vprašanje glede opredelitve investicij in dolgoročnih obveznosti iz vlaganj v javne storitve;
- vprašanje uporabe načela subsidiarnosti glede pravic in obveznosti organov oblasti pri določanju, organizaciji in financiranju storitev javnega pomena;
- vprašanje, kakšno vlogo in pomen imajo javne storitve v okviru evropskega povezovanja.

TRAJNA IN PREGLEDNA OKVIRNA ZAKONODAJA EVROPSKE UNIJE

Prav gotovo je v interesu vseh strani, da države, članice Evropske unije vedo, katere dejavnosti lahko zagotavljajo in urejajo v obliki storitev splošnega pomena, ne da bi pri tem kršile sprejeta pravila. V skladu s III-122. členom nove Evropske pogodbe je EU dolžna ustvariti pozitivno zakonodajo, ki bo dajala državam članicam pravno podlago za zagotavljanje temeljnih vrednot: univerzalnosti, solidarnosti in kakovosti javnih storitev splošnega pomena po dostopnih cenah.

Evropsko povezovanje bo moralo upoštevati različne metode, organizacijo in urejanje storitev splošnega pomena glede na vrsto storitve, tradicijo in izvajalske institucije. EU se bo morala odzivati različno glede na vrsto storitev, da bi lahko zagotovili maksimalno učinkovitost storitev splošnega pomena, ne glede na to ali se zagotavljajo na ravni EU, obmejno za več držav, na ravni države, regije ali lokalne skupnosti.

Razjasniti je potrebno, kaj je odgovornost EU in kaj odgovornost držav članic. Organi oblasti imajo pravico, da na svojih območjih sami odločajo o organizaciji in kakovostnem izvajanju storitev splošnega pomena, s katerimi zadovoljujejo bistvene in temeljne potrebe uporabnikov in skupnosti.

Odgovornost Evropske unije glede storitev splošnega pomena se ne more omejiti le na pikolovsko uveljavljanje zakona konkurenčnosti na notranjem trgu. V primeru konflikta med storitvami splošnega pomena in tržno konkurenco morajo prve imeti prednost. Evropska unija mora zagotavljati temeljne pravice in prispevati h gospodarski, teritorialni in socialni koheziji, socialni vključenosti vseh in uravnoteženemu, trajnemu razvoju učinkovitih, kakovostnih storitev splošnega pomena.

Ureditev storitev splošnega pomena na ravni EU bi morala upoštevati posebnosti posameznih področij in v posebnem dokumentu jamčiti pravico za uveljavljanje teh storitev. Države članice pa morajo imeti pravico določiti, organizirati izvajanje, način vodenja in financiranja, načela in obseg izvedbe, spremljanje, pravice uporabnikov ter namen in obveznosti pri storitvah splošnega pomena.

DODATEK K DEKLARACIJI

Razlaga

RAZVOJ KONCEPTA STORITEV SPLOŠNEGA POMENA V EVROPSKI UNIJI

Oblasti v državah Evropske unije so odločile, da določene storitve ne morejo biti odvisne le od tržnih zakonitosti in konkurence na trgu temveč jih je potrebno urejati s posebnimi pravili, s katerimi se zagotavlja:

- pravica dostopa do temeljnih dobrin ali storitev kot so izobraževanje, zdravstvo, socialne storitve, varnost, zaposlovanje, socialno varstvo, prevoz, komunikacije, voda, energija idr.
- ekonomska, socialna in kulturna vključenost
- solidarnost pri zagotavljanju teh dobrin
- pogoji za trajen ekonomski, socialni in okoljski razvoj.

Doseganje teh ciljev pomeni skupno evropsko vrednoto. Storitve splošnega pomena predstavljajo ključni vidik evropskega socialnega modela, za katerega je značilen medsebojni vpliv na gospodarski in socialni napredek.

Vendar so v Rimski pogodbi iz leta 1957 na storitve splošnega pomena pozabili. 77. člen (73. člen sedaj veljavne pogodbe), ki govori o prevozu omenja » obveznosti, povezane s konceptom javne službe«, ne da bi navajal podrobnosti. 90. člen (sedanji 86/2. člen), govori, da so »storitve splošnega gospodarskega pomena« lahko izvzete in niso predmet konkurence, vendar tega podrobneje ne pojasni.

Kakorkoli že je med leti 1957 in 1986 prevladalo soglasje, da je vsaka država članica odgovorna za opredelitev, organizacijo, uvajanje in financiranje storitev splošnega pomena, skladno z zgodovinskimi okoliščinami, tradicijo, obstoječimi institucijami in kulturo.

Poseben zakon iz leta 1986 je evropskim institucijam dal pravico, da svobodno zagotavljajo storitve na enotnem evropskem trgu. S tem se je začela »evropeizacija« javnih služb oziroma storitev splošnega pomena. Vsekakor zakon ni opredeljeval ciljev na ravni skupnosti. Posledica je bila, da so evropske institucije prevzele strategijo, ki je postopno dopuščala konkurenco v posameznih sektorjih, kjer so do takrat prevladovali nacionalni ali lokalni monopoli.

Šele enajst let kasneje je Amsterdamska pogodba (16. člen) omenila storitve splošnega gospodarskega pomena kot skupno vrednoto in prispevek k evropski socialni in teritorialni koheziji. Te storitve naj bi bile skupna odgovornost Evropske unije in držav članic, ki jih morajo zagotavljati evropske in nacionalne institucije tako, da delujejo po načelu in pod pogoji, ki omogočajo izpolnjevanje njihovega poslanstva, upoštevajoč v kar največji meri načela konkurence.

16. člen ni zakonsko obvezujoč. V marcu leta 2000 se je Evropski svet v Lizboni zavzel za »celovit in učinkovit notranji evropski trg«, vključno z liberalizacijo posameznih javnih storitev in omrežij na področju železniškega prevoza, poštnih storitev, energije in telekomunikacij. Hkrati se je Evropskemu svetu, v povezavi z notranjim evropskim trgom in v zvezi z na znanju temelječim gospodarstvom (16. člen) zdelo pomembno poudariti skrb za določila evropske pogodbe o storitvah splošnega gospodarskega pomena in podjetja, ki jih izvajajo ter zadolžiti Evropsko komisijo, da obnovi razpravo o tem.

Listina o temeljnih pravicah iz Nice je leta 2000 prvič povezala storitve splošnega pomena s temeljnimi pravicami. Povezava s storitvami splošnega gospodarskega pomena in pravicami do posameznih storitev splošnega pomena (socialno varstvo in socialna pomoč, zdravstveno varstvo, varstvo okolja idr.) je razvidna iz členov II-34 do II-36 Listine o temeljnih pravicah. V času nastanka listina o temeljnih človekovih pravicah še ni imela zakonske veljave.

Evropski svet je na zasedanju v Barceloni od 15.-16. marca 2002 načrtoval podrobnejšo ureditev podlag za storitve splošnega gospodarskega pomena, ki jih omenja 16. člen Evropske pogodbe. Predlagal je sprejem okvirne direktive, ki bi upoštevala posebnosti različnih sektorjev in določilo iz 86. člena pogodbe.

Osnutek pogodbe je v členih II-122 predvideval sekundarno zakonodajo na področju storitev splošnega pomena, s ciljem, da bi evropska zakonodaja morala postaviti načela in pogoje, » zlasti ekonomske in finančne pogoje, pod katerimi se s storitvami splošnega gospodarskega pomena dosega njihovi cilji«, ne da bi pri tem prejudicirali zakonodajo držav članic.

S členi II- 122 so torej želeli priznati pravico urejanja storitev splošnega gospodarskega pomena na lokalni ravni in hkrati dati lokalnim oblastem ustavno podlago za uveljavljanje načela subsidiarnosti glede pristojnosti Evropske unije in držav članic.

Zaradi zamud pri ratifikaciji Ustavne pogodbe je s sprejemanjem novih sekundarnih zakonov nastajalo čedalje večje neravnovesje med konkurenco na trgu in delom evropske zakonodaje, ki ureja notranji evropski trg ter storitvami splošnega pomena, ki niso bile predmet urejanja.

NOTRANJI TRG IN PRAVILA KONKURENCE

Države članice imajo, v skladu z načelom subsidiarnosti pravico odločati o tem, kaj so storitve splošnega pomena in kako jih urejati na ravni Evropske unije, ob tem, da so same odgovorne za določanje ciljev nacionalne politike na tem področju.

V primeru storitev, ki jih Evropska komisija označuje kot storitve splošnega gospodarskega pomena (običajno na podlagi razzodbe Sodišča evropskih skupnosti) so dolžne zagotavljati skladnost organizacije in izvedbe z drugo zakonodajo Evropske unije, zlasti glede svobodnega izvajanja storitev in pravice do ustanavljanja podjetij in konkurence.

Po razzodbah Sodišča evropskih skupnosti je razzlaga gospodarskih dejavnosti izjemno široka, ker izhaja iz stališča, da je » vsaka dejavnost, ki pomeni preskrbo z dobrinami ali storitvami na določenem trgu že podjetje, ne glede na zakonsko podlago ali način, kako se financira (razsodba Höfner and Elsner iz l. 1991 in Pavlov iz l. 2000) in ta razzlaga velja ne glede na to, ali izvajalec želi z njo ustvarjati dobiček«.

Kot smo lahko pričakovali, obstojijo nejasnosti in nasprotja med pravili konkurenčnosti in storitvami splošnega pomena, med gospodarsko in negospodarsko naravo dejavnosti, kot predmet zakonske interpretacije in reinterpretacije s strani Sodišča evropskih skupnosti.

Tak pristop:

- slabi položaj izvajalcev javnih storitev, zlasti tistih, ki delujejo na nekomercialnih področjih ali na socialnem področju ali na lokalni ravni
- izpostavlja izvajalce sankcijam Evropske komisije ali Sodišča evropskih skupnosti
- izpostavlja državljanke oz. uporabnike stalni nevarnosti, da bodo javne storitve izginile ali pa jih bo treba plačevati

TRAJEN IN PREGLEDEN ZAKONSKI OKVIR

Države članice lahko izvajajo svojo oblast le v pogojih maksimalne pravne gotovosti, s katero jamčijo upoštevanje temeljnih vrednot univerzalnosti, solidarnosti in dostopa do kakovostnih storitev splošnega pomena.

Večja pravna gotovost bi zmanjšala število primerov, s katerimi Sodišče evropskih skupnosti ogroža sposobnost držav članic, ko urejajo obveznost izvajanja storitev splošnega pomena, ker daje prednost tržnemu pristopu. Pri državljanih bi ponovno vzbudila zaupanje v evropski projekt, ki je ključno, da ljudje Evropske unije ne enačijo s tveganjem.

USTVARIMO USTREZEN EVROPSKI ZAKONSKI OKVIR

Potrebno je opredeliti instrumente, ki jih morajo uporabiti države članice, da bodo zagotovile kakovostne, dostopne in učinkovite storitve splošnega pomena. Ni potrebno, da bi ustvarili pretirano omejevalen zakonski okvir, ki bi omejeval sposobnost držav članic pri organizaciji, dostopnosti in financiranju storitev splošnega pomena. Poudariti je treba, da ne gre za izpodkopavanje konkurence nasproti splošnemu interesu temveč uravnoteženo kombinacijo tržnih mehanizmov in storitev splošnega pomena na področjih, kjer se dopolnjevanje sklada s splošnimi cilji in lahko prispeva dodano vrednost za uporabnika ali potrošnika. Pomeni, da se upoštevajo pogoji iz 86(2). člena Evropske pogodbe, da je potrebno v primerih pritiskov dati prednost javnemu interesu pred pravili konkurence.

Odkar je organiziranje in izvajanje storitev splošnega pomena v pogojih največje pravne gotovosti ena izmed temeljnih nalog javnih oblasti, je vprašanje, ali določiti zakonski okvir kot direktivo ali kot drug zakonski akt drugotnega pomena.

RAZLIČNOST STORITEV SPLOŠNEGA GOSPODARSKEGA POMENA IN STORITEV SPLOŠNEGA POMENA (NEGOSPODARSKIH STORITEV)

Vprašanje storitev splošnega gospodarskega pomena se zastavlja, odkar so, v skladu s 86(2) členom možna odstopanja od konkurenčnosti in pravil notranjega evropskega trga.

Razlika med storitvami splošnega gospodarskega pomena in (negospodarskimi) storitvami splošnega pomena ni jasna in določna. Skorajda vsaka storitev splošnega pomena, tudi storitev na neprofitni ali dobrodelni podlagi vsebuje ekonomsko vrednost, čeprav še ne pomeni kršitve zakona o konkurenci. Torej je lahko vsaka storitev tako gospodarska kot negospodarska. Prav tako je lahko storitev gospodarskega značaja, čeprav trg ne zagotavlja tovrstnih storitev v skladu z načeli splošnih gospodarskih storitev.

Ob dejstvu, da ni mogoče brez problemov postaviti izčrpne definicije storitev splošnega in storitev splošnega gospodarskega pomena in na drugi strani nevarnosti, da bi sprejeli preveč omejevalne predpise je bolje opustiti razlikovanje med njimi in se osredotočiti na posebno poslanstvo oz. vlogo teh storitev pri zadovoljevanju potreb (obveznost javne službe) in dolžnost, da jih nekdo zagotavlja.

Posamezniki vidijo potrebo po razlikovanju med storitvami splošnega pomena in storitvami splošnega gospodarskega pomena, ker storitve splošnega negospodarskega pomena niso posebej omenjene v Evropski pogodbi. To vodi k domnevi, da storitve splošnega negospodarskega pomena ne sodijo v domeno Evropske unije in zato niso podvržene konkurenci in pravilom notranjega trga.

Kakorkoli že, morajo vse storitve splošnega pomena imeti neko vlogo pri uveljavljanju ciljev, ki jih določata 2. in 3. člen Evropske pogodbe, da bi z njimi, dosegli visoko stopnjo socialne zaščite, dvignili življenjski standard in kakovost življenja, pridobili visoko raven zdravstvenega varstva in okrepili gospodarsko, socialno in teritorialno kohezijo.

Posledično je Evropska unija, ki naj bi dosegla te cilje, odgovorna za vzpostavitev instrumentov, ki so, kar zadeva temeljne pravice in socialno kohezijo tako ekonomske kot tudi negospodarske narave. Evropska unija mora, upoštevajoč načelo subsidiarnosti in sorazmernosti, v sodelovanju z državami članicami jamčiti obstoj storitev splošnega pomena, ki bodo dostopne in sprejemljive za vsakogar.

TEMELJNA NAČELA ZA EVROPSKI UREDBENI OKVIR

Uredbeni okvir naj zagotovi obstoj storitev splošnega pomena, da pravico državam članicam ali lokalnim oblastem, da same urejajo, organizirajo, upravljajo in financirajo te storitve ter opredeli načela in omejitve, glede pristojnosti unije, glede evalvacije izvedbe, pravic potrošnikov in tega, kaj je minimalna raven obveznosti in javnih storitev. Velika različnost obstoječih razmer, pravil in prakse na nacionalnem ali lokalnem nivoju razlike v obveznosti menedžerjev ali javnih oblasti pomeni, da je potrebno upoštevati specifične značilnosti vsake države članice.

Z ozirom na zapisano in ker imajo storitve splošnega pomena:

- gospodarsko vrednost
- so skupna odgovornost Evropske unije in držav članic
- so podrejene načelu subsidiarnosti, posebej glede pravice urejanja

Je potreben uredbeni okvir, ki bo jasno določil posebnosti posameznih storitev in javne obveznosti do zagotavljanja teh storitev.

V prihodnje ne bo potrebe po razlikovanju med storitvami splošnega gospodarskega in splošnega »negospodarskega« pomena, temveč bo potrebno opredeliti različne vrste storitev, ki jih morajo države članice urejati v skladu sz 86(2). členom Evropske pogodbe ter opredeliti okvir za upravljanje in izjeme od tržnih pravil.

Uredbeni okvir naj zato prepusti državam članicam odločitev o tem, katere storitve in zakaj (nacionalni, regionalni ali lokalni interes, obvezno izobraževanje in socialna zaščita, kulturne, dobrodelne ali socialne dejavnosti na podlagi solidarnosti ali denarnih skladov idr.) so splošnega pomena in pomembne za socialno in teritorialno kohezijo in za katere se ne uporablja zakona o konkurenci in ne upoštevajo pravila notranjega trga.

Da bi zagotovili, da je splošen pomen opredeljen na enakopravni in pregledni podlagi in se ga ne zavrača, morajo države članice v posebnem zakonskem aktu obrazložiti, zakaj so te storitve splošnega pomena in v interesu socialne, teritorialne in gospodarske kohezije in z zakonom, pogodbo, sporazumom ali odredbo akreditirati izvajalce teh storitev.

Ta akt naj vsebuje:

- specifično poslanstvo storitve javnega pomena, potrebne pogoje, pripadajoče obveznosti vključno s cenami in zagotovitvijo stalnosti izvajanja storitve ter ukrepe za primer prekinitve storitve
- pravila za sprejem in spreminjanje uredbenega akta
- pooblastila in ureditev potrebnih poklicnih kvalifikacij
- način financiranja in postopek za določanje povračil za stroške v primeru posebnih storitev
- podlago za evalvacijo izvedbe storitev splošnega pomena.