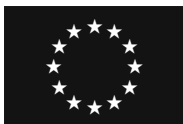


# EVROPSKÝ PARLAMENT

2004



2009

*Hospodářský a měnový výbor*

PROZATÍMNÍ ZNĚNÍ  
**2006/2101(INI)**

16. 5. 2006

## NÁVRH ZPRÁVY

o službách obecného zájmu  
(2006/2101(INI))

Hospodářský a měnový výbor

Zpravodaj: Bernhard Rapkay

Navrhovatel(\*):

József Szájer, Výbor pro vnitřní trh a ochranu spotřebitelů

(\*): Užší spolupráce mezi výbory – článek 47 jednacího řádu

**OBSAH**

	<b>Strana</b>
NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU .....	3
VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ .....	8

## NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

### o službách obecného zájmu (2006/2101(INI))

*Evropský parlament,*

- s ohledem na sdělení Komise určené pro Evropský parlament, Radu, Evropský hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů pod názvem „Bílá kniha o službách obecného zájmu“ (KOM(2004)0374),
- s ohledem na sdělení Komise pod názvem „Provádění lisabonského programu Společenství – Sociální služby obecného zájmu v Evropské unii“ (KOM(2006)0177),
- s ohledem na článek 36 Listiny základních práv Evropské unie, který se týká přístupu ke službám obecného hospodářského zájmu,
- s ohledem na články 2, 5, 16, 73, 86, 87, 88 a 295 Smlouvy o ES,
- s ohledem na články I-3, I-5 a III-122 Smlouvy o Ústavě pro Evropu,
- s ohledem na svá předchozí usnesení ke službám obecného zájmu, zejména na své usnesení ze dne 13. listopadu 2001 ke sdělení Komise „Služby obecného zájmu v Evropě“ KOM(2000)0580<sup>1</sup> a své usnesení ze dne 14. ledna 2004 k Zelené knize Komise o službách obecného zájmu (KOM(2003)0270)<sup>2</sup> a své usnesení ze dne 22. února 2005 o státní podpoře formou vyrovnání za služby v obecném zájmu<sup>3</sup>,
- s ohledem na své legislativní usnesení ze dne 16. února 2006 o návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o službách na vnitřním trhu (KOM(2004)0002)<sup>4</sup>,
- s ohledem na závěry zasedání Evropské rady v Lisabonu ve dnech 15. a 16. března 2000, v Nice ve dnech 7., 8. a 9. prosince 2000, v Laekenu ve dnech 14. a 15. prosince 2001 a v Barceloně ve dnech 15. a 16. března 2002 ke službám obecného zájmu,
- s ohledem na judikaturu Soudního dvora Evropských společenství v oblasti služeb obecného zájmu, zejména rozsudek v případě „Teckal“ ze dne 18. listopadu 1999<sup>5</sup>, rozsudek v případě „Chronopost“ ze dne 3. července 2003<sup>6</sup>, rozsudek v případě „Altmark“ ze dne 24. července 2003<sup>7</sup>, rozsudek v případě „Město Halle“ ze dne 11. ledna 2005<sup>8</sup> a rozsudek ze dne 13. ledna 2005<sup>9</sup>,

<sup>1</sup> Úř. věst. C 140 E, 13.6.2002, s. 153.

<sup>2</sup> Úř. věst. C 92 E, 16.4.2004, s. 294.

<sup>3</sup> Úř. věst. C 304 E, 1.12.2005, s. 117.

<sup>4</sup> Přijaté texty, P6\_TA(2006)0061.

<sup>5</sup> Právní spor C-107/98, Teckal Srl/Comune di Viano a Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia, Sb. 1999, I-8121.

<sup>6</sup> Související právní spory C-83/01 P, C-93/01 P a C-94/01 P, Chronopost u. a., Sb. 2003, I-6993.

<sup>7</sup> Právní spor C-280/00, Altmark Trans GmbH a Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Sb. 2003, I-7747.

<sup>8</sup> Právní spor C-26/03, Stadt Halle a RPL Recyclingpark Lochau GmbH/Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna, Sb. 2005, I-1.

<sup>9</sup> Právní spor C-84/03, Komise/Španělsko, Sb. 2005, I-139.

- s ohledem na článek 45 jednacího řádu,
  - s ohledem na zprávu Hospodářského a měnového výboru a stanoviska Výboru pro vnitřní trh a ochranu spotřebitelů, Výboru pro kulturu a vzdělávání, Výboru pro právní záležitosti, Výboru pro zaměstnanost a sociální věci, Výboru pro dopravu a cestovní ruch, Výboru pro mezinárodní obchod, Výboru pro průmysl, výzkum a energetiku a Výboru pro regionální rozvoj (A6-0000/2006),
- A. vzhledem k tomu, že evropské budování má jako základní rámec tři zásady, a sice
- solidaritu, která sdružuje a spočívá na cílech sociální, hospodářské a územní soudržnosti,
  - spolupráci, která má umožnit realizaci transnacionálních a evropských snah obsažených ve smlouvách a programech EU, a
  - hospodářskou soutěž, která má umožnit dokončení vnitřního trhu EU na základě pravidel sociálního tržního hospodářství a je upravována pomocí soutěžního práva, které představuje podstatné demokratické právo, jež má omezit nejen moc státu, ale především hospodářské zneužití moci a zajistit právní ochranu spotřebitele,
- B. vzhledem k tomu, že služby obecného zájmu jsou jednou z oblastí, v nichž je napětí mezi těmito třemi zásadami v současné době nejvyšší a v nichž se nezbytnost politických a legislativních opatření projevuje nejcitelněji,
- C. vzhledem k tomu, že dostupnost efektivních služeb obecného zájmu je pevnou součástí hospodářského, společenského a sociálního systému všech členských států a evropského sociálního modelu a že jsou v každém členském státě jinak významné, a že cíl úspěšného dokončení vnitřního trhu musí Evropskou unii přimět k tomu, aby podpořila zavedení výkonných a účinných služeb obecného zájmu pro všechny,
- D. vzhledem k tomu, že se zřetelem na zásadu subsidiarity čl. 5 odst. 2 Smlouvy o ES je jediným úkolem členských států a jejich místních orgánů určit, které právě platné služby představují služby obecného zájmu a které jsou vhodné pro podnikání,
- E. vzhledem k tomu, že se zřetelem na slučitelnost předpisů o vnitřním trhu a hospodářské soutěži s řádným fungováním služeb obecného zájmu musí vzniknout větší právní jistota, aby byla zajištěna působnost celostátních, regionálních a místních orgánů pro poskytování služeb obecného zájmu,
- F. vzhledem k tomu, že odvětvové směrnice EU pro služby obecného zájmu ve vzájemně propojených hospodářských odvětvích a v jiných sektorech, v nichž bylo zahájeno nebo již dosaženo otevření trhu, představují spolehlivý rámec, avšak neposkytují žádnou dostatečnou právní jistotu pro všechny oblasti obecného zájmu,
- G. vzhledem k tomu, že mnohé odvětvové podněty k otevření vnitřního trhu v oblasti služeb obecného zájmu i návrhy směrnice o službách<sup>1</sup> způsobují částečně zmatek a částečně ukazují na koncepční rozpory, které zase vyvolávají právní spory a žaloby,
- H. vzhledem k tomu, že Smlouva o ES v článku 16 a čl. 86 odst. 2 sice odkazuje na služby obecného hospodářského zájmu, nenabízí však žádnou definici, a vzhledem k tomu, že Smlouva o ES vůbec nezmiňuje služby obecného zájmu, ale zavedla je pouze Komise v rámci sdělení a že ve směrnici o službách podle legislativního usnesení Evropského

---

<sup>1</sup> Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o službách na vnitřním trhu předložený Komisí dne 25. února 2004 (KOM(2004)0002). Pozměněný návrhem ze dne 4. dubna 2006 (KOM(2006)0160).

parlamentu ze dne 16. února 2006 jsou služby obecného hospodářského zájmu vyňaty z oblasti uplatnění článku 16 Smlouvy o ES a služby obecného zájmu jsou úplně vyňaty ze směrnice o službách, jednoznačné vymezení ale kvůli nedostatku definice není možné,

- I. vzhledem k tomu, že mezi hospodářskými subjekty pověřenými těmito službami jsou podporovány silněji než doposud různé formy správy a partnerství a že by při tom měly zůstat zachovány pravomoci členských států poskytovat a zadávat tyto služby v zájmu účinných a kvalitních služeb v budoucnosti,
- J. vzhledem k tomu, že cíl Společenství týkající se vysoké úrovně ochrany spotřebitele by měl být více na zřeteli, přičemž bude zajištěno, že právo na informace a na stížnosti příjemců služeb obecného zájmu bude posíleno, že bude náležitě přihlíženo k jejich hospodářským zájmům a že bude uznán jejich nárok na účinný opravný prostředek v případě nedodržení těchto práv,
  1. konstatuje, že jeho předchozí usnesení ke službám obecného zájmu ze dne 13. listopadu 2001, 14. ledna 2004 a 22. února 2005 jsou nadále platná;
  2. zdůrazňuje, že služby obecného hospodářského zájmu budou poskytovány na evropském vnitřním trhu a proto podléhají evropským právním předpisům o vnitřním trhu, veřejných zakázkách, hospodářské soutěži a státní podpoře;
  3. navrhuje, aby se v případě služeb obecného zájmu rozlišovalo na jedné straně mezi službami, které se vztahují k trhu, jsou financovány především uživateli, ve Smlouvě o ES jsou označeny jako služby obecného hospodářského zájmu a podléhají právní úpravě platné pro povinnosti týkající se obecného blaha nebo pro univerzální služby (SOHZ), a na druhé straně těmi službami, které se nevztahují k trhu, jsou financovány především z veřejných zdrojů a jsou označeny jako služby obecného nehopodářského zájmu (SONHZ);
  4. lituje, že Soudní dvůr svou judikaturou a Komise svým výkladem v jednotlivých případech určují platné předpisy pro tuto oblast;
  5. je toho názoru, že v zájmu
    - orgánů na místní, regionální a celostátní úrovni, aby mohly v zájmu všech občanů nabídnout a zajistit vhodné služby v jednoznačně vymezeném rámci právních předpisů týkajících se hospodářské soutěže a vnitřního trhu,
    - (veřejných, na zisk orientovaných nebo nevýdělečných) podniků, které takové služby poskytují nebo nabízejí jejich poskytování, aby věděly, jaké podmínky a povinnosti jim mohou uložit orgány podle platného práva z naléhavých důvodů obecného zájmu, a
    - uživatelů těchto služeb, aby měli jistotu, že nabídky budou učiněny za přiměřených podmínek, pokud jde o přístupnost, kvalitu, cenovou dostupnost atd.,musí být vytvořena větší právní jistota pomocí zákonného rámce, s cílem stanovit společné koncepty a zásady;
  6. zdůrazňuje, že stávající odvětvové právní předpisy Společenství v této oblasti nesmějí být zpochybňovány a že se musí vzít v úvahu nezbytnost odvětvových ustanovení;
  7. vyzývá Komisi, aby pro oblast sociálních služeb a zdravotních služeb vytvořila větší právní jistotu a předložila odpovídající návrhy;
  8. navrhuje, aby příslušný orgán, který hodlá stanovit poskytování služby obecného hospodářského zájmu, vydal odpovídající právní akt, v němž budou předem uvedeny

a určeny jasně definované povinnosti týkající se obecného blaha, které budou uloženy poskytovateli služby;

9. navrhuje, aby se příslušný orgán, který plánuje financovat služby obecného zájmu jiným způsobem než pomocí okamžitého financování z vlastního celkového rozpočtu, rozhodl pro některou z forem financování v souladu s ustanoveními Smlouvy o ES, zejména čl. 86 odst. 2: přiznání výlučných nebo zvláštních práv, přiznání náhrady za poskytování služeb obecného zájmu, zapojení fondu pro poskytování služeb obecného zájmu, vytvoření jednotného tarifního systému;
10. navrhuje, aby v případě, že příslušný úřad uvažuje o poskytnutí náhrady na služby obecného zájmu, aby zajistil financování nějaké služby obecného zájmu, nebyla tato náhrada považována za státní podporu ve smyslu článku 87 Smlouvy o ES, pokud
  - byl podklad nebo vzorec pro výpočet peněžní kompenzace stanoven v objektivním a transparentním řízení a
  - výše náhrady odpovídá principu krytí nákladů;
11. zdůrazňuje znovu v této souvislosti, že rozhodnutí Komise 2005/842/ES ze dne 28. listopadu 2005 o použití čl. 86 odst. 2 Smlouvy o ES na státní podpory, které budou uděleny určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu jako kompenzace<sup>1</sup>, musí být jasně provedeno;
12. zdůrazňuje, že je na uvážení příslušného úřadu, zda převezme bezprostřední poskytování služby obecného zájmu nebo zadá její poskytování externímu poskytovateli služeb;
13. domnívá se, že uvolněné poskytnutí služby obecného zájmu vede úřady k nutnosti zadat takovou službu na základě veřejného výběrového řízení; tato zásada by však měla ponechat příslušnému orgánu otevřenou možnost zadat zakázku na veřejnou službu v naléhavých případech, v případech menšího významu pro obchod mezi členskými státy nebo v případech zvláštností určitých služeb obecného zájmu provozovateli podle vlastní volby přímo bez takového řízení; Komise by měla pro tyto případy společně s členskými státy a Evropským parlamentem uvést tuto výjimku v nařízení a určit pro tento účel podmínky a kritéria obdobná „kritériím Altmark“;
14. žádá v této souvislosti a v zájmu možných zvýšení účinnosti prostřednictvím zapojení nových provozovatelů a forem poskytování služeb obecného zájmu, aby rozličné interkomunální organizační formy (interkomunální spolupráce, vlastní poskytování v rámci zadávacího „in-house“ řízení, veřejně-soukromé partnerství, udělování koncesí) neodkladně získaly více právní jistoty, jasné stanovení oblastí uplatnění evropského soutěžního práva, práva týkajícího se zadávání veřejných zakázek a práva týkajícího se státní podpory, jakož i obecná a celoevropsky platná kritéria;
15. domnívá se, že příslušný úřad by měl zajistit, aby v odvětvích, v nichž stanovil regulaci pro povinnosti obecného blaha nebo univerzální služby nebo zvláštní cíle, byly použity pro každé odvětví vhodné způsoby a nástroje regulace na základě transparentních předpisů;
16. domnívá se dále, že regulační nástroje by v zájmu větší transparentnosti a ochrany spotřebitele musely umožnit přinejmenším vydání předpisů v těchto oblastech:
  - stanovení způsobu přístupu ke stávajícím sítím, jestliže je takový přístup nutný pro dodání služby;

---

<sup>1</sup> Úř. věst. L 312, 29.11.2005, s. 67.

- stanovení cenových a/nebo tarifních podmínek pro poskytnutí služby;
  - úprava smírného řešení sporů mezi poskytovatelem služby a uživatelem bez ujmy na možnosti podat opravné prostředky; a
  - konzultace a případně zabývání se ze strany orgánů příslušných pro hospodářskou soutěž každým detailem, který by mohl svědčit o porušení vnitrostátních právních předpisů a právních předpisů obsažených ve Smlouvě o ES týkajících se hospodářské soutěže;
17. navrhuje dále v zájmu velmi kvalitních a účinných služeb obecného zájmu dobrovolné stanovení objektivních a transparentních předpisů o kvalitě, aby se tak zajistilo plnění povinností souvisejících s obecným blahem, plnění univerzální služby nebo zvláštních cílů přidělených poskytovateli a/nebo dodavateli služby obecného zájmu; při stanovení takových předpisů o kvalitě by měly být vzaty v úvahu tyto body:
- ochrana a bezpečnost uživatele služby,
  - přiměřenost a úměrnost předpisu ve vztahu k cílům a nákladům služby,
  - co největší rozšíření a zveřejnění předpisu a
  - snadná a účinná kontrola dodržování předpisu, který by mohl být stanoven na základě charty anebo kodexu chování;
18. vyzývá Komisi, na základě svého usnesení ze dne 14. ledna 2004, svého usnesení ze dne 9. března 2005 o střednědobé revizi Lisabonské strategie<sup>1</sup>, svého usnesení ze dne 15. března 2006 o příspěvku pro jarní zasedání Evropské rady 2006 ohledně Lisabonské strategie<sup>2</sup> a tohoto usnesení, aby předložila návrh na vhodný zákonný rámec;
19. pověřuje svého předsedu, aby předal toto usnesení Radě a Komisi.

---

<sup>1</sup> Úř. věst. C 320, 15.12.2005, s. 164.

<sup>2</sup> Přijaté texty, P6\_TA(2006)0092.

## VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ

### **The importance of public services**

Access to high-quality public services is a key political issue. Good schools and hospitals, clean water, safe and reliable transport and energy, for example, figure in most definitions of a good quality of life.

However, public services are not only an essential element in the quality of life of individual citizens. They have a key role to play in the EU's flagship Lisbon strategy, which aims to build on the strengths of Europe's social and economic model to create the world's most dynamic, cohesive and sustainable economy. Good public services can help to overcome economic stagnation, social exclusion and isolation; strengthen social and territorial cohesion; and improve the functioning of Europe's internal market and its external competitiveness.

High-quality public services - open and transparent, with equal access for all - are therefore essential elements in the European model of society. Market forces alone cannot respond always to the dynamic nature of public services. That is why public authorities at every level are deeply involved in providing, regulating, organising or - to various degrees - financing or supporting such services. It is not the EU's job to interfere in the provision of such services - instead, in the view of the rapporteur, the EU should create more legal certainty which allows public authorities at every level to do their job of safeguarding the public interest in provision of these services. And the EU has also a role to play in guaranteeing adequate standards across the European Union, making good, efficient and high-qualified public services a tangible expression of European citizenship.

### **What are public services?**

Different people mean different things by "public services". Some people think of public services as being those provided, or financed, by the public sector. For others, the key criterion is whether they are provided "in the public interest" ... and in this complicated debate, many other definitions have been offered.

In the view of the rapporteur, it is necessary to start to clarify the different concepts of public services and to distinguish between services of general interest which are, on the one hand those of a commercial nature and mainly financed by the user, which the EC Treaty qualifies as services of general economic interest (SGEI) in line with Article 16 of the EU Treaty, and, on the other hand, those which are not of a commercial nature and are financed mainly by public or social funds, which may be regarded as services of non-economic general interest (SNEGI), such as services of general interest exercising exclusively social functions or prerogatives of public authorities.

The idea behind Article 16 is to single out those services which could significantly affect the operation of the single market, because they are economic in character, from non-economic services which do not. Non-economic services, including for example police and the administration of justice, are seen as matters wholly for national and sub-national government, for which the EU has no competence. Unfortunately, current EU law gives no



clear guidance on how to distinguish between services of general economic interest, services of general interest and other services – which means that it is not clear, in individual cases, whether and to what extent EU rules on the single market apply. The rapporteur would therefore like to start a debate of possible clarification in this context.

### **Respecting different national traditions**

Throughout Europe, good public services are seen as an essential element in a civilised society. But national traditions - what is provided, how and by whom - vary greatly, creating misunderstandings and confusion about what exactly is meant by public services and a reluctance even to attempt to develop common European criteria and guidelines.

National, regional and local authorities are attached to their autonomy to define their policies for their citizens in their own way. But in practice they are often confronted with interference by the European Commission or by the European Court of Justice, which have judged their activities from the perspective of the EU's internal market rules - for example, deeming cross-subsidisation to be contrary to state aid rules; imposing onerous public procurement obligations; or treating some public service obligations as barriers to the European single market.

In the view of the rapporteur, neither effective safeguards for local autonomy, nor the legal certainty which public service providers, public authorities, private businesses and service users is for the moment guaranteed.

The aim to develop more legal certainty must be to clarify the situation, in order to safeguard local autonomy, and the principle of subsidiarity, by defining the relationship between - on one hand - single market rules and - on the other - the pursuit of public interest objectives in the provision of those services of general interest which do have a significant economic dimension and could affect the operation of the single market.

### **Confusion and uncertainty in current laws**

Although the proposed Constitutional Treaty, once ratified, would provide constitutional safeguards for services of general interest, detailed legislation - accumulated over many years - leaves great practical uncertainty, because the Treaty sets out only the most general principles governing public services, whereas there is a detailed body of EU legislation interpreting and implementing its single market provisions.

It is not clear to what extent services of general interest or general economic interest are covered - for instance - by competition law, single market legislation, or rules designed to regulate subsidies or open up public procurement. The law evolves through the - often unpredictable - twists and turns of the Commission or European Court of Justice. And the liberalisation of various public services networks over the years - such as telecom, post, energy and rail - has been based each time on different rules, adding to the legal complexity and uncertainty. Moreover, the financing and management of public services in Europe depend on the unpredictable development of case law and judicial interpretation.

The Commission's recent Green and White Papers on Services of General Interest, and the new Communication on Social Services of General Interest, have disappointed those who

hoped for a new, surer legal situation for public services: the Commission documents give no more legal certainty on all mentioned aspects. Moreover, proposals towards a service directive are putting forward new questions regarding future conditions for dynamic public services.

### **Call for Action: greater legal certainty for public services**

To safeguard services of general interest and put an end to legal uncertainty, Europe needs - without delay, and in parallel to current work on the broader Services Directive - a general legal framework for public services, complementary to existing sectoral and national provisions, and introduced on the basis of joint decision-making with the European Parliament.

The new legal framework must:

- clarify the division of responsibilities between the EU and Member States
- introduce criteria for a clear distinction between services of general "economic" and "non-economic" interest, to which different legal provisions apply
- enshrine the sovereignty of local authorities regarding the design and management of the public services for which they are responsible
- guarantee citizens' right to a local input, ensuring that their needs, claims and problems are examined promptly and directly, and protecting consumer and civil rights
- respect the need for specific sectoral legislation for some services, and establish a clear relationship with such legislation, and with the Services Directive currently before the Parliament
- guarantee respect for the principles of transparency; openness; solidarity; a high quality of service; universality; equality of access; partnership with civil society; and workforce participation
- clarify the principles governing the funding and public procurement obligations of public services, in particular regarding different and new forms of provision and management in a dynamic public service sector.

The actual definition, formulation, organisation and funding of services of general interest, whether economic or non-economic, must remain a task for the Member States and their regional and local authorities. Subject to meeting the key standards and criteria set out above, the rapporteur envisage the widest variety of solutions for the provision of services at local level, responding to local needs.