



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

Brusel, 12.5.2004
KOM(2004) 374 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE URČENÉ PRO EVROPSKÝ PARLAMENT, RADU, EVROPSKÝ
HOSPODÁŘSKÝ A SOCIÁLNÍ VÝBOR A VÝBOR REGIONŮ**

Bílá kniha o službách obecného zájmu

SEZNAM

1.	Úvod.....	3
2.	Společná odpovědnost veřejných orgánů ve Společenství.....	4
2.1.	Základní prvek evropského modelu.....	4
2.2.	Odpovědnost veřejných orgánů	5
2.3.	Společná odpovědnost unie a jejích členských států.....	5
3.	Hlavní zásady přístupu Komise	6
3.1.	Umožnit veřejným orgánům, aby měly blíž k občanům.....	6
3.2.	Dosažení cílů sektoru veřejných služeb na volných konkurenčních trzích.....	7
3.3.	Zajištění soudržnosti a univerzálního přístupu	7
3.4.	Udržování vysoké úrovně jakosti bezpečnosti a ochrany	8
3.5.	Zajištění práv spotřebitelů a uživatelů	9
3.6.	Kontrola a hodnocení výkonnosti	9
3.7.	Respektování rozmanitosti služeb a situací	9
3.8.	Zvyšování transparentnosti	10
3.9.	Zajištění právní jistoty	10
4.	Nová orientace na soudržnou politiku.....	11
4.1.	Respektování rozmanitosti v rámci soudržnosti	11
4.2.	Objasnění a zjednodušení právního rámce pro kompenzaci závazků sektoru veřejných služeb	12
4.3.	Vytvoření jasného a transparentního rámce pro výběr podniků pověřených poskytováním služby obecného zájmu	14
4.4.	Plné uznání obecného zájmu v sektoru sociálních a zdravotnických služeb	15
4.5.	Hodnocení výsledků a výkonnosti	17
4.6.	Přezkoumání sektorální politiky	18
4.7.	Obraz naší vnitřní politiky v naší mezinárodní obchodní politice	19
4.8.	Podpora služeb obecného zájmu v rozvojové spolupráci	20

PŘÍLOHA

1. Úvod

Úloha Evropské unie při utváření budoucnosti služeb obecného zájmu¹ se v posledních letech stala hlavním tématem diskuze o evropském modelu společnosti. Jako projev uznání klíčového významu dobře fungujících, dostupných a vysoce kvalitních služeb obecného zájmu pro kvalitu života evropských občanů, kvalitu životního prostředí a konkurenceschopnosti evropských podniků Evropská komise přijala Zelenou knihu služeb obecného zájmu,² která se stala podnětem diskuze široké veřejnosti na téma jak v Evropské unii nejlépe podpořit poskytování vysoce kvalitních služeb obecného zájmu. Zelená kniha se stala podnětem diskuze na téma obecné úlohy Evropské unie při definování cílů sektoru veřejných služeb provozovaných v rámci služeb obecného zájmu a způsobu jejich organizace, financování a hodnocení.

Diskuze, která vznikla na základě Zelené knihy, se setkala se značným zájmem a podpořilo ji mnoho zúčastněných stran. Komise obdržela téměř 300 příspěvků od nejrůznějších respondentů včetně mnoha členských států³. Pracovníci Komise vypracovali Zprávu o veřejné diskuzi, ve které analyzují předložené příspěvky a předkládají podrobný materiál k aktuální verzi Bílé knihy⁴.

S ohledem na návrh podaný Evropským parlamentem v jeho Usnesení k Zelené knize ze dne 14. ledna 2004⁵ Komise shrnuje své závěry z diskuze v aktuální verzi Bílé knihy.

Evropský hospodářský a sociální výbor⁶ a Výbor regionů⁷ dále diskutoval o otázkách uvedených v Zelené knize a zveřejnil své názory na tyto otázky.

Kromě toho se služby obecného zájmu staly předmětem intenzivní diskuze v rámci Konvence o budoucnosti Evropy.

Soudní dvůr nakonec také přezkoumal různé otázky vztahující se ke službám obecného hospodářského zájmu, zejména ve vztahu k jejich financování, a vydal orientační rozhodnutí o kompenzacích ve veřejných službách⁸.

Diskuze odhalila značné rozdíly názorů a perspektiv. Zdá se ovšem, že došlo ke konsensu v otázce potřeby zajištění harmonické kombinace tržních mechanismů a cílů veřejných služeb. Služby obecného zájmu a kontext, ve kterém jsou

¹ Viz definice pojmů v Příloze 1

² COM(2003) 270, 21.5.2003

³ Úplný text příspěvků najdete na internetové stránce Komise na adrese

⁴ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/service_general_interest/comments/public_en.htm

Zprávu o veřejné diskuzi o Zelené knize o službách obecného zájmu, Pracovní knihu zaměstnanců Komise, SEC(2004) 326, 15.03.2004, najdete na adrese

⁵ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/service_general_interest

⁶ Usnesení Evropského parlamentu k Zelené knize o službách obecného zájmu, 14.01.2004, (T5-0018/2004)

⁷ Stanovisko k Zelené knize o službách obecného zájmu, CESE 1607/2003, 11.12.2003

⁸ Stanovisko Výboru regionů ze dne 20. listopadu 2003 k Zelené knize o službách obecného zájmu, CdR 149/2003 závěrečné

Rozsudek ze dne 24. července 2003 v případě C-280/00 Altmark Trans

poskytovány, včetně samotné Evropské unie, se stále vyvíjí a budou se i nadále vyvíjet. Předložením Bílé knihy Komise nezamýšlí uzavřít diskuzi, která se rozvinula na evropské úrovni. Jejím cílem je přispět k probíhající diskuzi a posunout ji dále tím, že definuje úlohu unie a rámec pro řádné fungování těchto služeb.

Bílá kniha definuje přístup Komise k rozvíjení pozitivní úlohy Evropské unie při podpoře rozvoje vysoce kvalitních služeb obecného zájmu a představuje hlavní body strategie, jejímž cílem je zajistit, aby všichni občané a podniky unie měly přístup k vysoce kvalitním a dostupným službám. Dokument se zaměřuje pouze na některé klíčové otázky diskuze, protože není možné reagovat na všechny otázky, které byly vzneseny v průběhu veřejné diskuze. Na konkrétnější otázky budeme reagovat v kontextu příslušných politik.

2. SPOLEČNÁ ODPOVĚDNOST VEŘEJNÝCH ORGÁNŮ V UNII

Veřejná diskuze, která se rozpoutala na základě Zelené knihy ukázala, že zde existuje široká shoda v otázce významu vysoce kvalitních služeb obecného zájmu pro evropskou společnost. Rozdělení úkolů a pravomocí mezi unií a členské státy vede ke společné odpovědnosti mezi unií a veřejnými orgány členských států, ale za podrobnou definici poskytovaných služeb a jejich dodávku odpovídají členské státy.

2.1. Základní prvek evropského modelu

Diskuze, která se rozpoutala na základě Zelené knihy, jasně potvrdila význam služeb obecného zájmu jako jednoho z pilířů evropského modelu společnosti. Někdy i přes podstatné rozdíly názorů a cílů jednotlivých účastníků tato diskuze ukázala všeobecnou shodu v otázce potřeby poskytování vysoce kvalitních a dostupných služeb obecného zájmu pro všechny občany a podniky Evropské unie. Tato diskuze dále potvrdila existenci společné představy o službách obecného zájmu v rámci unie. Tato představa odráží hodnoty a cíle Společenství a je založena na řadě společných prvků včetně univerzální služby, její kontinuity a kvality, dostupnosti a ochrany práv uživatele a spotřebitele.

Služby obecného zájmu mají v unii klíčový význam pro zajištění sociální a územní soudržnosti a pro konkurenceschopnost evropského hospodářství. Občané a podniky právem očekávají, že budou mít v celé Evropské unii přístup k dostupným a vysoce kvalitním službám obecného zájmu. Pro všechny občany unie je takový přístup jedním ze základních prvků evropského občanství nezbytným k tomu, aby mohli plně využívat svá základní práva. Pro podniky je dostupnost vysoce kvalitních služeb obecného zájmu nezbytným předpokladem konkurenčního podnikatelského prostředí. Poskytování vysoce kvalitních a dostupných služeb obecného zájmu, které splňují potřeby spotřebitelů a podniků, je tedy důležitým prvkem, který přispívá k dosažení strategického cíle unie formulovaného jako “stát se nejkonkurenčnějším a nejdynamičtějším hospodářstvím světa, které je založené na využívání znalostí, a které je schopné trvale udržitelného hospodářského rozvoje s větším množstvím lepších pracovních příležitostí a větší sociální soudržností⁹”.

⁹ Zasedání Evropské rady v Lisabonu ze dne 23. a 24. března 2000, Závěry předsednictví, odstavec 5. Další informace najdete na adrese http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/intro_en.html

Komise v Zelené knize zdůraznila fakt, že služby obecného zájmu pomohly unii dosáhnout její cíle v mnoha různých politikách Společenství. Politiky Společenství zároveň výrazně přispěly ke zlepšení kvality a nabídky velkého množství služeb obecného zájmu a ke zvýšení jejich výkonnosti.

V souladu se zásadami článku 16 Smlouvy¹⁰ a článku 36 Listiny základních práv¹¹ je úkolem Komise plně si uvědomovat úlohu služeb obecného zájmu v politikách a činnostech, které patří do její působnosti. Jejím cílem bude zajistit, aby Evropská unie v rámci evropského modelu i nadále pozitivně přispívala k rozvoji služeb obecného zájmu při respektování rozmanitosti tradic, struktury a situace ve stávajících členských státech. Tohoto cíle pomůže v souladu se zásadami lepší regulace¹² dosáhnout předchozí vyhodnocení vlivu hlavních iniciativ¹³ a také průběžné hodnocení jednotlivých politik Společenství.

V tomto klíčovém bodě vývoje unie je třeba věnovat zvláštní pozornost vývoji v nových členských státech a jejich specifickým potřebám vyplývajícím zejména z transformace jejich ekonomik v posledních dvaceti letech.

2.2. Odpovědnost veřejných orgánů

Zatímco poskytování služeb obecného zájmu je možné organizovat ve spolupráci se soukromým sektorem nebo jim pověřit soukromé nebo veřejné podniky, stanovení povinností a cílů veřejných služeb je úkolem veřejných orgánů na příslušné úrovni. Dalším úkolem příslušných veřejných orgánů je regulace trhu a dohlédnutí na to, aby provozovatelé plnili cíle veřejných služeb, kterými byly pověřeni.

V průběhu diskuze týkající se Zelené knihy bylo zdůrazněno, že v rámci konkurenceschopnosti vnitřního trhu si musí příslušné veřejné orgány ponechat takové pravomoci, aby mohly zajistit efektivní plnění stanovených cílů veřejných služeb při respektování zásad demokratické volby včetně aspektu úrovně kvality a vyplývajících nákladů. Je nutné, aby příslušné veřejné orgány disponovaly přiměřenými nástroji a odbornými znalostmi. Stávající předpisy Společenství pro jednotlivé sektory představují konkrétní právní nástroje a pravomoci členských států pro prosazování cílů veřejné politiky. Členské státy by měly především věnovat pozornost stále složitějším úkolům regulačních orgánů a poskytovat jim k tomu nezbytné nástroje a zdroje.

2.3. Společná odpovědnost unie a jejích členských států

Komise již v Zelené knize uvedla, že Smlouva poskytuje Společenství celou řadu prostředků k tomu, aby uživatelům mohlo zajistit přístup k vysoce kvalitním a

¹⁰ Článek 16 zní: *Bez vlivu na výklad článků 73, 86 a 87 a na základě významu služeb obecného hospodářského zájmu pro společné hodnoty unie a jejich úlohy při podpoře sociální a územní soudržnosti, musí unie a její členské státy na základě svých vlastních pravomocí a v rámci rozsahu platnosti této Smlouvy dbát na to, aby tyto služby byly provozovány podle zásad a podmínek, zejména ekonomických a finančních, které umožní naplnění cílů těchto služeb*

¹¹ Článek 36 zní: *“Unie uznává a respektuje přístup ke službám obecného hospodářského zájmu stanovený ve vnitrostátních právních předpisech a praxi v souladu se Smlouvou o Evropském společenství za účelem podpory sociální a územní soudržnosti unie”*

¹² Evropské řízení: Lepší tvorba zákonů, Sdělení Komise, COM(2002) 275 Konečné znění, 5.6.2002

¹³ Sdělení Komise o hodnocení vlivu, COM(2002) 276, 5.6.2002

dostupným službám obecného zájmu v rámci Evropské unie. Definování služeb obecného zájmu včetně jejich organizace, financování a kontroly je ale především úkolem příslušných národních, regionálních a místních orgánů.

Tato společná odpovědnost je charakteristickým pojmem ustanovení článku 16 Smlouvy o ES, který Společenství a členské státy pověřuje, aby jednotlivě na základě svých pravomocí zajistily takovou politiku, která by provozovatelům služeb obecného hospodářského zájmu umožnila plnění jejich cílů. Právo členských států přidělovat hospodářským subjektům konkrétní povinnosti provozovatelů veřejných služeb a zajišťovat jejich dodržování je také nepřímým stanovením v článku 86(2) Smlouvy o ES¹⁴.

Diskuse v rámci Zelené knihy ukázala širokou shodu v tom, že není nutné Společenství propůjčovat další pravomoci v oblasti služeb obecného zájmu. Komise s touto analýzou v zásadě souhlasí. Je toho názoru, že současné pravomoci Společenství v oblasti služeb obecného zájmu jsou přiměřené a stačí na zajištění podpory a rozvoje dobře fungujících služeb v rámci unie.

Komise zároveň vítá změnu ustanovení aktuálního znění článku 16 Smlouvy o ES, jak ho navrhl Evropský konvent v článku III-6 návrhu Ústavní smlouvy. Článek III-6 zní takto:

“Bez vlivu na výklad článků III-55, III-56 a III-136 a na základě významu služeb obecného hospodářského zájmu jako služeb, kterým celá unie přisuzuje hodnotu včetně jejich úlohy při podpoře sociální a územní soudržnosti, musí unie a její členské státy na základě svých vlastních pravomocí a v rámci rozsahu platnosti Ústavy dbát na to, aby tyto služby byly provozovány podle zásad a podmínek, zejména ekonomických a finančních, které umožní naplnění cílů těchto služeb. Tyto zásady a podmínky stanoví evropské právo.”

Jakmile Ústavní smlouva vstoupí v platnost, bude toto ustanovení tvořit doplňující právní podklad akčního programu Společenství pro oblast služeb obecného hospodářského zájmu v rámci pravomocí unie a rozsahu platnosti Ústavy.

3. Hlavní zásady přístupu Komise

Přístup Komise je založen na množství zásad, které se odráží v sektorální politice Společenství a je možné je objasnit na základě výsledků diskuze o Zelené knize:

3.1. Umožnit veřejným orgánům, aby měly blíž k občanům

V průběhu diskuze bylo zdůrazněno, že organizace služeb obecného zájmu a jejich regulace by měla být co nejbližší občanům a že se musí přísně dodržovat zásada podřízenosti.

¹⁴ Článek 86 (2) zní: “Podniky, které byly pověřeny poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu... budou podléhat pravidlům této Smlouvy, zejména pravidlům konkurence, pokud jim používání těchto pravidel nepřekáží ve výkonu určitých úkolů, které jim byly právně nebo fakticky přiděleny. Rozvoj obchodu nesmí být ovlivněn do takové míry, aby to odporovalo zájmům Společenství”

Komise respektuje hlavní úlohu členských států a regionálních a místních orgánů v oblasti služeb obecného zájmu. Tato úloha se odráží v politice Společenství týkající se služeb obecného zájmu, která je založena na různých stupních akčního plánu a používání různých nástrojů společně se zásadou podřízenosti.

Stejně jako v minulosti, Společenství hodlá podle potřeby předkládat návrhy na regulaci jednotlivých sektorů pouze v oblastech, které jako, jako rozsáhlá síť průmysl, mají jasný celoevropský rozměr a představují silný argument pro definování evropského pojetí obecného zájmu. Taková regulace se strany Společenství obecně stanoví pouze regulační rámec, který členské státy mohou dále rozvinout podle situace v jednotlivých zemích.

3.2. *Dosažení cílů sektoru veřejných služeb na volných konkurenčních trzích*

Společenství na základě diskuze i nadále zastává názor, že cíle otevřeného a konkurenčního vnitřního trhu a rozvoje vysoce kvalitních a dostupných služeb obecného zájmu jsou navzájem slučitelné. Vytvoření vnitřního trhu skutečně významně přispělo ke zvýšení jejich efektivity a řada služeb obecného zájmu je nyní dostupnější. Navíc to vedlo k rozšíření výběru nabízených služeb, což je nejlépe vidět v sektoru telekomunikací a dopravy¹⁵.

V určitých situacích je ale zapotřebí koordinovat dosažení cíle národní veřejné politiky s určitými cíli Společenství. Na úrovni Smlouvy jsou takové situace popsány v článku 86(2), který stanoví, že služby obecného hospodářského zájmu nepodléhají uplatňování pravidel Smlouvy v tom smyslu, že tato jsou nutná k plnění jejich cíle obecného zájmu. To znamená, že na základě Smlouvy o ES a v souladu s podmínkami uvedenými v článku 86(2) má v případě neshody efektivní plnění úkolu obecného zájmu přednost před uplatňováním pravidel Smlouvy¹⁶. Takto více chráníme samotné cíle než způsob, jakým jsou plněny. Pravidlo Smlouvy proto umožňuje sladit sledování a dosahování cílů veřejné politiky s konkurenčními cíli Evropské unie jako celku a zejména nutnosti zajištění pole působnosti pro všechny poskytovatele a nejlepší využití veřejných prostředků.

3.3. *Zajištění soudržnosti a univerzálního přístupu*

Přístup všech občanů a podniků k dostupným a vysoce kvalitním službám obecného zájmu na celém území členských států je základem podpory sociální a územní soudržnosti v Evropské unii, včetně snižování nevýhod způsobených špatnou dostupností nejvzdálenějších regionů. Komise se ve své politice zaměřuje na podporu a zvyšování efektivity univerzálního přístupu ke službám obecného zájmu.

Univerzální služba je v tomto kontextu klíčovým pojmem, který Společenství rozvíjí pro zajištění skutečné dostupnosti základních služeb¹⁷. Univerzální služba zakládá pro všechny právo přístupu k určitým službám, které jsou považovány za základní služby, a ukládá poskytovatelům služeb povinnosti nabízet stanovené služby na

¹⁵ Hodnocení bude uvedeno v příštím Pracovním dokumentu zaměstnanců Komise s názvem "Vývoj výkonnosti odvětví infrastruktury poskytujících služby obecného zájmu – Zpráva 2004"

¹⁶ Používání článku 86(2) je podrobně vysvětleno ve Sdělení Komise o službách obecného zájmu v Evropě, OJ C 17, 19.1.2001, s. 4

¹⁷ Viz Zelená kniha o službách obecného zájmu, COM(2003) 270, 21.5.2003, odstavce 50 až 54

základě předepsaných podmínek, včetně úplného pokrytí území a za dostupné ceny. Univerzální služba je dynamický a flexibilní pojem a představuje účinnou záchrannou síť pro ty, kteří by si jinak základní služby nemohli koupit. Pojem univerzální služby je možné pravidelně přeformulovávat tak, aby odpovídal sociálnímu, hospodářskému a technologickému prostředí. Pojem univerzální služby umožňuje nechat definování společných zásad na úrovni Společenství a jejich provádění na členských státech a přihlížet ke specifické situaci v jednotlivých státech podle zásad podřízenosti.

Společenství v rámci svých strukturálních politik pomáhá zabránit vyloučení zranitelných sociálních skupin nebo regionů z přístupu k základní službám¹⁸. Strukturální fondy je možné na základě určitých kritérií¹⁹ využít na spolufinancování investic do síťové infrastruktury. Politika Komise týkající se transevropských sítí navíc zlepšuje přístup k dopravním, energetickým a telekomunikačním sítím ve vzdálenějších oblastech a pomůže propojit nové členské státy s infrastrukturou Patnáctky a udržet tak vysokou úroveň kvality a bezpečnosti. Komise ve své Evropské iniciativě pro růst formulovala náročný program realizace nejdůležitějších příhraničních projektů v oblasti dopravních, energetických a širokopásmových telekomunikačních sítí²⁰.

3.4. *Udržování vysoké úrovně jakosti, bezpečnosti a ochrany*

Veřejná diskuze zdůraznila rozhodující význam zajištění vysoké úrovně jakosti bezpečnosti a ochrany. Komise se shodla na tom, že by pro všechny občany a uživatele měly být dostupné vysoce jakostní služby obecného zájmu. Dále musí být zajištěna fyzická bezpečnost spotřebitelů a uživatelů a všech osob, které se podílí na výrobě a poskytování těchto služeb, včetně široké veřejnosti, včetně ochrany proti možnému ohrožení jako například teroristickými útoky a ekologickými katastrofami. Bezpečnost při poskytování služeb a zejména bezpečnost dodávek navíc představuje základní požadavek, který se musí zohlednit při definování cílů služeb. Podmínky poskytování služeb musí být také pro poskytovatele dostatečnou podporou pro udržování odpovídající výše dlouhodobých investic. Jakost a bezpečnost dodávek pro společnost znamenají hospodářské výdaje, které by měly být dostatečně a transparentně vyváženy očekávanými výhodami.

V souladu s politikou unie v rámci trvale udržitelného rozvoje je také nutné dát náležitý zřetel na úlohu služeb obecného zájmu při ochraně životního prostředí a na specifické vlastnosti služeb obecného zájmu, které jsou přímo spojené s ekologickým sektorem, například se sektorem vodního a odpadového hospodářství.

Komise si tyto požadavky plně uvědomuje a zajistí, aby politika Společenství přispívala ke snadnějšímu udržování norem jakosti a bezpečnosti. Bude provádět kontrolu pokroku zejména prostřednictvím svých průběžných hodnotících zprávách pro jednotlivé sektory.

¹⁸ Nové partnerství pro soudržnost, Třetí zpráva o hospodářské a sociální soudržnosti, COM(2004) 107, 18.2.2004

¹⁹ Viz například Pracovní kniha zaměstnanců Komise: Pokyny ke kritériím a metodách provádění strukturálních fondů při podpoře elektronických komunikací, SEC(2003) 895

²⁰ Sdělení Komise, Evropská iniciativa pro růst, Investice do sítí a Znalosti pro růst a pracovní příležitosti, Závěrečná zpráva pro Evropskou radu, 11.11.2003, COM(2003) 690 závěrečná

3.5. *Zajištění práv spotřebitelů a uživatelů*

Diskuze v rámci Zelené knihy ukázala širokou shodu v tom smyslu, že poskytování služeb obecného zájmu musí být organizováno takovým způsobem, aby byla zajištěna vysoká úroveň práv spotřebitelů a uživatelů. Komise hodlá založit svou politiku na zásadách popsanych v Zelené knize a ve Sdělení Komise o službách obecného zájmu v Evropě ze září 2000²¹.

Tyto zásady obsahují zejména přístup ke službám včetně přeshraničních služeb na celém území unie pro všechny skupiny obyvatelstva, dostupnost služeb včetně speciální podpory pro osoby s nízkými příjmy, fyzickou bezpečnost a spolehlivost, kontinuitu, vysokou jakost, výběr, transparentnost a přístup k informacím poskytovatelů a regulačních orgánů.

Uskutečňování těchto zásad obecně vyžaduje existenci nezávislých regulačních orgánů s jasně definovanými pravomocemi a povinnostmi. Tyto pravomoci a povinnosti zahrnují pravomoci sankcí (způsob kontroly přijetí a prosazování pravidel univerzální služby) a měly by zahrnovat pravidla pro zastoupení spotřebitelů a uživatelů a jejich aktivní účast na definování a hodnocení služeb, dostupnost přiměřených nápravných a kompenzačních mechanismů a existenci evoluční klauzule, která umožňuje přizpůsobovat podmínky měnícím se potřebám a zájmům uživatelů a spotřebitelů a změnám hospodářského a technologického prostředí. Regulační orgány by dále měly kontrolovat rozvoj trhu a poskytovat údaje pro účely hodnocení.

3.6. *Kontrola a hodnocení výkonnosti*

Na základě výsledků veřejné diskuze je Komise přesvědčena o tom, že systematické hodnocení a kontrola jsou důležitým nástrojem udržování a rozvoje vysoce kvalitních, dostupných a efektivních služeb obecného zájmu v Evropské unii. Komise uznává zvláštní odpovědnost orgánů Společenství při hodnocení služeb, které podléhají rámci regulace jednotlivých sektorů stanovenému orgány Společenství, s pomocí údajů získaných na národní úrovni. V dalších oblastech by také bylo možné uvažovat o hodnocení na úrovni Společenství, pokud je možné je stanovit v určitých případech, kde by takové hodnocení vytvořilo přidanou hodnotu.

V souladu s převažujícím názorem vyjádřeným ve veřejné diskuzi Komise uvažuje o tom, že by veškeré hodnocení mělo mít více rozměrů a mělo by zahrnovat všechny příslušné právní, ekonomické, sociální a environmentální aspekty. Každé hodnocení musí v každém případě brát náležitý ohled na specifické vlastnosti hodnoceného sektoru a různou situaci v jednotlivých členských státech a jejich regionech. Mělo by být založené na pravidelném poskytování srovnatelných údajů ze strany členských států nebo národních regulačních orgánů.

3.7. *Respektování rozmanitosti služeb a situací*

Diskuze také zdůraznila rozdíly mezi různými službami obecného zájmu a různými potřebami a preferencemi uživatelů a spotřebitelů, které vyplývají z rozdílné

²¹ COM(2000) 580, 20.9.2000, OJ C 17, 19.1.2001. Viz zejména odstavce 8 až 13

hospodářské, sociální, zeměpisné nebo kulturní situace. Navíc bylo zdůrazněno, že osobní charakter mnoha sociálních a zdravotnických služeb vede k požadavkům, které se výrazně liší od požadavků na odvětví infrastruktury. Pokud jde o rozhlas, musí se brát v úvahu význam veřejného rozhlasového vysílání pro demokratické, sociální a kulturní potřeby každé společnosti²². Komise tyto názory podporuje.

Veškerá politika Společenství v oblasti služeb obecného zájmu musí brát náležitý ohled na rozmanitost charakterizující jednotlivé služby obecného zájmu a situaci kolem jejich poskytování. To ovšem neznamená, že není nutné zajistit konzistentnost přístupu Společenství k jednotlivým sektorům nebo, že nemůže být užitečné rozvíjet společné pojmy, které lze použít v několika sektorech.

V tomto kontextu je třeba poznamenat, že návrh Komise na směrnici týkající se služeb na vnitřním trhu²³ zahrnuje pouze služby, které odpovídají hospodářské činnosti. Návrh nezahrnuje jiné než hospodářské služby obecného zájmu ale pouze služby obecného hospodářského zájmu. Z rozsahu tohoto návrhu jsou navíc vyloučeny určité činnosti, které členské státy mohou považovat za služby obecného hospodářského zájmu, jako například doprava, nebo pro ně platí odchylky ze zásady týkající se země původu, například v poštovních službách a rozvodu elektřiny, plynu a vody. Co je důležité, návrh Komise po členských státech nepožaduje, aby otevřely služby obecného hospodářského zájmu konkurenci, ani nezasahuje do způsobu jejich financování nebo organizace.

3.8. *Zvyšování transparentnosti*

Zásada transparentnosti je klíčovým pojmem rozvoje a realizace veřejné politiky ve smyslu služeb obecného zájmu. Tato zásada zajišťuje vykonávání povinností veřejných orgánů a možnost demokratické volby a její respektování. Tato zásada by měla platit pro všechny aspekty dodávky a měla by zahrnovat definici cílů veřejných služeb, organizaci, financování a regulaci služeb a stejně tak jejich výrobu a hodnocení včetně mechanismů vyřizování reklamací.

Uplatňování práva Společenství již přispělo ke zvýšení transparentnosti poskytování služeb obecného zájmu v unii. Komise se zaměřuje na další zvyšování transparentnosti poskytování služeb ve všech svých politikách, které se týkají služeb obecného zájmu. Členské státy by také měly zajistit úplnou transparentnost při provádění práva Společenství a dalších příslušných vnitrostátních právních předpisů.

3.9. *Zajištění právní jistoty*

V rámci diskuze o Zelené knize bylo řečeno, že v určitých oblastech nebylo dost jasně uplatňování pravidel Společenství týkajících se služeb obecného zájmu. Uplatňování pravidel pro poskytování státní podpory při financování služeb obecného zájmu a pravidel pro zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí na poskytování služeb byly často zvláště zdůrazňovány. Dále byla zmíněna situace v sociálních a zdravotnických službách.

²² Viz také Protokol o systému of veřejného vysílání v členských státech přiloženého ke Smlouvě o ES na základě Amsterodamské smlouvy

²³ COM(2004) 2, 13.1.2004.

Komise si je vědoma toho, že by uplatňování práva Společenství na služby obecného zájmu mohlo vyvolat diskusi o komplexních problémech. Komise se proto bude trvale snažit o zvýšení právní jistoty v otázce uplatňování práva Společenství na poskytování služeb obecného zájmu bez ovlivňování práva Evropského soudního dvora a Soudu první instance na základě precedenčních případů. Jak je dále uvedeno, Komise již dokončila modernizaci stávajících pravidel pro zadávání veřejných zakázek a zahájila iniciativy v oblasti státní podpory se zřetelem na partnerství veřejného a soukromého.²⁴

4. NOVÁ ORIENTACE NA SOUDRŽNOU POLITIKU

4.1. Respektování rozmanitosti v rámci soudržnosti

Jedna z klíčových otázek, o které se začalo diskutovat na základě Zelené knihy, se týkala potřeby existence rámcové směrnice pro služby obecného zájmu. Názory vyjádřené ve veřejné diskusi na toto téma zůstaly rozdělené a mnohé členské státy včetně Evropského parlamentu byly v této otázce skeptické. Výsledkem bylo, že převážily pochybnosti v otázce, zda by rámcová směrnice byla v tomto okamžiku tou nejvhodnější cestou vpřed. Průběh diskuze navíc zatím neprokázal přidanou hodnotu horizontálního rámce ve srovnání s uplatňovaným přístupem podle jednotlivých sektorů.

Komise proto považuje za vhodné v tomto okamžiku nepřikročit k předložení návrhu a tuto otázku znovu zvážit později. V rámci tohoto zkoumání by Komise případné legislativní návrhy podrobila předchozímu posouzení hospodářských, sociálních a environmentálních důsledků návrhu s rozšířeným vlivem²⁵.

Pokud jde o kalendář tohoto přezkoumání, je také možné vzít v úvahu fakt, že budoucí zahájení platnosti Ústavní smlouvy a navrhovaného znění článku III-6 Ústavy poskytne další možný právní základ, který doplní již existující právní základ. Komise považuje za vhodné otázku přezkoumat, jakmile Ústavní smlouva vstoupí v platnost.

Komise prozatím bude, obecně řečeno, sledovat a rozvíjet svůj sektorální přístup navrhováním, kde to bude potřebné a vhodné, pravidel pro jednotlivé sektory, která umožní vzít v úvahu specifické požadavky a situaci v jednotlivých sektorech. Bez vlivu na platnost stávajících předpisů Společenství pro jednotlivé sektory bude v mnoha specifických otázkách uplatňován horizontální přístup, například v otázce spotřebitelských zájmů, kontroly a hodnocení služeb obecného zájmu, uplatňování pravidel pro poskytování státní podpory pro finanční kompenzace nebo využití strukturálních fondů pro podporu služeb obecného zájmu.

Zatímco potřeba rámcového nástroje se stala předmětem ostrého sporu, nutnost zajištění konsistence a koherence opatření Společenství v oblasti služeb obecného zájmu získala ve veřejné diskusi všeobecnou podporu. Zároveň bylo zdůrazněno, že je nezbytné, aby politika Společenství respektovala a brala v úvahu odlišné vlastnosti různých služeb a odlišnost reality jednotlivých členských států.

²⁴ Viz následující odstavce 4.2 a 4.3.

²⁵ Sdělení Komise o hodnocení vlivu, COM(2002) 276 závěrečné, 5.6.2002

Komise vystupňuje své úsilí k zajištění úplného souladu politiky Společenství v oblasti služeb obecného zájmu a bude dbát na úplnou koherenci své sektorální politiky s obecným přístupem k blížícímu se posouzení dotyčných sektorů²⁶.

Komise dále posoudí situaci ve sféře služeb obecného zájmu v Evropské unii a potřebu případných horizontální opatření v roce 2005. Komise hodlá do konce roku 2005 předložit zprávu o svých zjištěních Evropskému parlamentu, Radě, Evropské komisi pro hospodářské a sociální otázky a Výboru regionů.

Komise

- **po vstupu Ústavní smlouvy v platnost přezkoumá přiměřenost potřeby rámcového práva pro služby obecného zájmu,**
- **zahájí posouzení situace ve službách obecného zájmu a předloží zprávu do konce roku 2005.**

Členské státy

- **by měly pokračovat v modernizaci služeb obecného zájmu na státní úrovni a zajistit všem občanům přístup k jakostním službám, které přizpůsobí jejich potřebám a požadavkům.**

4.2. Objasnění a zjednodušení právního rámce pro kompenzaci závazků sektoru veřejných služeb

Existují zejména dvě oblasti – financování a přidělování zakázek – ve kterých volné uvážení členských států při definování a navrhování cílů služeb obecného zájmu obvykle vzájemně působí s právem Společenství. Tento odstavec se zabývá financováním. Zadávání veřejných zakázek řeší článek 4.3.

Zásada samostatnosti členských států při rozhodování o politice služeb obecného hospodářského zájmu se stejně uplatňuje i při jejich financování. Členské státy mají velký podíl volnosti při rozhodování o tom, zda a jakým způsobem financovat poskytování služeb obecného hospodářského zájmu. Mechanismy financování uplatňované členskými státy zahrnují přímou finanční podporu ze státního rozpočtu, zvláštní nebo výhradní práva, příspěvky od účastníků trhu, průměrování sazeb a solidární financování. Obecně vzato si členské státy mohou vybrat, které mechanismy financování použijí. Při neexistenci harmonizace ze strany Společenství spočívá nejdůležitější omezení volnosti při rozhodování v požadavku, který říká, že použitý mechanismus financování nesmí zničit konkurenci na společném trhu. Je úkolem Komise jako strážce dodržování Smlouvy zajistit respektování tohoto pravidla ve prospěch plátců daně a hospodářství obecně.

Uplatňování tohoto pravidla v praxi je ovšem někdy složité. Například nebylo vždy jasné, za jakých podmínek kompenzace za služby obecného hospodářského zájmu skutečně znamená státní podporu. A podobně, jakmile byla potvrzena existence státní podpory, mohlo dojít k určité nejistotě v otázce, za jakých podmínek by tato pomoc mohla být považována za slučitelnou se společným trhem. A konečně povinnost stanovená ve Smlouvě formálně informovat Komisi o plánech na poskytnutí podpory nebo její změnu je administrativní zátěž, která může být příliš velká ve srovnání s relativně skromnými částkami podpory.

²⁶

Viz Příloha 2

Veřejná diskuze potvrdila potřebu větší právní jistoty a předvídatelnosti při uplatňování pravidel státní podpory v případě kompenzace veřejných služeb. Tento požadavek zazněl zvláště silně na místní úrovni v případě místních služeb. Je pravda, že Soudní dvůr nedávno stanovil řadu podmínek, za kterých kompenzace za služby obecného hospodářského zájmu nejsou státní podporou²⁷. Ale potřeba větší právní jistoty přetrvává a je úkolem Komise zajistit ji v co největší míře. Proto Komise předkládá řadu iniciativ.

Prvním navrhovaným opatřením je rozhodnutí Komise, které považuje poskytování relativně malých částek z veřejných prostředků podnikům, které byly pověřeny provozováním, za určitých podmínek, služeb obecného hospodářského zájmu za slučitelné se společným trhem. Poskytování peněz z veřejných prostředků by také mělo být osvobozené od oznamovací povinnosti pod podmínkou, že poskytnutá částka odpovídá skutečným nákladům na služby, a že nebyly překročeny určité hranice. Stejná opatření Komise navrhuje pro financování služeb obecného hospodářského zájmu poskytovaných nemocnicemi a sociálním bydlením. Výše částky v tomto případě nerozhoduje.

Komise se tak v podstatě snaží vyjmout kompenzace pro místní poskytovatele služeb obecného hospodářského zájmu z oznamovací povinnosti. Jakmile se hranice nastaví podle výsledků aktuálně probíhající diskuze, dojde k podstatnému zvýšení právní jistoty při poskytování relativně malých částek z veřejných prostředků.

Komise navíc navrhuje zvýšení právní jistoty u kompenzace za služby obecného hospodářského zájmu, která převyšuje výše uvedené hranice - a tak bude povinnost ji Komisi oznámit – prostřednictvím rámce Společenství, který nastaví kritéria hodnocení kompenzací za služby obecného hospodářského zájmu.

Komise dále hodlá změnit Směrnici 80/723/EEC o transparentnosti finančních vztahů mezi členskými státy a veřejnými podniky. Tato změna stanoví, že se směrnice vztahuje na kompenzace ve veřejných službách bez ohledu na jejich právní označení podle článku 87 Smlouvy. Rozhodnutí Komise ani rámec Společenství se nebude vztahovat na sektor dopravy²⁸.

Komise plánuje dále vyjasnit podmínky, za kterých může kompenzace znamenat státní podporu, a to podle nového práva Soudního dvora vytvořeného na základě precedenčních případů. Na základě řady připomínek, které se objevily ve veřejné diskuzi v rámci Zelené knihy, se bude jednat i o další vyjasnění rozdílu mezi ekonomickými činnostmi a jinými než ekonomickými činnostmi²⁹.

Shrneme-li to pak, opatření vypracovaná na základě široké diskuze se zúčastněnými stranami pravděpodobně zajistí právní jistotu a předvídatelnost jak pro provozovatele, tak pro orgány, a to v největším možném rozsahu. Komise bude navíc

²⁷ Rozsudek ze dne 24.července 2003 v případě C-280/00 Altmark Trans a rozsudek ze dne 24.listopadu 2003 ve společných případech C-34/01 až 38/01 Enirisorse SpA

²⁸ Rozhodnutí může být použitelné pro určité námořní spojení na ostrovy, na kterých roční provoz nepřesahuje stanovený limit

²⁹ Další informace najdete ve Sdělení Komise o službách obecného zájmu v Evropě, OJ C 17, 19.1.2001, s. 4 (odstavce 28 až 30) a v Zelené knize o službách obecného zájmu, COM(2003) 270, 270, 21.5.2003, odstavce 43 až 45

pokračovat ve svém pragmatickém přístupu při hodnocení kompenzací za povinnosti provozovatelů veřejných služeb, aby zajistila, že budou i nadále poskytovány vysoce kvalitní a dostupné služby obecného zájmu, které budou při respektování společných základních pravidel blízko občanům.

Komise

- přijme Rozhodnutí o použitelnosti článku 86 Smlouvy pro státní podporu ve formě kompenzace ve veřejných službách poskytované určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu do července 2005,
- přijme rámec Společenství pro státní podporu ve formě kompenzace ve veřejných službách do července 2005,
- přijme změnu Směrnice 80/723/EEC o transparentnosti finančních vztahů mezi členskými státy a veřejnými podniky do července 2005,
- dále vyjasní podmínky, za kterých mohou kompenzace ve veřejných službách znamenat státní podporu ve smyslu článku 87 (1) do července 2005.

Členské státy

- by měly Komisi pomáhat při uplatňování nového právního rámce, zejména jasným definováním povinností provozovatelů veřejných služeb a uplatňováním transparentních pravidel kompenzace.

4.3. Vytvoření jasného a transparentního rámce pro výběr podniků pověřených poskytováním služby obecného zájmu

Členské státy mají v zásadě velkou volnost v rozhodování o organizaci služeb obecného zájmu. V případě neexistence harmonizace ze strany Společenství mohou příslušné veřejné orgány členských států v podstatě samy rozhodnout o tom, zda budou samy poskytovat určitou službu obecného zájmu nebo zda jejím poskytováním pověřit jiný (veřejnoprávní nebo soukromý) subjekt³⁰. Poskytovatelé služeb obecného hospodářského zájmu včetně poskytovatelů podnikových služeb jsou podniky, a proto pro ně platí pravidla konkurence uvedená ve Smlouvě³¹. Členské státy v praxi stále více využívají veřejně soukromé programy včetně zakázek typu navrhni-postav-financuj-provozuj, koncesemi a zakládáním společností založených na smíšené ekonomice pro zajištění dodávky projektů infrastruktury nebo služeb obecného zájmu.

Veřejná diskuze vyzvala k objasnění řady otázek spojených s pravidly Společenství použitelnými pro takové projekty a zejména rozsahu a podstaty pravidel Společenství, které veřejné orgány případně musí respektovat, pokud pověřit plněním cílů veřejné služby jiný subjekt.

Za účelem objasnění použitelných pravidel vyvinulo Společenství úsilí směřující ke zjednodušení a objasnění směrnic pro zadávání veřejných zakázek³². Nové směrnice

³⁰ Pokud jde o vnitrozemní dopravu, Komise navrhla právo, které by po členských státech vyžadovalo používání koncesí na veřejné služby. Srov. pozměněný návrh na Nařízení Evropského parlamentu a Rady o činnosti členských států v oblasti požadavků na veřejné služby a přidělování zakázek na veřejné služby v osobní železniční, silniční a vnitrozemské vodní dopravě, OJ C 151 E, 25.6.2002, s. 146

³¹ Další informace najdete v Zelené knize o službách obecného zájmu, COM(2003) 270, 21.5.2003, odstavce 79 až 83

³² Směrnice 2004/18 ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupu při přidělování zakázek na veřejné práce, zakázek na veřejné dodávky a zakázek na veřejné služby a Směrnice 2004/17 ze dne 31. března

přijaté Evropským parlamentem a Radou loni v březnu musí být přijaty všemi členskými státy do ledna 2006 a měly by všem příslušným orgánům odpovědným za přidělování zakázek usnadnit plnění jejich povinnosti transparentnosti ve smyslu Smlouvy o ES.

Z důvodu rozhodnutí, zda by mělo být navrženo zvláštní právo Společenství týkající se transparentního přidělování koncesí na poskytování služeb ze strany veřejných orgánů a dalších forem spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem, Komise nedávno přijala Zelenou knihu o partnerství veřejného a soukromého sektoru v Evropské unii³³. Tato Zelená kniha se stala podnětem široké diskuze o aspektech partnerství veřejného a soukromého sektoru.

Komise

- **zahájí veřejnou diskuzi o Zelené knize o aspektech partnerství veřejného a soukromého sektoru**
- **podle potřeby předloží na základě výsledků veřejné diskuze návrhy do konce roku 2004.**

Členské státy

- **by měly zajistit, aby národní rámce pro přidělování zakázek na poskytování veřejných služeb byly založeny na transparentních a nediskriminačních pravidlech.**

4.4. Plné uznání obecného zájmu v sektoru sociálních a zdravotnických služeb

Zelená kniha o službách obecného zájmu vyvolala značný zájem zúčastněných stran o oblast sociálních služeb včetně zdravotnických služeb, dlouhodobé péče, sociálního zabezpečení, služeb zaměstnanosti a sociálního bydlení. Sociální služby obecného zájmu hrají specifickou úlohu jako nedílná součást evropského modelu společnosti. Sociální a zdravotnické služby obecného zájmu jsou založené na zásadě solidarity, jsou zaměřené na občana a zajišťují občanům možnost efektivního využívání jejich základních práv a vysokou úroveň sociální ochrany a posilují sociální a územní soudržnost. Jejich poskytování, rozvoj a modernizace je plně v souladu s dosahováním cílů vytyčených na zasedání Evropské rady v Lisabonu v březnu 2000 a zejména s cílem dosažení pozitivního propojení hospodářské a sociální politiky a politiky zaměstnanosti. Veřejná diskuze ukázala, že poskytovatelé sociálních služeb jsou připraveni se zapojit do procesu modernizace s cílem lépe reagovat na měnící se potřeby evropských občanů. Poskytovatelé těchto služeb také vyjádřili potřebu větší srozumitelnosti a předvídatelnosti, která je nutná pro zajištění hladkého vývoje sociálních služeb včetně zdravotnických služeb.

I když definování cílů sociálních a zdravotnických služeb v zásadě patří do kompetence členských států, pravidla Společenství mohou mít vliv na nástroje jejich dodávky a financování. Jednoznačné rozeznání rozdílů mezi cíli a nástroji by mělo pomoci více objasnit modernizaci těchto služeb v kontextu vývoje potřeb uživatelů při zachování jejich specifické povahy ve smyslu zvláštních požadavků na, mimo jiné, solidaritu, dobrovolnou službu a začlenění zranitelných skupin občanů.

2004 koordinující postupy přidělování zakázek podnikům, které poskytují služby v sektoru vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb, OJ L 134, 30.4.2004, s. 1 a s. 114

³³

Zelená kniha o partnerství veřejného a privátního sektoru a o právu Společenství v oblasti veřejných zakázek a koncesí, COM(2004) 327, 30.4.2004

Objasnění tohoto rozdílu pomůže zejména členským státům, které pro dodávku sociálních a zdravotnických služeb používají tržní systémy v očekávání případného vlivu zákona EU o hospodářské soutěži. Samozřejmě bude i nadále věcí politického rozhodnutí členských států, zda použijí takové systémy nebo zda budou poskytovat služby přímo prostřednictvím státních agentur, které jsou placené z daní.

Komise je toho názoru, že je užitečné rozvíjet systematický přístup k identifikaci a rozpoznání specifických vlastností sociálních a zdravotnických služeb obecného zájmu a objasnění rámce, v němž jsou provozovány a v němž je možná jejich modernizace. Tento přístup bude popsán ve Sdělení o sociálních službách obecného zájmu včetně zdravotnických služeb, které má být přijato v průběhu roku 2005.

Toto Sdělení zvaží politiku Společenství spojenou s poskytováním sociálních a zdravotnických služeb obecného zájmu. Popíše také způsoby organizace sociálních a zdravotnických služeb a jejich fungování v členských státech. Tento popis bude vypracován v těsné spolupráci s členskými státy³⁴ a organizacemi tvořícími občanskou společnost.

Sdělení dále stanoví, v souladu s obecnými zásadami Společenství týkajícími se hodnocení, mechanismus pravidelného hodnocení národních rámců pro poskytování sociálních služeb obecného zájmu. Stávající otevřené způsoby koordinace v oblasti sociálního začlenění a sociální ochrany by k tomuto účelu mohly být použity. Komise nedávno navrhla otevřený způsob koordinace v oblasti zdravotní péče a dlouhodobé péče, která by prospěla výměně nejlepších postupů v oblasti zdravotnických služeb a podpořila by reformy prováděné v této oblasti³⁵.

Komise v současné době také pracuje na dalším kroku k dosažení vysoké úrovně procesu reflexe v oblasti mobility pacienta a rozvoje zdravotní péče a v dubnu 2004 přijala Sdělení³⁶, které připomíná zásady práva Evropského soudního dvora na základě precedenčních případů a stanoví řadu iniciativ týkajících se například problematiky sdílení volné kapacity a spolupráce v oblasti příhraniční péče, identifikace a vytváření sítí spolupráce evropských referenčních center a koordinace hodnocení nových zdravotnických technologií. Průvodní rozhodnutí zřizuje novou skupinu na vysoké úrovni pro usnadnění spolupráce členských států v této oblasti.

³⁴ Zejména s Výborem pro sociální ochranu a nově zřízenou « Skupinou o zdravotnických službách a lékařské péči na vysoké úrovni »

³⁵ Sdělení Komise o modernizaci sociální ochrany pro rozvoj viscése kvalitní, dostupné a udržitelné zdravotní péče a dlouhodobé péče: podpora národních strategií pomocí “otevřeného způsobu koordinace”, COM(2004) 304, 20.4.2004

³⁶ Sdělení Komise, Další krok k dosažení vysoké úrovně procesu reflexe v oblasti mobility pacienta a rozvoje zdravotní péče v Evropské unii, COM(2004) 301, 20.4.2004

Komise

- **předloží Sdělení o sociálních a zdravotnických službách obecného zájmu v průběhu roku 2005.**
- **usnadní spolupráci členských států ve zdravotnických službách a lékařské péči s cílem přispět k zajištění vysoké úrovně ochrany zdraví v unii.**

Členské státy

- **by měly zlepšit spolupráci ve zdravotnických službách a lékařské péči s cílem zajištění vysoké úrovně ochrany zdraví v unii.**

4.5. Hodnocení výsledků a výkonnosti

Veřejná diskuze potvrdila názor Společenství, že hodnocení výkonnosti na úrovni Společenství i na národní úrovni je rozhodující pro zajištění rozvoje vysoce kvalitních a dostupných služeb obecného zájmu ve stále se měnícím prostředí. Mezi přispěvateli diskuze navíc došlo k široké shodě v tom, že by takové hodnocení nemělo být založené jen na kritériích hospodářské výkonnosti, ale také na širších sociálních, ekonomických a ekologických kritériích.

V posledních letech Komise zvýšila své úsilí při hodnocení služeb obecného zájmu. V oblasti průmyslových sítí strategie hodnocení Komise zahrnuje pravidelné sektorální i horizontální hodnocení a zahrnuje ostatní instituce a orgány Evropské unie a zúčastněné strany³⁷. Za předpokladu, že Komise začala provádět horizontální hodnocení v roce 2001 a v roce 2004 předloží svou první zprávu o horizontálním hodnocení, která je provedena přesně podle metodiky zavedené v roce 2002, se zdá, že je vhodné získat na základě tohoto procesu více zkušeností před zvažováním dalších hodnotících mechanismů.

Zároveň zde existuje prostor pro vyšší míru zapojení všech příslušných stran. Komise proto zváží, jak změnit současnou metodiku a postupy tak, aby došlo k plnému zapojení všech zúčastněných stran včetně veřejných orgánů, spotřebitelů, uživatelů, poskytovatelů a zaměstnanců. Komise také přezkoumá potřebu případných změn hodnocení vlivu liberalizace na občany, podniky a zaměstnance.

Mělo by se uvažovat o lepší integraci současných hodnotících snah, které se zaměřují výhradně na služby obecného zájmu, a širšího spektra nástrojů výkaznictví Komise. Ta by zajistila širší a ucelenější přístup k hodnocení služeb obecného zájmu a mohla by tak vytvořit skutečnou přidanou hodnotu bez zvyšování požadavků na přípravu výkazů a statistik určených pro Společenství, členské státy, podniky a samozřejmě samotné občany.

V tomto kontextu je propojení mezi výše uvedeným sektorálním a horizontálním hodnocením na jedné straně a "Prováděcím balíkem" na straně druhé – sestávajícím ze Zprávy o provádění pokynů pro liberální hospodářskou politiku, Zprávy o společném zaměstnání a Prováděcí zprávy o strategii vnitřního trhu, které se předkládají společně se Zprávou pro jarní zasedání Evropské rady - důležité a mělo by se udržovat.

³⁷

Další informace najdete ve Sdělení Komise: Metodologická poznámka k horizontálnímu hodnocení služeb obecného hospodářského zájmu (EU, COM(2002)331 závěrečná, 18.6.2002

Hodnocení služeb obecného zájmu by se navíc mohlo začlenit do analýzy, kterou pro několik politik Společenství pravidelně provádí Komise. To by bylo vhodné zejména v oblasti sociálních a zdravotnických služeb.

Komise na základě vlastních zkušeností s používáním pozměněné metodiky přezkoumá své hodnotící mechanismy včetně jejich rozsahu při hodnocení svého přístupu v roce 2006, jak je stanoven v jejím Sdělení ze dne 18. června 2002. V rámci tohoto přezkoumání také posoudí potřebu dalších opatření, jejichž cílem je zlepšení dostupnosti a kvality údajů, výměny informací a nejlepších postupů, a účast zúčastněných stran.

- **Komise**
 - **předloží své první horizontální hodnocení služeb obecného zájmu na základě své vlastní metodiky hodnocení v roce 2004,**
 - **přezkoumá své hodnotící mechanismy služeb obecného zájmu v roce 2006.**
- Členské státy**
- **by měly Komisi pomáhat ve vývoji a používání hodnotících mechanismů,**
 - **by měly podle potřeby zvážit vývoj hodnotících nástrojů na národní, regionální a místní úrovni.**

4.6. Přezkoumání sektorální politiky

V současné době regulace jednotlivých sektorů na úrovni Společenství zahrnuje převážně významná odvětví infrastruktury jako například telekomunikace, poštovní služby, sektor dopravy a energetiku, které mají jasný transevropský rozměr. Podle názoru Komise veřejná diskuze tento přístup potvrzuje. Pokud jde o sektor vodního hospodářství, Komise do konce roku zveřejní výsledky hodnocení, které provedla³⁸.

Veřejná diskuze potvrdila význam a důležitost souboru závazků, na kterém je založeno současné právo Společenství pro jednotlivé sektory, a které jsou uvedené v Zelené knize (univerzální služba, kontinuita, jakost služby, dostupnost, ochrana práv uživatelů a spotřebitelů, bezpečnost, přístup a propojitelnost). Komise podle potřeby podá na základě předpokládaných sektorálních posudků návrhy na přizpůsobení těchto závazků.

Pokud jde o pluralismus v médiích, veřejná diskuze zdůraznila, že ve světle rozdílů mezi členskými státy by tato otázka měla být v tomto okamžiku ponechána na členských státech. Komise došla k závěru, že by v současné době nebylo vhodné předkládat iniciativu Společenství pro pluralismus. Komise bude i nadále důkladně sledovat situaci.

Pokud jde o institucionální rámec regulace, byla mnohokrát zdůrazňována potřeba těsnější spolupráce mezi Komisí a národními regulačními orgány. Komise hodlá podporovat vytváření a rozvoj těsné spolupráce mezi regulačními orgány v rámci existující sítě regulačních orgánů³⁹. Komise bude podle potřeby předkládat návrhy na posílení právního rámce regulace.

³⁸ Strategie vnitřního trhu, Priority 2003 - 2006, COM(2003)238, 7.5.2003

³⁹ Další informace najdete v bodech 53 – 59 Přílohy k Zelené knize o službách obecného zájmu

Komise vezme v úvahu výše uvedené postoje a případné další výsledky veřejné diskuze v rámci Zelené knihy v předpokládaných posudcích jednotlivých sektorů.

Komise

- **podpoří spolupráci národních regulačních orgánů na základě sítí regulačních orgánů,**
- **vezme v úvahu výsledky veřejné diskuze v rámci Zelené knihy v předpokládaných přezkumech jednotlivých sektorů, zejména:**
 - **posudek rozsahu univerzální služby v elektronických komunikacích do července 2005**
 - **přezkum balíku elektronických komunikací do července 2006**
 - **přezkum směrnice pro poštovní služby do konce roku 2006**
 - **přezkum vnitřního trhu elektřiny do 1. ledna 2006**
 - **přezkum vnitřního trhu plynu do 1. ledna 2006**
 - **přezkum směrnice nazvané "Televize bez hranic" na začátku roku 2005**
 - **hodnocení sektoru vodního hospodářství do konce roku 2004.**

(Další údaje najdete v orientační tabulce v Příloze).

Členské státy

- **by měly zajistit přijetí a uplatňování stávajícího práva pro jednotlivé sektory v celém rozsahu,**
- **by měly národním regulačním orgánům poskytnout všechny nezbytné nástroje a prostředky.**
- **by měly Komisi pomáhat v podpoře těsnější spolupráce v rámci sítí regulačních orgánů.**

4.7. Obraz naší vnitřní politiky v naší mezinárodní obchodní politice

Jak Komise zdůraznila v Zelené knize, závazky, ke kterým se Společenství přihlásilo v kontextu Světové obchodní organizace (WTO) nebo dvoustranných dohod, jsou plně v souladu s pravidly vnitřního trhu platnými pro tyto služby a dosud nezpůsobily žádné problémy v praxi organizace, poskytování a financování služeb obecného zájmu. To platí i pro nové závazky, jejichž přijetí je navrhováno v rámci probíhajících jednání.

Veřejná diskuze ukázala, že existuje velice rozšířený požadavek na zajištění trvalého souladu mezi vnitřním regulačním rámcem Společenství a závazky, které přijalo Společenství a jeho členské státy v rámci mezinárodních obchodních dohod, zejména WTO. Existuje zde velké očekávání v tom, že by mezinárodní obchodní dohody neměly jít za postoje smlouvené v rámci Evropské unie.

Při prosazování obchodní politiky Společenství se Komise plně zaměřuje na zajištění tohoto souladu a v tomto ohledu počítá s podporou členských států a Evropského parlamentu. Za tímto účelem bude Komise i nadále plně využívat institucionálního rámce, který jí poskytuje Smlouva (články 133 a 300), a začlení Evropský parlament do formulování obchodní politiky bez ohledu na omezené pravomoci, které jí tento rámec poskytuje a zároveň bude očekávat žádoucí zvýšení těchto pravomocí na základě návrhu Ústavní smlouvy. Komise i nadále povede stálý dialog s občanskou společností, aby mohla zajistit maximální transparentnost obchodních jednání, příkladem čehož je zveřejnění první nabídky Společenství v probíhajících jednáních v rámci GATT.

Komise

- bude i nadále zajišťovat, aby postoje Společenství v mezinárodních obchodních jednáních byly plně v souladu s vnitřním regulačním rámcem EU pro služby obecného zájmu.

Členské státy

- by měly společně s Komisí zajistit, aby se postoje vnitřní politiky plně odrážely v naší obchodní politice.

4.8. Podpora služeb obecného zájmu v rozvojové spolupráci

V rámci diskuze o Zelené knize byl všeobecně uznán klíčový význam základních služeb obecného zájmu pro rozvoj nejchudších zemí. Bylo zdůrazněno, že absence investic je hlavní překážkou zvyšování úrovně těchto služeb v nejchudších zemích. V souladu s doporučeními uvedenými ve Sdělení Komise o reformě státních podniků v rozvojových zemích⁴⁰ Komise hodlá i nadále pomáhat ve vytváření zdravého regulačního a institucionálního rámce v rozvojových zemích, který je klíčovým předpokladem pro podporu investic do základních služeb obecného zájmu a přístupu k jejich financování.

Cílem Iniciativ EU v oblasti energetiky a vodního hospodářství, které byly zahájeny na Světovém summitu o trvale udržitelném rozvoji, je přispět k dosažení Rozvojových cílů tisíciletí na základě poskytování moderních a dostupných služeb chudým. Do iniciativ se zapojují členské státy a třetí osoby z občanské společnosti a ze soukromého sektoru. Rozvíjení iniciativ probíhá na základě trvalého dialogu založeného na klíčové zásadě vlastnictví s partnery z Afriky a dalších regionů a jeho cílem je podněcovat činnosti na národní a regionální úrovni. Iniciativy v oblasti energetiky a vodního hospodářství směřují k vytváření institucionální kapacity, plánování mezi jednotlivými sektory a rozvoji trhu prostřednictvím cílené technické spolupráce a rozšířené spolupráce s finančními institucemi.

Komise

- bude pomáhat rozvojovým zemím ve vytváření zdravého regulačního a institucionálního rámce, který je klíčovým předpokladem pro podporu investic do základních služeb obecného zájmu a přístupu k jejich financování.

⁴⁰

Reforma státních podniků v rozvojových zemích se zaměřením na veřejné podniky: Potřeba přístupu ke všem možnostem, Sdělení Komise, COM(2003) 326, 3.6.2003

PŘÍLOHA 1 Definice pojmů⁴¹

Terminologické rozdíly, zmatení významu a rozdílná tradice jednotlivých členských států vedou k mnoha nedorozuměním v rámci diskuze na evropské úrovni. Členské státy používají v kontextu služeb obecného zájmu různé termíny a definice, ve kterých se odráží jejich odlišný historický, hospodářský, kulturní a politický vývoj. Terminologie Společenství se snaží brát tyto rozdíly v úvahu.

Služby obecného zájmu

Termín «*služby obecného zájmu*» v samotné Smlouvě nenajdete. V praxi Společenství se odvozuje od termínu «*služby obecného hospodářského zájmu*», který používá Smlouva. Tento termín má širší význam než termín «*služby obecného hospodářského zájmu*» a zahrnuje tržní služby i služby, které nemají tržní charakter, a které veřejné orgány řadí mezi služby obecného zájmu, jejichž provozovatelé mají specifické povinnosti.

Služby obecného hospodářského zájmu

Termín «*služby obecného hospodářského zájmu*» se používá v článku 16 a 86(2) Smlouvy. Tento termín není definován ve Smlouvě ani v sekundární legislativě. V praxi Společenství existuje všeobecná shoda v tom, že se tento termín vztahuje k službám ekonomické povahy, ke kterým Společenství nebo členské státy přiřazují specifické povinnosti provozovatelů veřejných služeb podle kritéria obecného zájmu. Pojem služeb obecného hospodářského zájmu tak zahrnuje zejména určité služby poskytované významnými odvětvími infrastruktury, ke kterým patří například doprava, poštovní služby, energetika a komunikace. Tento termín se vztahuje i na případnou další hospodářskou činnost, k níž se váží povinnosti provozovatelů veřejných služeb.

Stejně jako Zelená kniha i Bílá kniha se hlavně, nikoli výhradně, zaměřuje na otázky spojené se «*službami obecného hospodářského zájmu*», protože samotná Smlouva se zaměřuje hlavně na ekonomické činnosti. Termín «*služby obecného zájmu*» se používá v Bílé knize pouze tam, kde se text vztahuje také k službám, které nemají ekonomický charakter nebo tam, kde není nutné specifikovat ekonomický nebo jiný charakter příslušné služby.

Veřejné služby

Termín «*služba obecného zájmu*» a «*služba obecného hospodářského zájmu*» se nesmí zaměňovat s termínem «*veřejná služba*». Tento termín je méně přesný. Může mít různý význam a proto může dojít k záměně. Tento termín se někdy vztahuje ke skutečnosti, že služba je nabízena široké veřejnosti, někdy zdůrazňuje, že službě byla přiřazena specifická úloha ve veřejném zájmu, a někdy se vztahuje k vlastnictví nebo statutu subjektu, který službu poskytuje⁴². Proto se tento termín v Bílé knize nepoužívá.

⁴¹ Tyto pojmy jsou založeny na pojmech používaných v Zelené knize o službách obecného zájmu, COM(2003)270, 21.5.2004

⁴² Často dochází k záměně pojmů mezi pojmem «*veřejná služba*» a pojmem «*veřejný sektor*». Pojem «*veřejný sektor*» zahrnuje veškerou veřejnou správu společně se všemi podniky řízené veřejnými orgány

Povinnosti poskytovatelů veřejných služeb

Termín «*povinnosti poskytovatelů veřejných služeb*» se používá v Bílé knize. Vztahuje se ke specifickým požadavkům, které veřejné orgány stanoví pro poskytovatele služby a které mají zajistit splnění určitých cílů veřejného zájmu například co se týče letecké, železniční a silniční dopravy a energetiky. Tyto povinnosti se mohou realizovat na úrovni Společenství a na národní nebo regionální úrovni.

Veřejný podnik

Termín «*veřejný podnik*» se také běžně používá k označení formy vlastnictví poskytovatele služeb. Smlouva je přísně neutrální. Podle práva Společenství není podstatné, zda jsou poskyvatelé služeb obecného zájmu veřejné nebo soukromé subjekty; mají stejná práva povinnosti.

PŘÍLOHA 2: Hlavní výsledky veřejné diskuze⁴³

1. Význam služeb obecného zájmu

- Ve věci klíčového významu služeb obecného zájmu pro evropskou společnost existuje všeobecná shoda. Obecná shoda panuje také v tom, že by uživatelé měli být při poskytování těchto služeb na prvním místě.
- O vztahu mezi službami obecného zájmu a zásadami trhu nebyla uzavřena žádná dohoda.

2. Úloha Evropské unie

- Zatímco názory na potřebu změny Smlouvy se liší, existuje všeobecná shoda v tom, že by Společenství nemělo získat další pravomoci v oblasti služeb obecného zájmu.
- Povinnosti Společenství a členských států se zdají jasné. V některých oblastech se přesto požaduje objasnění pravidel Společenství.
- Existuje všeobecná shoda v tom, že se regulace jednotlivých sektorů nesmí rozšířit na všechny služby. U některých služeb (vodní a odpadové hospodářství, místní veřejná doprava) panují rozdílné názory na to, zda je vhodné na úrovni Společenství uplatňovat specifický regulační rámec. Zdůrazňuje se potřeba brát v úvahu specifika takových sektorů, jakým je například zdravotnictví.
- Všeobecná shoda panuje v tom, že v tomto okamžiku není zapotřebí vytvářet evropské regulační orgány. Zdá se, že se dává přednost síťím národních regulačních orgánů s koordinací na evropské úrovni.

3. Právo pro jednotlivé sektory a všeobecný právní rámec

- Názory na potřebu všeobecného právního rámce se i nadále různí. Existuje ale shoda v tom, že i nadále trvá potřeba práva pro jednotlivé sektory.
- Mnohé příspěvky zdůrazňují výhody stávajících sektorálních politik. Další poukazují na negativní sociální a ekonomické důsledky liberalizace.

4. Služby obecného hospodářského zájmu a služby, které nemají ekonomický charakter

- Mnoho příspěvatelů si myslí, že jejich rozlišení je důležité. Mnozí další ale požadují jiná kritéria než rozlišení ekonomický – neekonomický z důvodu vytvoření větší právní jistoty.
- Na jedné straně je určitý zájem o další objasnění situace organizací, které poskytují sociální služby podle práva Společenství, a ochranu služeb obecného zájmu, které nemají ekonomický charakter, jako součásti evropského sociálního modelu, na druhé straně existuje všeobecná shoda v tom, že by Společenství neměly být přiznány další pravomoci v oblasti služeb, které nemají ekonomický charakter.

⁴³ Následující body jsou založené na Pracovní knize zaměstnanců Komise, Zprávě o veřejné diskuzi o Zelené knize o službách obecného zájmu, SEC (2004) 326, 15.3.2004

5. Společný soubor závazků

- Názory na potřebu a přiměřenost stanovení společného souboru závazků na úrovni Společenství se liší. Někteří přispěvatelé zdůrazňují potřebu stanovit povinnosti poskytovatelů veřejných služeb v jednotlivých sektorech, další si myslí, že je nutné a vhodné připravit společnou koncepci.
- Pravděpodobně panuje všeobecná shoda v názoru, by regulace na úrovni Společenství měla stanovit zásady a cíle a členské státy by měly být schopné určit pravidla a používat je v souladu se specifickou situací a potřebami na národní a regionální úrovni.
- Absence shody je v otázce účinného uplatňování požadavků práva Společenství nebo v otázce vlivu těchto požadavků na sociální a územní soudržnost. Příspěvky naznačují, že na vytvoření názoru je příliš brzy a že je nezbytné provést podrobnější hodnocení.
- Názory se liší také na potřebu stanovení dalších povinností na úrovni Společenství a na potřebu rozšíření stávajících požadavků na další služby obecného zájmu.

6. Povinnosti jednotlivých sektorů

- Zdá se, že zavedení dalších povinností jednotlivých sektorů na úrovni Společenství má v tomto okamžiku malou podporu. Navrhuje se důkladně sledovat situaci v jednotlivých sektorech, zejména zajištění dodávek. Existuje také několik požadavků na zlepšení přístupu a propojitelnosti některých sektorů.
- Absence shody je v otázce otevření sektoru vodního hospodářství na úrovni Společenství.
- Všeobecná shoda panuje v názoru na to, že by v tomto okamžiku neměla být přijata žádná specifická opatření Společenství pro pluralismus v médiích a že by ochrana pluralismu měla být ponechána na členských státech.

7. Definice povinností a výběr organizace

- Některé příspěvky zdůrazňují problémy, které podle respondentů vznikají kvůli uplatňování práva Společenství zejména v oblasti veřejných zakázek a státní podpory. Je zde požadavek na objasnění pravidel koncesí a veřejně soukromých společností. Některé připomínky se vztahují k situacím, kdy dojde k vytvoření překážky dokončení vnitřního trhu na národní úrovni.
- Připomínky se často shodují na tom, že další harmonizace povinností poskytovatelů veřejných služeb na úrovni Společenství není žádoucí.
- Mnohé příspěvky vyjadřují zájem o flexibilní a nebyrokratickou výměnu nejlepších postupů a porovnávání úrovně v oblasti organizace služeb obecného zájmu.

8. Financování služeb obecného zájmu

- Existuje jasný požadavek na objasnění a zjednodušení pravidel, která se vztahují k financování služeb obecného zájmu a zejména na státní podporu. Nový rozsudek ESD v případě Altmark je vnímán pozitivně, ale přesto jako nedostatečný.
- Panuje všeobecná shoda v názoru, že členským státům musí zůstat právo rozhodnout o nejvhodnějším způsobu financování služby obecného zájmu, a to za předpokladu, že nedojde k přílišnému potlačení konkurence.

9. Hodnocení služeb obecného zájmu

- Na **celkový** význam hodnocení jsou různé názory, ale v tom, že by hodnocení mělo být zevrubné a mělo by brát v úvahu politická, sociální a ekonomická kritéria a kritéria životního prostředí, panuje všeobecná shoda.
- Absence shody je v otázce rozsahu služeb, které mají být hodnoceny, nebo v otázce nezbytných procedurálních a institucionálních mechanismů.

10. Mezinárodní rozměr

- Existuje jasný požadavek na zajištění toho, aby postoje, které Společenství zastává v mezinárodních obchodních jednáních, byly plně v souladu s vnitřním regulačním rámcem EU.
- Mnoho připomínek požaduje větší informovanost a transparentnost v otázkách mezinárodních obchodních jednání.
- Všeobecně se uznává klíčový význam nezbytných základních služeb pro rozvoj nejchudších zemí. Za hlavní problém se označuje přístup k financím a získávání zahraničních investic.

PŘÍLOHA 3: PŘEHLED DŮLEŽITÝCH SEKTORÁLNÍCH PŘEZKUMŮ

Elektronické komunikace

- Přezkum akčního plánu eEurope do června 2004.
- Přezkum pravidel Směrnice Komise 2002/77/EC pro kabelovou televizní síť do konce roku 2004.
- Přezkum rozsahu univerzální služby podle Směrnice o univerzální službě 2002/22/EC do července 2005.
- Přezkum balíku elektronických komunikací do července 2006.

Poštovní služby

- Zpráva o provádění poštovní směrnice do konce roku 2004 a poté každé dva roky.
- Zpráva o vlivu úplného dokončení vnitřního poštovního trhu v roce 2009 na univerzální službu vypracovaná na základě perspektivní analýzy do konce roku 2006. Návrh, kterým se podle potřeby potvrzuje rok 2009 jako termín úplného dokončení vnitřního poštovního trhu nebo kterým se stanoví případný další krok s ohledem na závěry analýzy.

Elektřina

- Výroční zprávy o provádění Směrnice 2003/54/EC včetně zprávy o povinnostech poskytovatelů veřejných služeb každý druhý rok.
- Zpráva o pokroku při vytváření vnitřního trhu elektřiny do 1. ledna 2006. Podle potřeby návrhy pro EP a Radu pro zajištění vysoké úrovně veřejných služeb.
- Zpráva o provádění Nařízení 1228/2003 o přístupu do sítí v rámci příhraniční výměny elektřiny do července 2006.
- Podle potřeby návrhy pro EP a Radu pro zajištění úplné a skutečné nezávislosti provozovatelů rozvodných soustav do 1. července 2007. Tyto návrhy mohou podle potřeby také řešit otázky dominantního postavení na trhu, koncentrace trhu a bezohledného nebo nesoutěžního jednání.

Plyn

- Výroční zprávy o provádění Směrnice 2003/55/EC včetně zprávy o povinnostech poskytovatelů veřejných služeb každý druhý rok.
- Zpráva o pokroku při vytváření vnitřního trhu plynu do 1. ledna 2006. Podle potřeby návrhy pro EP a Radu pro zajištění vysoké úrovně veřejných služeb.
- Podle potřeby návrhy pro EP a Radu pro zajištění úplné a skutečné nezávislosti provozovatelů rozvodných soustav do 1. července 2007. Tyto návrhy mohou podle potřeby také řešit otázky dominantního postavení na trhu, koncentrace trhu a bezohledného nebo nesoutěžního jednání.

Voda

- Prezentace výsledků hodnocení sektoru vodního hospodářství Komisí do konce roku 2004.

Doprava

- 2004: Přijetí druhého železničního balíku, který je v současné době ve stadiu dohody, EP a Radou.
- Přijetí třetího železničního balíku EP a Radou do konce roku 2004.
- Přijetí navrhovaného nařízení o požadavcích na veřejné služby a přidělování zakázek na veřejné služby v osobní železniční, silniční a vnitrozemské vodní dopravě EP a Radou do konce roku 2004.

Rozhlas

- Podle potřeby zpráva o provádění směrnice s názvem “Televize bez hranic” doplněná legislativními návrhy na začátku roku 2005.