



**RADA
EVROPSKÉ UNIE**

**Brusel 23. listopadu 2007 (30.11)
(OR. en)**

15650/07

**COMPET 407
MI 310
SOC 492
CONSOM 140**

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel: Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel,
za generální tajemnici Evropské komise

Datum přijetí: 23. listopadu 2007

Příjemce: Javier SOLANA, generální tajemník, vysoký představitel

Předmět: Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému
hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů
doprovázející sdělení „Jednotný trh pro Evropu ve 21. století“
Služby obecného zájmu, včetně sociálních služeb obecného zájmu:
nový evropský závazek

Delegace naleznou v příloze dokument Komise KOM(2007) 725 v konečném znění.

Příloha: KOM(2007) 725 v konečném znění



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 20.11.2007
KOM(2007) 725 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

doprovázející sdělení „Jednotný trh pro Evropu ve 21. století“

**Služby obecného zájmu, včetně sociálních služeb obecného zájmu:
nový evropský závazek**

{KOM(2007) 724 v konečném znění}
{SEK(2007) 1514}
{SEK(2007) 1515}
{SEK(2007) 1516}

OBSAH

1.	Úvod.....	3
2.	Role Evropské unie: zajistit společná pravidla, ale respektovat rozdílnost	3
2.1.	Působnost činnosti EU	4
2.2.	Přístup: plnění cílů veřejného zájmu na jednotném trhu.....	6
2.3.	Zvláštní situace sociálních služeb.....	7
2.4.	Zvláštní situace zdravotnických služeb.....	8
3.	Protokol: soudržný rámec pro činnost EU	8
4.	Další postup.....	11
4.1.	Poskytování právní pomoci k průřezovým otázkám.....	11
4.2.	Modernizace a vývoj odvětvových politik	12
4.3.	Sledování a hodnocení	13
5.	Závěr	13

1. ÚVOD

Dohoda hlav států a vlád o protokolu o službách obecného zájmu, která bude připojena k Lisabonské smlouvě, je rozhodujícím krokem k vytvoření transparentního a spolehlivého rámce EU. Nová Smlouva o fungování Evropské Unie bude také obsahovat nový článek 14¹ zdůrazňující společnou zodpovědnost Unie a členských států a poskytující právní základ k tomu, aby EU mohla přijímat opatření.

Tato nová ustanovení vycházejí z deseti let debaty o zodpovědnosti EU a o tom, zda by EU měla přijmout překlenovací rámec pro služby obecného zájmu. Tato debata přispěla ke sjednocení názorů na roli a přístup EU ohledně služeb obecného zájmu, která následovala zejména po zveřejnění bílé knihy Komise z roku 2004² a stanoviska Parlamentu z roku 2006³. Panuje široká shoda o potřebě zajistit právní jistotu a soulad, pokud jde o všechny politiky EU, a zároveň respektovat rozdílnost odvětví a okolností. Dále se všeobecně uznává, že je třeba zlepšit obecné povědomí o pravidlech EU a porozumění těmto pravidlům. Určením role Unie protokol vnáší do pravidel EU potřebnou jasnost a jistotu.

Toto sdělení představuje stanoviska Komise k této debatě, především s ohledem na usnesení Parlamentu a Lisabonskou smlouvu. Vychází také z veřejných konzultací o sociálních službách obecného zájmu, které byly zahájeny v roce 2006.

2. ROLE EVROPSKÉ UNIE: ZAJISTIT SPOLEČNÁ PRAVIDLA, ALE RESPEKTOVAT ROZDÍLNOST

Do služeb obecného zájmu spadá široká oblast činností od rozsáhlých síťových odvětví, jako energetika, telekomunikace, doprava, služby audiovizuálního vysílání a poštovní služby, až po vzdělávání, dodávky vody, nakládání s odpady a zdravotní a sociální služby. Tyto služby mají pro každodenní život občanů i podniků zásadní význam a odrážejí evropský model společnosti. Hrají důležitou roli v zajišťování sociální, hospodářské a územní soudržnosti po celé Unii a jsou nezbytné pro udržitelný rozvoj EU z hlediska vyšší zaměstnanosti, sociálního začleňování, ekonomického růstu a kvality životního prostředí.

Ačkoli se jejich působnost a organizace významně liší v závislosti na historii a povaze státní intervence, lze je definovat jako služby hospodářské i nehospodářské, které orgány veřejné moci považují za veřejný zájem a jež podléhají zvláštním závazkům veřejné služby. To

¹ Změna článku 16 Smlouvy o ES.

² Bílá kniha z roku 2004 - KOM(2004) 374 ze dne 12.5.2004 - vycházela z předchozích konzultací a sdělení, zejména ze zelené knihy Komise z roku 2003 - KOM(2003) 270 ze dne 21.5.2003 -, dvou sdělení z roku 2001 - KOM(2001) 598 ze dne 17.10.2001 a „Služby obecného zájmu v Evropě“ (Úř. věst. C 17, 19.1.2001) - a z prvního sdělení o tomto předmětu z roku 1996 - „Služby obecného zájmu v Evropě (Úř. věst. C 281, 26.9.1996).

³ Rozsáhlé konzultace orgánů EU a zúčastněných stran na základě bílé knihy z roku 2004 byly doplněny usnesením Evropského parlamentu (A6-0275/2006 ze dne 26. září 2006). Usnesení vyjadřuje podporu základním zásadám a prioritním opatřením stanoveným v bílé knize. Uvádí, že nelze definovat služby obecného zájmu jednotně, a nevyžaduje jednotný horizontální právní rámec, vyzývá však EU a zejména Komisi, aby dále jednaly v různých oblastech a odvětvích za účelem dosažení větší jasnosti a soudržnosti pravidel EU při plném respektování zásady subsidiarity. Evropský hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů také vydaly stanoviska (CESE/2005/121 ze dne 9. února 2005, CESE/2006/223 ze dne 6. července 2006 a CDR/2004/327 ze dne 23. února 2005).

znamená, že orgány veřejné moci na příslušné úrovni mají v zásadě zodpovědnost za určení povahy a působnosti služeb obecného zájmu. Orgány veřejné moci se mohou rozhodnout, že budou tyto služby poskytovat samy nebo že je svěří dalším subjektům, ať veřejným nebo soukromým, jednajícím za účelem dosažení zisku nebo jako neziskové organizace.

Poskytovatelé těchto služeb musí zároveň dodržovat pravidla stanovená Smlouvou o ES a sekundárním právem EU, pokud jsou uplatnitelná. Řada síťových odvětví poskytujících služby obecného hospodářského zájmu se vzhledem ke svému evropskému rozměru nyní řídí odvětvovými směrnici EU. Ve spolupráci se státními, regionálními a místními orgány je proto úlohou EU vymezit zásady a podmínky provozu celé řady služeb. Tato sdílená zodpovědnost se odráží ve Smlouvě a bude zdůrazněna v protokolu o službách obecného zájmu, který bude připojen k Lisabonské smlouvě.

2.1. Působnost činnosti EU

V souladu s zásadami subsidiarity a proporcionality EU zasahuje v rámci kompetencí, které jí uděluje Smlouva, a v nezbytném rozsahu. Při své činnosti respektuje rozdílnost situací v členských státech, jakož i roli státních, regionálních a místních orgánů při zajišťování blahobytu jejich občanů a při podpoře sociální soudržnosti, zároveň zaručuje demokratický výběr, mimo jiné týkající se úrovně kvality služeb.

Vůbec poprvé protokol zavádí pojem „služby obecného zájmu“ do primárního práva EU, současná Smlouva o ES totiž hovoří pouze o službách obecného *hospodářského* zájmu. V současné situaci mohou být orientačně vymezeny dva typy služeb obecného zájmu podle toho, jak se řídí pravidly EU:

- *Služby obecného hospodářského zájmu*: poskytování a organizace těchto služeb se řídí pravidly vnitřního trhu a hospodářské soutěže Smlouvy o ES, protože jsou svou povahou hospodářské. V případě rozsáhlých síťových odvětví s jasným celoevropským rozměrem, jako telekomunikace, elektřina, plyn, doprava a poštovní služby, jsou tyto služby regulovány zvláštním právním rámcem EU. Podobně jsou určité aspekty veřejnoprávního rozhlasového a televizního vysílání ošetřeny zvláštními právními předpisy EU, například směrnicí „Televize bez hranic“. Další služby obecného hospodářského zájmu, jako služby v oblasti nakládání s odpadem, dodávek vody nebo čištění odpadních vod, se neřídí samostatným režimem regulace na úrovni EU. Pro určité prvky těchto služeb však platí zvláštní pravidla Společenství, například právní předpisy v oblasti zadávání veřejných zakázek, ochrany životního prostředí a ochrany spotřebitele. Řada služeb obecného hospodářského zájmu se dále řídí regulačním rámcem stanoveným směrnicí o službách⁴.
- *Nehospodářské služby*: tyto služby, například tradiční výsady státu, jako policie, soudnictví a zákonné systémy sociálního zabezpečení, se neřídí zvláštními právními předpisy EU, ani nejsou ošetřeny pravidly vnitřního trhu a hospodářské soutěže uvedenými ve Smlouvě. Některé prvky organizace těchto služeb se mohou řídit dalšími pravidly uvedenými ve Smlouvě, například zásadou nediskriminace.

Často byla vznesena otázka, jak od sebe odlišit hospodářské a nehospodářské služby. Odpověď nelze dát předem, bez analýzy jednotlivých případů: povaha těchto služeb je často

⁴ Další informace viz pracovní dokument útvarů Komise o pokroku dosaženém od zveřejnění bílé knihy o službách obecného zájmu z roku 2004 SEK(2007) 1515, zveřejněný spolu s tímto sdělením.

specifická a velmi se liší nejen v závislosti na jednotlivých členských státech, ale i na místních orgánech; způsob poskytování těchto služeb se neustále vyvíjí v reakci na nový hospodářský, sociální a institucionální vývoj, který zahrnuje například změny v poptávce spotřebitelů, technologické změny, modernizaci veřejné správy a přenášení zodpovědnosti na místní úroveň.

V oblasti práva hospodářské soutěže se podle Soudního dvora při určování, zda se jedná o hospodářskou či nehospodářskou činnost, nelze řídit ani odvětvím či statusem subjektu poskytujícího službu (např. je-li subjekt veřejným podnikem, soukromým podnikem, sdružením podniků či součástí veřejné správy), ani způsobem jeho financování; důležitá je povaha činnosti jako takové. Při rozlišování se Soudní dvůr řídí řadou kritérií vázaných na podmínky fungování dané služby jako existence trhu, výkon veřejné moci nebo povinnost solidarity. V praxi to znamená, že jeden subjekt se může zabývat jak hospodářskou, tak nehospodářskou činností, a proto se na něj pravidla pro hospodářskou soutěž mohou vztahovat ve vztahu k některým jeho činnostem, k jiným však nikoli. Soudní dvůr například rozhodl, že určitý subjekt se může na jedné straně zabývat administrativní činností, jež není hospodářská, jako úkoly policie, a na druhé straně čistě obchodní činností⁵. Subjekt se též může zabývat nehospodářskou činností, pokud jedná jako dobročinný fond, a zároveň v jiné části svých činností soutěžit s dalšími hospodářskými subjekty prováděním finančních operací či operací s nemovitostmi, byť i neziskové povahy⁶. Podle tohoto funkčního přístupu musí proto být každá činnost analyzována samostatně⁷.

Aby mohla určitá služba být označena za hospodářskou činnost na základě pravidel vnitřního trhu (volný pohyb služeb a svoboda usazování), musí být její základní charakteristikou, že je poskytována za úplatu. Služba však nemusí být placena těmi, kdo ji využívají. Hospodářská povaha služby nezávisí na právním statusu jejího poskytovatele (jímž může být neziskový subjekt) nebo na povaze této služby, ale spíše na způsobu poskytování, organizace a financování dané činnosti. V praxi z toho vyplývá, že kromě činností souvisejících s výkonem veřejné moci, na něž se nevztahují pravidla vnitřního trhu podle článku 45 Smlouvy o ES, může být naprostá většina služeb považována za „hospodářské činnosti“ ve smyslu pravidel Smlouvy o ES o vnitřním trhu (články 43 a 49).

Z těchto důvodů byla situace sociálních služeb v posledních letech předmětem diskuse. Sociální služby mohou být v závislosti na příslušné činnosti hospodářské či nehospodářské povahy. Ačkoli nejsou definovány, sdělení z roku 2006 vymezilo dva širší typy sociálních služeb: za prvé, zákonné a doplňkové systémy sociálního zabezpečení, které jsou organizovány různým způsobem (vzájemné a zaměstnanecké pojišťovny) a pokrývají hlavní životní rizika, spojená například se zdravotním postižením, stárnutím, pracovními úrazy, nezaměstnaností, odchodem do důchodu či zdravotním postižením; za druhé, služby poskytované přímo dotyčné osobě, jako služby sociální pomoci, služby v oblasti zaměstnanosti a vzdělávání, sociální bydlení a dlouhodobá péče. Tyto služby jsou obvykle organizovány na místní úrovni a jsou výrazně závislé na financování z veřejných prostředků.

⁵ Věc C-82/01 *Aéroports de Paris*, Sb. rozh. 2002.

⁶ Věc C-222/04 *Cassa di Risparmio di Firenze*, Sb. rozh. 2006.

⁷ Věc C-118/85 *Komise v. Itálie*, Sb. rozh. 1987. Srovnej rovněž věc C-205/03 *P. Fenin*, Sb. rozh. 2006, a věc T-155/04- *Selex*, Sb. rozh. 2006, pro situaci, v níž různé činnosti nemohly být analyzovány samostatně.

2.2. Přístup: plnění cílů veřejného zájmu na jednotném trhu

Je-li služba veřejného zájmu považována za hospodářskou, podléhá pravidlům vnitřního trhu a hospodářské soutěže. Z toho může vyplývat otázka, zda je úplné uplatňování těchto pravidel v souladu s prováděním specifických úkolů veřejného zájmu svěřených těmto službám. Na úrovni Smlouvy jsou tyto situace řešeny v čl. 86 odst. 2, který ve své judikatuře vyložil Soudní dvůr⁸. Ta stanoví, že na služby obecného hospodářského zájmu se v zásadě vztahují pravidla Smlouvy. Pokud by však uplatňování těchto pravidel právně nebo fakticky bránilo plnění zvláštních úkolů, které jim byly svěřeny, tyto služby mohou využívat odchylky od ustanovení Smlouvy za předpokladu, že jsou splněny určité podmínky, zejména co se týče uplatňování zásady proporcionality při poskytování kompenzací podnikům pověřeným provozem těchto služeb.

Jak zdůrazňuje bílá kniha z roku 2004, Komise je toho názoru, že cíl rozvinout vysoce kvalitní, přístupné a finančně dostupné služby obecného hospodářského zájmu a cíl dosáhnout otevřeného a konkurenceschopného vnitřního trhu jsou slučitelné a měly by se vzájemně podporovat. Zkušenosti, například z odvětví telekomunikací a dopravy nebo na místní úrovni (jako při zadávání veřejných zakázek), ukazují, že trhy otevřené hospodářské soutěži přispívají ke zlepšování efektivnosti, finanční dostupnosti a výběru nabízených služeb. Zároveň mohou být zachována specifická ustanovení, aby byla zajištěna rovnováha. Soudní dvůr například nemá námitek proti udělení výlučných či zvláštních práv některým službám, ani proti opatřením s cílem regulovat trh, jako registrační požadavky, v tom rozsahu, v jakém jsou odůvodněny cíli veřejného zájmu a přiměřené sledovaným cílům⁹. V oblasti sekundárního práva se prosazování cílů veřejného zájmu prostřednictvím služeb obecného hospodářského zájmu také zohledňuje ve směrnici o službách¹⁰.

Schopnost sloučit poskytování služeb obecného zájmu s rozvojem jednotného evropského trhu se obzvláště dobře projevuje v řadě odvětvových politik vytvořených od počátku devadesátých let pro síťová odvětví jako telekomunikace, energetika, doprava a poštovní služby, které v současnosti představují více než 7 % HDP a 5 % celkové zaměstnanosti v EU. Postupné otevírání těchto odvětví hospodářské soutěži probíhalo zároveň s definováním řady závazků veřejné služby pro každé odvětví týkajících se prvků jako univerzální služba, práva spotřebitelů a uživatelů a problematika zdraví a bezpečnosti. Tyto odvětvové rámce také vymezují působnost veřejných politik při regulaci těchto sítí, se zvláštním zřetelem k roli vnitrostátních regulačních orgánů. V současnosti jsou tyto odvětvové rámce modernizovány s ohledem na technologický rozvoj a celosvětové výzvy, jako změna klimatu, a v důsledku postupného rozšiřování EU, které přineslo větší rozdílnost v přístupu členských států k službám obecného zájmu.

⁸ Věc Corbeau, C-320/91, Sb. rozh. 1993, s. I-2533, věc Almelo, C-393/92, Sb. rozh. 1994, s. I-1477, spojené věci Komise v. Nizozemsko, C-157/94 – C-160/94, Sb. rozh. 1997, s. I-5699, Komise v. Itálie, Sb. rozh. 1997, s. I-5789, Komise v. Francie, Sb. rozh. 1997, s. I-5815, Komise v. Španělsko, Sb. rozh. 1997, s. I-5851.

⁹ Například věc C-70/95, Sodemare, Sb. rozh. 1997, s. I-3395 a spojené věci C-282/04 a C-283/04, Komise v. Nizozemsko, Sb. rozh. 2006.

¹⁰ Pro více informací viz dokument SEK(2007) 1515.

2.3. Zvláštní situace sociálních služeb

Komise v dubnu 2006 zahájila rozsáhlé konzultace s členskými státy, poskytovateli těchto služeb a jejich uživateli s cílem lépe porozumět povaze těchto služeb v rámci EU a posoudit zkušenost zúčastněných stran s uplatňováním pravidel Společenství¹¹.

Ačkoli jsou funkce a organizace sociálních služeb značně rozdílné, konzultace zdůraznila jejich důležitost při plnění základních cílů EU, jimiž jsou zajišťování sociální, hospodářské a územní soudržnosti, vysoká úroveň zaměstnanosti, sociální začleňování a ekonomický růst, jakož i jejich úzké propojení se situací v místě.

Cíle a zásady organizace sociálních služeb

Sociální služby mají často dosáhnout řady specifických cílů:

- *jsou to služby zaměřené na lidi, jejich smyslem je uspokojit základní lidské potřeby, zejména potřeby uživatelů této služby v ohroženém postavení; poskytují ochranu jak před obecnými, tak specifickými životními riziky a pomáhají při osobních problémech anebo krizích; poskytují se též rodinám v souvislosti s měnícím se modelem rodiny, podporují roli rodiny při péči o její mladé i starší členy i o zdravotně postižené osoby, a vyrovnávají případné nedostatky v rodinách; jsou klíčovým nástrojem ochrany základních lidských práv a lidské důstojnosti;*
- *mají preventivní úlohu a úlohu při dosahování sociální soudržnosti, které jsou zaměřeny na všechny občany bez ohledu na jejich majetek či příjem;*
- *přispívají k nediskriminujícímu jednání, rovnosti žen a mužů, ochraně lidského zdraví, zlepšování životní úrovně a kvality života a k zajištění rovných příležitostí pro všechny, čímž zvyšují schopnost jedinců plně se zapojit do společnosti.*

Tyto cíle se odrážejí ve způsobu organizace, provádění a financování těchto služeb:

- *aby mohly řešit různé potřeby lidí jako jednotlivců, sociální služby musí být ucelené, schopné přizpůsobit se jednotlivým požadavkům a navrhované a zajišťované komplexně; často znamenají osobní vztah mezi příjemcem a poskytovatelem služby;*
- *vymezení a provádění služby musí brát v úvahu rozdílnost uživatelů;*
- *při uspokojování potřeb ohrožených uživatelů se sociální služby často vyznačují nesouměrným vztahem mezi poskytovateli a příjemci, který je odlišný od obchodního vztahu mezi dodavatelem a spotřebitelem;*
- *jelikož jsou tyto služby často založeny na (místních) kulturních tradicích, volí se řešení pečlivě zohledňující místní zvláštnosti a zaručující přímý styk mezi poskytovatelem služby a jejím příjemcem a rovný přístup ke službám na celém území členských států;*
- *poskytovatelé služeb často potřebují při řešení různorodosti a vyvíjející se povahy sociálních potřeb velkou autonomii;*
- *tyto služby se obecně řídí zásadou solidarity a značně závisejí na financování z veřejných prostředků, aby byla zajištěna rovnost přístupu k nim bez ohledu na majetek či příjem;*
- *neziskoví poskytovatelé stejně jako dobrovolní pracovníci často hrají důležitou roli při poskytování sociálních služeb, čímž vyjadřují svou občanskou uvědomělost a přispívají k sociálnímu začleňování, sociální soudržnosti místních společenství a mezigenerační solidaritě.*

¹¹ KOM(2006) 177 ze dne 26.4.2006. Součástí konzultačního procesu byl dotazník, který rozeslal Výbor pro sociální ochranu, příprava studie o sociálních službách obecného zájmu a zpráva skupiny právních znalců.

Konzultace též zdůraznila skutečnost, že ve všech těchto službách probíhá důležitý proces modernizace, aby mohly lépe reagovat na nové výzvy, jako měnící se potřeby evropských občanů a důsledky stárnutí populace, zároveň však čelí nepříznivé finanční situaci. Výsledkem tohoto procesu jsou často hluboké změny ve způsobu organizace, poskytování a financování těchto služeb, včetně vzniku nových oblastí činnosti, zadávání služeb dříve poskytovaných přímo orgány veřejné moci externím dodavatelům a vzrůstající přesun pravomocí na místní úroveň.

Důsledkem souhrnu těchto změn je, že rostoucí počet činností denně vykonávaných sociálními službami nyní spadá do působnosti práva EU v rozsahu, v jakém jsou považovány za hospodářské. Tato nová situace vyvolala řadu praktických otázek, přičemž z konzultací vyplynulo, že řada zúčastněných stran z tohoto odvětví má potíže s porozuměním pravidlům a jejich uplatňováním, zejména pokud jde o pravidla pro státní podporu a pro zadávání veřejných zakázek. Místním orgánům a zejména malým poskytovatelům služeb může chybět povědomí a informace o pravidlech EU, což může vést k nedorozuměním a špatnému uplatňování pravidel v praxi. Především orgány veřejné moci a poskytovatelé služeb v sociální oblasti mají někdy menší znalosti výše uvedených specifických ustanovení čl. 86 odst. 2, než jak tomu je v jiných odvětvích. Uplatňování čl. 86 odst. 2 vyžaduje, aby členské státy dodržovaly jisté základní podmínky, které ve své judikatuře vypracoval Soudní dvůr a popsala Komise, zejména v textech o udělování státní podpory přijatých na základě rozhodnutí ve věci Altman, které prakticky vyjímá naprostou většinu služeb vykonávaných na místní úrovni z oznamovací povinnosti. Podmínkou je mimo jiné, že poskytovatel služby dostane od příslušného orgánu veřejné moci k provozování příslušné služby jasný mandát. Proto je důležité, aby členské státy zajistily efektivní udělování tohoto mandátu všem službám obecného hospodářského zájmu, i pokud jde o poskytování sociálních služeb, s cílem dosáhnout odpovídající právní jistoty a transparentnosti ve vztahu k občanům.

Jak je uvedeno níže, Komise se zavazuje vysvětlit platná pravidla, pomoci při procesu modernizace, který probíhá v sociálních službách, a plně dodržovat zásadu subsidiarity a respektovat zodpovědnost státních, regionálních a místních orgánů.

2.4. Zvláštní situace zdravotnických služeb

Zdravotnické služby též tvoří součást širšího rámce služeb obecného zájmu. Článek 152 Smlouvy jasně uvádí, že činnost Společenství v oblasti zdravotnických služeb musí respektovat zodpovědnost členských států za organizaci, financování a provádění zdravotnických služeb a lékařské péče. Souběžně se svou aktivitou v oblasti sociálních služeb Komise v nedávné době uskutečnila otevřenou konzultaci o činnosti Komise a o možných obtížích s uplatňováním právních předpisů ES¹². Dále plánuje předložit návrhy na stanovení rámce pro bezpečné, vysoce kvalitní a účinné přeshraniční zdravotnické služby, přičemž patřičně zohlední závěry Rady o „společných hodnotách a zásadách ve zdravotních systémech Evropské unie“ přijaté v červnu 2006.

3. PROTOKOL: SOUDRŽNÝ RÁMEC PRO ČINNOST EU

Protokol připojený k Lisabonské smlouvě poskytuje soudržný rámec pro řízení činnosti EU a slouží jako reference pro všechny úrovně řízení. Upřesněním zásad a stanovením

¹² SEK(2006) 1195 ze dne 26.9.2006.

společných hodnot, z nichž vycházejí politiky EU, protokol činí přístup EU ke službám obecného zájmu viditelným, transparentním a jasným.

Protokol o službách obecného zájmu

Na zasedání mezivládní konference v Lisabonu v říjnu 2007 bylo dohodnuto připojení následujícího protokolu k Lisabonské smlouvě¹³:

„Vysoké smluvní strany,

přejíce si zdůraznit význam služeb obecného zájmu,

se dohodly na těchto výkladových ustanoveních, která budou připojena ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Unie:

Článek 1

Sdílené hodnoty Unie ve vztahu ke službám obecného hospodářského zájmu ve smyslu článku 14 Smlouvy o fungování Evropské Unie zahrnují zejména:

– zásadní úlohu a široké rozhodovací pravomoci státních, regionálních a místních orgánů při poskytování, pořizování a organizování služeb obecného hospodářského zájmu, aby tyto služby co nejlépe odpovídaly potřebám uživatelů;

– rozmanitost různých služeb obecného hospodářského zájmu a rozdíly mezi potřebami a preferencemi uživatelů, které mohou vzniknout v důsledku rozdílné zeměpisné, sociální nebo kulturní situace;

– vysokou úroveň kvality, bezpečnosti a cenové dostupnosti, rovné zacházení a podporu univerzálního přístupu a práv uživatelů.

Článek 2

Ustanovení smluv se nijak nedotýká pravomoci členských států poskytovat, pořizovat a organizovat nehospodářské služby obecného zájmu“.

Protokol navazuje na řadu operačních zásad, jimiž se řídí práce orgánů EU a zejména Komise, a znovu je potvrzuje. Jde například o tyto zásady:

- *Úloha a široké rozhodovací pravomoci státních, regionálních a místních orgánů při provozování služeb obecného hospodářského zájmu, aby co nejlépe odpovídaly potřebám uživatelů:* služby obecného hospodářského zájmu by měly být schopny přizpůsobení a měly by se občanům a podnikům co nejvíce přiblížit. Činnost EU má dodržovat zásady subsidiarity a proporcionality. Příslušné orgány členských států mohou volně vymežit, co považují za služby obecného hospodářského zájmu, a mají široké pravomoci při rozhodování, jak organizovat, regulovat a financovat tyto služby v souladu s právem EU, pokud by se nejednalo o zjevnou chybu. Zejména pravidla hospodářské soutěže a vnitřního trhu se nevztahují na nehospodářské činnosti.
- *Respektování rozdílnosti služeb, situací, potřeb a preferencí uživatelů:* rozdíly v různých službách obecného hospodářského zájmu a různé potřeby a preference občanů, uživatelů a spotřebitelů vyplývající z rozdílné hospodářské, sociální, zeměpisné, kulturní situace a tělesného stavu by měly být respektovány. Je třeba řádně zohlednit rozdílnost charakterizující takové služby, za jakých okolností jsou poskytovány, povahu poskytovatelů služeb a potřebu pružně přizpůsobovat služby různým potřebám: to je

¹³ Touto citací není dotčeno konečné znění Smlouvy, která bude podepsána, ani její překlad do oficiálních jazyků EU.

obzvláště důležité v případě sociálních služeb. Příslušné právní předpisy by měly být pravidelně aktualizovány, aby dokázaly reagovat na nový vývoj, jako jsou technologické inovace.

- *Dosažení vysoké úrovně kvality, bezpečnosti a cenové dostupnosti:* Podpora rozvoje vysoce kvalitních, bezpečných a cenově dostupných služeb obecného hospodářského zájmu je jedním ze základních cílů činnosti EU. Zahrnuje přístup ke službám včetně přeshraničních služeb; poskytnutí vysoké hodnoty za vynaložené prostředky a finanční dostupnost služeb včetně zvláštních režimů pro osoby s nízkými příjmy a se zvláštními potřebami, což je zvláště důležité v případě sociálních služeb; fyzickou bezpečnost, spolehlivost a kontinuitu; vysokou kvalitu a výběr; transparentnost a přístup k informacím od poskytovatelů služeb a regulačních orgánů. Je-li vhodné, aby EU jednala, odvětvové nástroje EU by měly stanovit pravidla zajišťující kvalitu, ochranu a bezpečnost produktů a služeb pro spotřebitele a uživatele všeobecně, stejně jako pro osoby podílející se na jejich vytváření.
- *Zajištění rovného zacházení a podpora všeobecného přístupu:* Přístup ke službám obecného hospodářského zájmu je garantován Listinou základních práv EU. Zahrnuje rovné zacházení s muži a ženami a boj se všemi způsoby znevýhodňování týkajícího se přístupu ke službám obecného hospodářského zájmu. Pokud se pravidlo EU platné pro toto odvětví zakládá na myšlence univerzální služby, mělo by zavést právo na přístup všech osob k některým službám považovaným za základní a uložit poskytovatelům služeb povinnost nabízet vymezené služby podle stanovených podmínek, včetně úplného územního pokrytí a dostupných cen. Univerzální služba zajišťuje řadu minimálních práv a povinností, pro něž obecně platí, že mohou být dále rozvinuty na vnitrostátní úrovni. Jde o dynamickou koncepci, která musí být ve všech odvětvích pravidelně aktualizována. Podpora přístupu ke službám po celém území Unie je nezbytná pro podporu územní soudržnosti v EU, jak již bylo výše zmíněno v případě sociálních služeb. Území se zeměpisným nebo přírodním znevýhodněním, jako nejvzdálenější regiony, ostrovy, hory, řídké osídlené oblasti a vnější hranice, často čelí potížím při přístupu ke službám obecného zájmu vzhledem ke své odlehlosti od hlavních trhů nebo ke zvýšeným nákladům na spojení. Tyto zvláštní potřeby je nutno zohlednit.
- *Prosazování práv uživatelů:* Práva občanů, spotřebitelů a uživatelů by měla být vymezena, podporována a prosazována. Aby mohli spotřebitelé a uživatelé, včetně ohrožených či zdravotně postižených osob, využívat svá práva, zejména právo na přístup ke službám, je často nutné vytvořit nezávislé regulační orgány s dostatečným počtem pracovníků a jasně vymezenými pravomocemi a povinnostmi. Ty zahrnují pravomoc udělovat sankce, zejména schopnost sledovat provádění a prosazování ustanovení směrnice o univerzálních službách. Je též třeba mít k dispozici ustavení umožňující zastoupení a aktivní účast spotřebitelů a uživatelů při definování a hodnocení služeb, mít dostupné příslušné mechanismy nápravy a kompenzace a ustanovení o přezkumu, která v průběhu doby dovolí přizpůsobení požadavků novému sociálnímu, technologickému a hospodářskému vývoji. Regulační orgány by též měly sledovat vývoj na trhu a poskytovat údaje pro hodnocení.
- *Nehospodářské služby:* Jak bylo zmíněno výše, tyto služby nepodléhají zvláštním předpisům EU, ani nejsou ošetřeny pravidly vnitřního trhu a hospodářské soutěže obsaženými ve Smlouvě.

Než nová Smlouva vstoupí v platnost, čímž nová ustanovení nabudou právního účinku, má Komise v úmyslu využít protokol a zásady v něm stanovené jako referenční hodnotu pro kontrolu jednotnosti a přiměřenosti politik a iniciativ EU.

4. DALŠÍ POSTUP

Na základě protokolu a v souladu s přístupem Parlamentu bude Komise pokračovat v konsolidaci rámce EU vztahujícího se na služby obecného zájmu včetně zdravotnických a sociálních služeb, jenž poskytne konkrétní řešení konkrétních problémů, které se mohou objevit. S ohledem na dosažený pokrok by se pozornost měla stále více soustřeďovat na dobré provádění a uplatňování pravidel EU s větším důrazem na sledování výsledků pro potřeby uživatelů a spotřebitelů, na šíření informací a výměnu osvědčených postupů, na sledování prosazování pravidel a na hodnocení výkonu. Komise plánuje v následujících třech osách jak činnost zaměřenou na jednotlivá odvětví, tak na určité otázky:

4.1. Poskytování právní pomoci k průřezovým otázkám

Komise si je vědoma, že při uplatňování práva Společenství na služby obecného hospodářského zájmu může vyvstat řada otázek a že je v různých oblastech také pravidelně třeba poskytnout právní objasnění či vysvětlení pravidel EU. V této souvislosti se Komise zavazuje umožnit uživatelům a odborníkům rychlé získání odpovědi na praktické otázky, vysvětlení a výklady. Odpovědi na vznesené otázky budou zveřejněny a na určené internetové stránce se budou pravidelně objevovat příslušné aktualizace odrážející postoj Komise. Pro ukázkou je spolu s tímto sdělením zveřejněn soubor odpovědí na otázky týkající se pravidel pro zadávání veřejných zakázek a pro státní podporu, zejména o sociálních službách veřejného zájmu¹⁴.

Interaktivní informační služba

Zanedlouho bude zahájen provoz specializované interaktivní on-line služby, jež bude k dispozici občanům, poskytovatelům služeb, orgánům veřejné moci a všem zúčastněným stranám, bude poskytovat informace a umožní klást otázky týkající se uplatňování právních předpisů EU. Na internetovou stránku Komise budou umísťovány odpovědi na často kladené otázky, zejména v souvislosti s konzultacemi o sociálních službách. Komise očekává, že by tento nástroj mohl pomoci subjektům na místní a regionální úrovni, především v oblasti sociálních služeb, dobře porozumět postoji Komise k příslušným ustanovením EU a že průběhem času budou všechny relevantní otázky vyplývající z praxe zodpovězeny prakticky a srozumitelně.

V oblasti státní podpory již významně přispělo rozhodnutí a rámec pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby přijaté v roce 2005 (často označované jako „altmarský balíček“¹⁵) ke zjednodušení platných pravidel v souladu se zásadami zlepšování právních předpisů. Tyto texty plně respektují rozsáhlou svobodu členských států při stanovování úkolů služeb obecného hospodářského zájmu. Umožňují členským státům zabezpečit tyto úkoly prostřednictvím pověření příslušných společností a vyrovnat všechny čisté náklady, které těmto společnostem vznikly poskytováním těchto služeb. V této souvislosti rozdělení účtů umožňuje dosáhnout transparentnosti a vyhnout se nadměrným náhradám. Náhrady za služby splňující tyto podmínky jsou dále plně osvobozeny od

¹⁴ Viz SEK(2007) 1514 a SEK(2007) 1516.

¹⁵ Pro další informace o „altmarském balíčku“ viz SEK(2007) 1515.

oznamovací povinnosti, jsou-li nižší než 30 milionů EUR ročně, pro sociální bydlení a nemocnice je jejich výše neomezená. V praxi je tak od oznamovací povinnosti osvobozena naprostá většina služeb vykonávaných na místní úrovni. Do konce roku 2009 Komise ohodnotí balíček o státní podpoře a podá zprávu o jeho uplatňování, v této souvislosti uváže též jeho aktualizaci.

V oblasti partnerství veřejného a soukromého sektoru a koncesí je řada nevyřešených či vznikajících otázek. Komise zanedlouho představí výkladové sdělení o institucionalizovaných partnerstvích veřejného a soukromého sektoru s cílem vyjasnit platná pravidla. Na základě výsledků posouzení dopadu Komise také uvažuje o dalších krocích k vyjasnění pravidel platných pro koncese. Po vstupu nových směrnic v platnost v lednu 2006 se také objevily žádosti o lepší vysvětlení pravidel platných pro veřejné zakázky. Výše představený soubor nástrojů by měl zajistit větší přehlednost.

Toto úsilí bude doplňovat širší probíhající iniciativy pro zlepšení přístupu k informacím a vyvinutí komunikačních nástrojů na základě přezkumu jednotného trhu, jako například vytvoření „asistenční služby jednotného trhu“ EU.

4.2. Modernizace a vývoj odvětvových politik

Komise se zavazuje sledovat a rozvíjet svůj odvětvový přístup navrhováním případných odvětvových iniciativ zohledňujících specifické požadavky a situaci každého odvětví a odrážejících zásady stanovené v plánovaném protokolu. Na úrovni EU již byla vytvořena řada odvětvových rámců platných pro síťová odvětví. Dynamický a neustále se vyvíjející jednotný trh si však v následujících letech možná vyžádá jejich aktualizaci.

Komise hodlá zejména:

- *v oblasti energetiky:* navazovat na opatření zajišťující dosažení vnitřního trhu s elektřinou, která byla navržena v září 2007, a na předlohu Evropské charty práv spotřebitelů energie;
- *v oblasti dopravy:* navázat na svůj návrh z července 2006 o modernizaci právních předpisů pro jednotný trh v oblasti letectví; sledovat provádění „třetího železničního balíčku“ a revidovaného nařízení o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici, o němž již byla dosažena dohoda;
- *v oblasti elektronické komunikace:* navázat na své návrhy přezkumu předpisového rámce pro sítě a služby elektronických komunikací (včetně pevných telefonů, mobilního a širokopásmového připojení a přenosu rozhlasového a televizního vysílání) a vydat sdělení o dlouhodobých problémech v oblasti univerzální služby v elektronických komunikacích;
- *v oblasti poštovních služeb:* pomoci členským státům při provádění směrnice pro dosažení vnitřního trhu poštovních služeb;
- *v oblasti zdravotnických služeb:* předložit návrhy na stanovení rámce pro bezpečné, vysoce kvalitní a účinné zdravotnické služby;
- *v oblasti sociálních služeb:* rozvíjet činnost uvedenou v rámečku.

Strategie pro podporu kvality sociálních služeb v celé EU

Konzultace o sociálních službách zdůraznila potřebu systematictější podporovat kvalitu sociálních služeb. Evropský sociální fond a Evropský fond pro regionální rozvoj již řadě služeb poskytují přímou finanční podporu. Otevřená metoda koordinace v oblasti sociální ochrany a sociálního začlenění stanoví politický rámec pro provádění reforem a výměnu osvědčených postupů. Na základě této zkušenosti bude Komise prostřednictvím Výboru pro sociální ochranu podporovat vytvoření dobrovolného rámce kvality EU obsahujícího metodické pokyny, aby bylo možno stanovit, sledovat a hodnotit standardy kvalit. Dále bude Komise za pomoci programu PROGRESS podporovat celoevropské iniciativy vznikající zdola a zaměřené na vytvoření dobrovolných standardů kvality a výměnu zkušeností, a také bude podporovat školení orgánů veřejné moci v oblasti zadávání veřejných zakázek.

4.3. Sledování a hodnocení

Komise má za to, že pro kvalitu a transparentnost rozhodovacího procesu je důležité provádět pravidelné důkladné hodnocení a zveřejňovat jeho metodiku a výsledky, aby mohly být otevřeny podrobnému zkoumání. Hodnocení se obvykle provádí podle odvětví.

Nové nástroje pro monitorování trhu představené v závěrečné zprávě o přezkumu jednotného trhu, jako zřízení nástroje pro hodnocení spotřebitelských trhů, jsou krokem vpřed při posuzování výkonu. Od zveřejnění bílé knihy z roku 2004 byl učiněn pokrok v rozvoji meziodvětvových hodnocení síťových odvětví na úrovni EU. Tato metodika je právě přezkoumávána a v roce 2008 Komise předloží návrhy na její zlepšení.

Komise obdržela zvláštní žádost, aby předložila Parlamentu souhrnnou analýzu dosavadních výsledků „liberalizace“. Komise vezme při přezkumu své metodiky tuto žádost v úvahu a analýzu provede v souvislosti se svou pravidelnou hodnotící zprávou o síťových službách.

Jakmile vstoupí v platnost nová Smlouva, Komise též přezkoumá pokrok dosažený při uplatňování protokolu. Dále jednou za dva roky vypracuje zvláštní zprávu o sociálních službách, která bude sloužit jako nástroj pro výměnu se zúčastněnými stranami.

5. ZÁVĚR

V této důležité fázi vývoje EU, před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, je naprosto nezbytné zajistit společnou vizi iniciativ prosazovaných s cílem dosáhnout konkrétních výsledků pro Evropany. Z tohoto přístupu vychází Program pro občany¹⁶ předložený Komisí.

Přístup EU týkající se služeb obecného zájmu, včetně sociálních a zdravotnických služeb, je svou podstatou pragmatický. Odráží rozdělení pravomocí mezi různé úrovně řízení v EU. Respektuje rozdílnost a zvláštní rysy těchto služeb. Pokud byly vytvořeny odvětvové rámce, je to proto, že mají prokazatelnou evropskou přidanou hodnotu. Tyto rámce jsou pravidelně revidovány, aby odrážely nový hospodářský, sociální a technologický vývoj. Uplatňování práva EU se sleduje v souladu se Smlouvou o ES a pravidelně se přezkoumává za účelem zohlednění nových skutečností. V oblastech, jež by mohly být vnímány jako problematické, se uskutečnila nebo právě probíhá aktivní konzultace s cílem vyřešit otevřené či vyvstávající otázky.

¹⁶ KOM(2006) 211 ze dne 10.5.2006.

Diskuse vyvolaná bílou knihou z roku 2004 byla obzvláště užitečná pro porozumění úloze a přístupu EU týkajících se služeb obecného zájmu. Následná debata a stanoviska dalších evropských orgánů ukázaly, že navzdory rozdílným názorům panuje široká shoda o řadě zásad, jimiž se činnost EU řídí. Zkušenost s odvětvovými rámci také poskytla praktický základ pro vymezení klíčových zásad platných pro služby obecného zájmu v celé Evropě.

Protokol a revidovaná ustanovení nové Smlouvy staví na této diskusi a zkušenosti a znamenají nový evropský závazek. Deset let po prvním sdělení na evropské úrovni a tři roky po bílé knize odrážejí širokou shodu v celé EU o úloze a zodpovědnosti EU. Po konsolidaci tohoto rámce EU prostřednictvím protokolu nastal čas soustředit se na jeho provádění. Na tomto základě, spolu s činností na státní, regionální a místní úrovni, je Komise pevně rozhodnuta pomoci zajištění jasnosti, soudržnosti a zveřejňování pravidel EU tak, aby služby obecného zájmu mohly plnit svůj úkol a přispívat k lepší kvalitě života evropských občanů.