

Bijela knjiga Europske unije o službama od općeg interesa (2004.)

PRIJEVOD, I. DIO

Definicije¹

Terminološke razlike, semantičke nejasnoće te različite tradicije država članica uzrokovale su niz nesporazuma pri raspravama na europskoj razini. U državama članicama koriste se različiti izrazi i definicije vezani uz službe od općeg interesa, odražavajući na taj način različit povijesni, gospodarski, kulturni i politički razvojni put. Terminologija Zajednice nastoji uzeti u obzir te različitosti.

Službe od općeg interesa

Izraz »službe od općeg interesa« ne postoji u samome Ugovoru. U praksi Europske zajednice izveden je iz izraza »službe od općeg gospodarskog interesa« koji se koristi u Ugovoru. Izraz »službe od općeg interesa« širi je od izraza »službe od općeg gospodarskog interesa« te pokriva i tržišne i netržišne službe koje vlasti označe kao službe od općeg interesa podložne posebnim obvezama što ih imaju javne službe.

Službe od općeg gospodarskog interesa

Izraz »službe od općeg gospodarskog interesa« koristi se u člancima 16. i 86. (2) Ugovora. Nije definiran ni u Ugovoru, ni u nižim propisima. Međutim, u praksi Zajednice postoji općenit dogovor da se taj

¹ Ove se definicije temelje na definicijama korištenim u Bijeloj knjizi o službama od općeg interesa COM (2003)270, 21. 5. 2004.

izraz odnosi na gospodarske službe koje države članice ili Zajednica podvrgnu obvezama pružanja javnih usluga na temelju kriterija javnog interesa. Pojam službe od općeg interesa zato se ponajprije odnosi na neke usluge koje pružaju velike umrežene industrije poput prijevoza, poštanskih usluga, energetike i komunikacija. No, izraz se može odnositi i na bilo koju drugu gospodarsku aktivnost koja se obavlja kao javna služba.

Bijela je knjiga, kao i *Zelena*, usredotočena poglavito, no ne isključivo, na pitanja povezana sa »službama od općeg gospodarskog interesa«, budući da se i sam Ugovor uglavnom odnosi na gospodarska pitanja. Izraz »službe od općeg interesa« koristi se u *Bijeloj knjizi* samo kad se tekst odnosi i na negospodarske službe ili kad nije nužno specificirati gospodarsku odnosno negospodarsku prirodu službi o kojima se govori.

Javna služba

Izrazi »služba od općeg interesa« i »služba od općeg gospodarskog interesa« ne smiju se pomiješati s izrazom »javna služba«. Taj je izraz manje precizan i može imati različita značenja koja pak mogu uzrokovati nejasnoće i nesporazume. Izraz se katkada odnosi na činjenicu da se usluga nudi javnosti, katkada pak naglašava da je nekoj službi dodijeljena posebna uloga od javnog interesa, a katkada se odnosi na vlasništvo ili status tijela koje službu pruža.² Zato se taj izraz ne koristi u *Bijeloj knjizi*.

Obveze javnih službi

Izraz »obveze javnih službi« koristi se u *Bijeloj knjizi*. Odnosi se na posebne zahtjeve koje vlasti postavljaju pružateljima službi kako bi osigurale ostvarenje određenih ciljeva od javnog interesa, na primjer u zračnom, željezničkom i cestovnom prijevozu te vezanih uz energiju. Te se obveze mogu primjenjivati na razini Zajednice kao i na nacionalnoj i regionalnoj razini.

² Izrazi »javna služba« i »javni sektor« često se miješaju. Izraz »javni sektor« odnosi se na sve dijelove javne uprave zajedno s poduzećima kojima upravljaju državne, regionalne ili lokalne vlasti.

Javno poduzeće

Izraz »javno poduzeće« koristi se i za definiranje vlasništva pružatelja službe. Ugovorom je određena stroga neutralnost. Prema pravu Zajednice, nebitno je jesu li pružatelji službi od općeg interesa iz javnog ili privatnog sektora – i jedni i drugi imaju ista prava i obveze.

1. Uvod

U novije je vrijeme uloga Europske unije u oblikovanju budućnosti službi od općeg interesa³ u središtu rasprave o europskom modelu društva. Prepoznajući ključnu važnost dobro funkcionirajućih, dostupnih, financijski pristupačnih, visokokvalitetnih službi od općeg interesa za kvalitetu života europskih građana, za okoliš te za konkurentnost europskih poduzeća, Europska komisija usvojila je *Zelenu knjigu o službama od općeg interesa*,⁴ koja je pokrenula široke javne rasprave o tome kako u Europskoj uniji na najbolji način poticati pružanje visokokvalitetnih usluga od općeg interesa. *Zelena knjiga* imala je kao posljedicu komentare o cjelokupnoj ulozi Europske unije u definiranju ciljeva javnih usluga koje pružaju službe od općeg interesa te o načinima na koje se te službe organiziraju, financiraju i vrednuju.

Rasprava pokrenuta usvajanjem *Zelene knjige* potaknula je velik interes i pozdravile su je mnoge zainteresirane strane. Komisija je primila gotovo tri stotine mišljenja raznih subjekata, uključujući i mnoge države članice.⁵ Osoblje Komisije pripremlilo je izvještaj o javnoj raspravi koji analizira priložena mišljenja i popratni je materijal uz *Bijelu knjigu*.⁶

³ Vidi definiciju.

⁴ COM (2003) 270, 21. 5. 2003.

⁵ Potpuni tekst mišljenja dostupan je na stranici Europske komisije: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/service_general_interest/comments/public_en.htm

⁶ Izvještaj o javnoj raspravi o *Zelenoj knjizi o službama od općeg interesa*, Radni materijal osoblja Komisije, SEC (2004) 326 15. 3. 2004. dostupan je na stranici: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/service_general_interest

U skladu sa zahtjevom navedenim u Rezoluciji Europskog parlamenta o *Zelenoj knjizi* od 14. siječnja 2004.,⁷ Komisija navodi svoje zaključke iz provedene rasprave u ovoj *Bijeloj knjizi*.

Odbor za gospodarstvo i socijalnu skrb Europske komisije⁸ i Odbor regija⁹ također su raspravljali o pitanjima pokrenutim usvajanjem *Zelene knjige* te dali svoja mišljenja.

Uz to, službe od općeg interesa bile su predmetom intenzivne rasprave u okviru Konvencije o budućnosti Europe.

Europski sud pravde također se bavio raznim pitanjima vezanim uz službe od općeg gospodarskog interesa, posebno njihovim financiranjem, te donio presudu koja je značila prekretnicu u odlučivanju o naknadama za javne usluge.¹⁰

Rasprava je pokazala značajne razlike u stajalištima i perspektivama. No, postignut je konsenzus o potrebi da se osigura ujednačena kombinacija tržišnih mehanizama i svrha javnih službi.

Službe od općeg interesa i okruženje u kojem se pružaju, uključujući tu i samu Europsku uniju, neprestano se razvijaju i nastavit će se razvijati. Izdajući *Bijelu knjigu* Komisija ne namjerava završiti raspravu koja se razvila na razini Unije. Cilj joj je pridonijeti raspravi koja je u tijeku te je i dalje razvijati, tako da odredi ulogu Unije i okvir u kojem navedene službe mogu valjano funkcionirati.

U *Bijeloj knjizi* izložen je pristup Europske komisije razvijanju pozitivne uloge Europske unije u poticanju razvoja visokokvalitetnih službi od općeg interesa, a predstavljeni su i glavni elementi strategije kojoj je cilj omogućiti svim građanima i poduzećima u Europskoj uniji pristup kvalitetnim i financijski dostupnim uslugama. Dokument je usredotočen samo na ključne probleme proizašle iz javne rasprave, budući da bi bilo nemoguće obraditi sva pitanja koja su se pojavila tijekom nje. Pojedinačna pitanja obradit će se u okviru relevantnih javnih politika.

⁷ Rezolucija Europskog parlamenta o *Zelenoj knjizi o službama od općeg interesa*, 14. 1. 2004. (T5-0018/2004).

⁸ Mišljenje o *Zelenoj knjizi o službama od općeg interesa*, CESE 1607/2003, 11. 12. 2003.

⁹ Mišljenje Odbora regija od 20. studenog 2003. o *Zelenoj knjizi o službama od općeg interesa*, CdR 149/2003 konačno.

¹⁰ Presuda od 24. srpnja 2003., slučaj C-280/00 Altmark Trans.

2. Dioba odgovornosti među javnim vlastima u okviru Unije

Javna rasprava o *Zelenoj knjizi* pokazala je da postoji opće slaganje o važnosti visokokvalitetnih službi od općeg interesa za društva zemalja Unije. Podjela zadaća i ovlasti između Unije i država članica vodi do podjele odgovornosti Unije i vlasti u državama članicama, no detaljno definiranje službi i usluga koje se pružaju te samo njihovo pružanje ostaje u nadležnosti država članica.

2.1. Bitna komponenta europskog modela

Rasprava o *Zelenoj knjizi* neosporno je potvrdila važnost službi od općeg interesa kao jednog od stupova europskog modela društva. Usprkos katkada bitnim razlikama u stajalištima i pogledima različitih sudionika javne rasprave, dogovori su pokazali opće slaganje o potrebi da se osigura pružanje visokokvalitetnih i financijski dostupnih usluga od općeg interesa svim građanima i poduzećima u Europskoj uniji. Također je potvrdila postojanje zajedničkog pristupa službama od općeg interesa. Taj pristup odražava vrijednosti i ciljeve Zajednice, a temelji se na skupu zajedničkih elemenata, poput: univerzalnosti, kontinuiteta, kvalitete službi, financijske dostupnosti te zaštite korisnika i potrošača.

U Uniji su službe od općeg interesa i dalje vrlo važne za osiguranje društvene i teritorijalne kohezije, kao i za konkurentnost europskog gospodarstva. Građani i poduzeća s pravom očekuju mogućnost korištenja financijski dostupnih, visokokvalitetnih usluga od općeg interesa svuda u Europskoj uniji. Građanima Unije ta je mogućnost važna komponenta europskog državljanstva te je nužna kako bi oni u potpunosti uživali u svojim temeljnim pravima. Poduzećima je dostupnost usluga od općeg interesa nužan preduvjet konkurentnog poslovnog okoliša. Zato je pružanje visokokvalitetnih, dostupnih i financijski pristupačnih usluga od općeg interesa koje udovoljavaju potrebama potrošača i poduzeća važan dio napora što se ulažu u postizanje strateškog cilja Unije: »postati najkonkurentnije, najdinamičnije, na znanju temeljeno gospodarstvo na svijetu, sposobno za održiv gospodarski rast s kvalitet-

nijim radnim mjestima i njihovim većim brojem te s jačom društvenom kohezijom».¹¹

Kao što je Komisija naglasila u *Zelenoj knjizi*, službe od općeg interesa pomogle su da se postigne svrha Unije u velikom broju javnih politika. Istodobno su javne politike Zajednice značajno pridonijele poboljšanju kvalitete, mogućnosti izbora i učinkovitosti većeg broja službi od općeg interesa.

U skladu s načelima izloženim u čl. 16. Ugovora¹² i čl. 36. Povelje o temeljnim pravima,¹³ Komisija je odlučna uzeti u obzir specifičnu ulogu službi od općeg interesa u javnim politikama i aktivnostima koje spadaju u sferu njezine nadležnosti. Nastojat će osigurati da Europska unija nastavi doprinositi razvoju službi od općeg interesa kao dijela europskog društvenog modela uz poštovanje raznolikosti tradicija, struktura i situacija koje postoje u državama članicama. U skladu s načelom »poboljšane regulacije«,¹⁴ prethodna procjena učinaka glavnih inicijativa¹⁵ te redovito vrednovanje važnih javnih politika Zajednice pomoći će pri ostvarenju tog cilja.

U ovom trenutku, odlučnom za razvoj Unije, posebna pozornost morat će se pokloniti razvoju događaja u novim državama članicama kao i njihovim specifičnim potrebama nastalim uglavnom zbog transformacije gospodarstava tijekom zadnjih dvaju desetljeća.

2.2. Odgovornost za javne ovlasti

Dok se pružanje usluga od općeg interesa može organizirati u suradnji s privatnim sektorom ili povjeriti privatnim ili javnim poduzećima,

¹¹ Lisabon, Vijeće Europe od 23. i 24. ožujka 2000., Predsjedništvo, zaključci, odlomak 5. Za detalje vidi http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/intro_en.html

¹² Čl. 16. glasi: »Ne isključujući čl. 73., 86. i 87. te s obzirom na mjesto koje službe od općeg gospodarskog interesa zauzimaju među zajedničkim vrijednostima Unije, kao i na njihovu ulogu u unapređenju društvene i teritorijalne povezanosti, Zajednica i države članice, svaka u okviru svojih ovlasti i u okviru primjene ovoga ugovora, osigurat će da takve službe djeluju na temelju načela i uvjeta koji će im omogućiti da ispune svoje svrhe«.

¹³ Čl. 36. glasi: »Unija priznaje i poštuje pristup službama od općeg gospodarskog interesa kako je uređen u nacionalnim zakonodavstvima, u skladu s Ugovorom o osnivanju Europske zajednice, kako bi se unaprijedila društvena i teritorijalna povezanost Unije«.

¹⁴ Europska vladavina: Poboljšano zakonodavstvo, Priopćenje Europske komisije, COM (2002) 275 konačno, 5. 6. 2002.

¹⁵ Priopćenje Komisije o procjeni učinaka, COM (2002) 276, 5. 6. 2002.

definiranje obveza i zadataka javnih službi ostaje u nadležnosti javnih vlasti na odgovarajućoj razini (lokalne, regionalne, državne vlasti, europska tijela, nap. prev.). Javne vlasti odgovorne su i za regulaciju tržišta, kao i za to da pružatelji usluga doista ostvare svrhe javnih službi koje su im povjerene.

Tijekom konzultacija o *Zelenoj knjizi* naglašeno je da u okviru natjecateljskog unutarnjeg tržišta javne vlasti moraju zadržati ovlasti koje će osigurati učinkovito ispunjavanje zacrtanih ciljeva javnih politika te poštovanje načela demokratski izvršenih odabira, uključujući i onih o razini kvalitete i troškova koji iz te razine kvalitete proizlaze. Nužno je da javne vlasti imaju na raspolaganju odgovarajuće instrumente i ekspertizu. Postojeća pravila Zajednice, specifična za pojedine sektore, predviđaju specifične pravne instrumente i ovlasti koje omogućuju vlastima država članica postizanje ciljeva javnih politika. Države članice trebale bi prije svega obratiti pozornost na sve složenije zadatke regulatornih tijela i dati im sve potrebne instrumente i resurse.

2.3. Podijeljena odgovornost Europske unije i država članica

U *Zelenoj knjizi* Komisija je već istaknula da Ugovor stavlja Zajednici na raspolaganje velik raspon sredstava uz pomoć kojih može omogućiti korisnicima pristup visokokvalitetnim, financijski dostupnim uslugama od općeg interesa u Europskoj uniji. Unatoč tome, definiranje, organiziranje, financiranje i nadziranje službi od općeg interesa ponajprije ostaje u nadležnosti odgovarajućih nacionalnih, regionalnih i lokalnih vlasti.

Podijeljena odgovornost je koncept na kojem se temelji odredba čl. 16. Ugovora o Europskoj zajednici prema kojem su Zajednica i države članice obvezne, unutar svojih ovlasti, osigurati da njihove javne politike omogućće pružateljima usluga od općeg gospodarskog interesa ispunjavanje pred njih postavljenih zadataka. Pravo država članica da dodijele određene obveze u pogledu javnih službi gospodarskim subjektima te da osiguraju poštovanje standarda njihova pružanja neizravno je priznato i u čl. 86. st. 2. Ugovora o Europskoj zajednici.¹⁶

¹⁶ Čl. 86. st. 2. glasi: »*Poduzeća kojima je povjereno pružanje službi od općeg gospodarskog interesa ... poštovat će pravila navedena u ovom ugovoru, posebno pravila o tržišnom natjecanju, u onoj mjeri u kojoj njihova primjena ne ometa izvršavanje, u pravu i stvarnosti, konkretnih zadataka koji su im dodijeljeni. Razvoj trgovine ne smije biti ugrožen do mjere koja bi bila suprotna interesima Zajednice.*«

Tijekom rasprave o Zelenoj knjizi postignut je sporazum o tome da nije nužno Zajednici dati dodatne ovlasti na području službi od općeg interesa. U načelu, Komisija se slaže s tom analizom i misli da su ovlasti kojima Zajednica trenutačno raspolaže u vezi sa službama od općeg interesa prikladne i dovoljne da bi se osiguralo održavanje i razvoj dobro funkcionirajućih službi na cijelom području Unije.

Istodobno, Komisija pozdravlja amandman na odredbe važećeg čl. 16. Ugovora o EZ kako je predložen na Europskoj konvenciji u čl. III-6. Nacrta ustavnog ugovora. Čl. III-6. glasi:

»Ne isključujući čl. III-55., III-56. i III-136. te s obzirom na mjesto koje zauzimaju službe od općeg gospodarskog interesa kao službe kojima cijela Unija priznaje vrijednost i važnu ulogu u unapređenju društvene i teritorijalne povezanosti, Unija i države članice, svaka unutar svojih ovlasti te u granicama Ustava, brinut će se da takve službe djeluju na temelju načela i uvjeta, posebno gospodarskih i financijskih, koji će im omogućiti ispunjavanje njihovih svrha. Europski će propisi urediti ta načela i uvjete.«

Kad Ustavni ugovor stupi na snagu, ta će odredba značiti dodatnu pravnu osnovu za djelovanje Zajednice na području službi od općeg gospodarskog interesa, unutar ovlasti Unije i u granicama Ustava.

3. Glavna načela pristupa Europske komisije

Pristup Europske komisije temelji se na brojnim načelima koja se odražavaju na sektorske javne politike Zajednice, a može ih se pojasniti na temelju rezultata rasprave o *Zelenoj knjizi*.

3.1. Omogućiti da javne vlasti djeluju što bliže građanima

U raspravi je naglašeno da službe od općeg interesa trebaju biti organizirane i tako da budu što bliže građanima te da se mora strogo poštovati načelo supsidijarnosti.

Komisija uvažava bitnu ulogu država članica te regionalnih i lokalnih vlasti u pitanjima službi od općeg interesa. Ta se uloga odražava u javnim politikama Zajednice koje se odnose na službe od općeg interesa,

a temelje se na različitim stupnjevima djelovanja i korištenju različitih instrumenata u skladu s načelom supsidijarnosti.

Kao i do sada, Komisija namjerava, kad god je to potrebno, predlagati pravno uređenje specifično za pojedini sektor samo u pitanjima koja, poput velikih umreženih industrija, imaju jasnu sveeuropsku dimenziju i nedvojbeno su važna za definiranje europskog koncepta općeg interesa. Takva europska regulacija u pravilu određuje samo regulatorni okvir koji zatim dalje primjenjuju i specificiraju države članice uzimajući u obzir specifične situacije u pojedinim državama.

3.2. Postići ciljeve javnih službi unutar natjecateljskih otvorenih tržišta

Na temelju rezultata javne rasprave, Komisija ostaje pri mišljenju da su ciljevi uspostave otvorenog i natjecateljskog unutarnjeg tržišta te razvoja visokokvalitetnih, financijski dostupnih i pristupačnih službi od općeg interesa međusobno uskladivi. Dapače, stvaranje unutarnjeg tržišta znatno je pridonijelo poboljšanju učinkovitosti, učinivši brojne službe od općeg interesa financijski pristupačnijima. Uz to, povećalo je broj ponuđenih usluga, što se posebno vidi u području telekomunikacija i transporta.¹⁷

Međutim, u nekim se situacijama postizanje nacionalnog cilja javne politike možda treba uskladiti s određenim ciljevima Zajednice. Na razini Ugovora takve su situacije uređene čl. 86. st. 2., koji utvrđuje da službe od općeg gospodarskog interesa nisu podložne primjeni pravila Ugovora u mjeri u kojoj je to nužno da bi ispunile svoju misiju od općeg interesa. To znači da u slučaju neslaganja, prema Ugovoru o Europskoj zajednici i uvjetima utvrđenim čl. 86. st. 2., učinkovito obavljanje poslova od općeg interesa ima prednost pred primjenom pravila Ugovora.¹⁸ Na taj su način zaštićene svrhe, a ne način na koji se one ostvaruju. Tako odredba Ugovora omogućuje da se usklade određivanje i postizanje ciljeva javnih politika i natjecateljskih svrha Europske unije

¹⁷ Detaljna procjena bit će objavljena u radnom dokumentu Europske komisije koji se priprema: *Evolucija u radu umreženih industrija (poduzeća) koje pružaju službe od općeg interesa – Izvještaj iz 2004.*

¹⁸ Primjena čl. 86. st. 2. detaljno je objašnjena u Priopćenju Komisije o službama od općeg interesa u Europi, OJ 17, 19. 1. 2001., str. 4.

kao cjeline, posebice u pogledu potrebe da se osiguraju jednaki tržišni uvjeti za sve pružatelje javnih službi te da se na najbolji mogući način upotrijebe javna financijska sredstva.

3.3. Osigurati povezanost i univerzalan pristup

Pristup svih građana i poduzeća financijski dostupnim, visokokvalitetnim službama od općeg interesa na cijelom području država članica ključan je za unapređenje društvene i teritorijalne povezanosti unutar Europske unije, uključujući tu i smanjenje poteškoća uzrokovanih manjkavom dostupnošću službi u najudaljenijim područjima. Komisija se obvezala promicati i unapređivati učinkovit univerzalan pristup službama od općeg interesa u svim svojim javnim politikama.

U tom je kontekstu pojam univerzalne službe glavni koncept koji je Zajednica razvila kako bi osigurala učinkovit pristup najvažnijim službama i uslugama.¹⁹ On svakome daje pravo pristupa određenim službama koje se smatraju nužnima te nameće obvezu pružateljima službi da ponude točno određene usluge u skladu s preciziranim uvjetima, uključujući i potpunu teritorijalnu pokrivenost te pristupačnu cijenu. Univerzalna služba jest dinamičan i fleksibilan koncept koji se pokazao učinkovitim sigurnosnim mehanizmom u korist onih koji si u protivnom ne bi mogli priuštiti osnovne usluge od općeg interesa. Može ga je redefinirati u određenim vremenskim razmacima kako bi ga se prilagodilo društvenim, gospodarskim i tehnološkim prilikama. On dopušta da se zajednička načela definiraju na razini Zajednice, a njihova primjena prepusti državama članicama, omogućujući tako da se u obzir uzmu posebnosti stanja u svakoj zemlji, u skladu s načelom supsidijarnosti.

U okviru svojih strukturalnih javnih politika, Zajednica nastoji spriječiti da ranjivim društvenim skupinama ili siromašnim regijama bude onemogućen pristup osnovnim službama od općeg interesa.²⁰ Strukturni fondovi Unije mogu se, u skladu s određenim kriterijima, koristi-

¹⁹ Vidi *Zelenu knjigu o službama od općeg interesa* COM (2003) 270, 21. 5. 2003., odlomci 50.–54.

²⁰ *Novo partnerstvo za povezivanje. Treći izvještaj o gospodarskoj i društvenoj povezanosti*, COM (2004) 107, 18. 2. 2004.

ti za sufinanciranje mrežne infrastrukture.²¹ Uz to, politika Komisije na području transeuropskog povezivanja poboljšava pristup transportnim, energetske i komunikacijskim mrežama u udaljenijim područjima i pomoći će povezivanju novih država članica s infrastrukturom Petnaestorice, zadržavajući na taj način visok stupanj kvalitete, zaštite i sigurnosti. U svojoj Inicijativi o europskom rastu i razvoju Komisija je izložila ambiciozan program za primjenu prioritarnih međudržavnih projekata na području transporta, energije i širokopojskih komunikacijskih mreža.²²

3.4. Održavati visoku razinu kvalitete, zaštite i sigurnosti

Tijekom javne rasprave istaknuto je da je iznimno važno osigurati visoku razinu kvalitete, zaštite i sigurnosti. Komisija se slaže s načelom da svi građani i korisnici moraju dobiti visokokvalitetne službe od općeg interesa. Također se mora zajamčiti fizička sigurnost potrošača i korisnika, zatim svih osoba uključenih u proizvodnju i pružanje tih službi te javnosti uopće, uključujući tu i zaštitu od mogućih sigurnosnih prijetnji poput terorističkih napada i ekoloških katastrofa. Nadalje, sigurnost pružanja službi, posebno sigurnost ponude, temeljni je zahtjev koji treba uzeti u obzir pri definiranju misija službi od općeg interesa. Uvjeti pod kojima se nude službe od općeg interesa trebaju u dovoljnoj mjeri potaknuti njihove operatere da održavaju odgovarajuću razinu dugoročnih ulaganja. Kvaliteta i sigurnost ponuđenih usluga nameću društvu troškove koji moraju biti jasno usklađeni s očekivanim koristima.

U skladu s Unijinom politikom održivog razvoja, potrebno je pažljivo razmotriti ulogu službi od općeg interesa u zaštiti okoliša, kao i posebne karakteristike službi od općeg interesa izravno povezanih s okolišem, poput sektora vodoopskrbe i odvodnje te zbrinjavanja otpada.

²¹ Vidi, na primjer, Radni materijal osoblja Komisije: Smjernice o kriterijima i načini primjene strukturnih fondova za podršku elektroničke komunikacije, SEC (2003) 895.

²² Priopćenje Europske komisije, Europska inicijativa za rast i razvoj, ulaganje u mrežno povezivanje i znanje s ciljem rasta, razvoja i zapošljavanja, Konačni izvještaj Vijeću Europe, 11. 11. 2003., COM (2003) 690 konačni.

Komisija u potpunosti uzima u obzir navedene zahtjeve i nastojat će osigurati da javne politike Zajednice pridonose i olakšaju održavanje standarda kvalitete, zaštite i sigurnosti. Komisija će pratiti napredak na tom području, posebno u svojim redovitim vrednovanjima i sektorskim izvještajima.

3.5. Osigurati prava potrošača i korisnika

Rasprava o *Zelenoj knjizi* pokazala je da postoji opće slaganje o tome da se pružanje službi od općeg interesa mora organizirati na način da se osigura visok stupanj prava potrošača i korisnika. Komisija namjerava temeljiti svoje javne politike na načelima navedenim u *Zelenoj knjizi* i u Priopćenju Komisije o službama od općeg interesa u Europi iz rujna 2000.²³

To ponajprije uključuje pristup službama, posebice međudržavnim službama od općeg interesa, na cijelom teritoriju Unije i za sve grupe stanovništva, zatim financijsku dostupnost službi, uključujući i posebne programe za osobe s niskim primanjima, fizičku zaštitu, sigurnost i pouzdanost, kontinuitet, visoku kvalitetu, mogućnost odabira, transparentnost te pristup informacijama pružatelja usluga i regulatornih tijela.

Primjena navedenih načela zahtijeva postojanje neovisnih regulatornih tijela s jasno određenim ovlastima i zadaćama. To uključuje ovlašćivanje i kažnjavanje (sredstva i ovlasti nadzora mreže pružatelja i provedbe odredbi o univerzalnosti službi), a treba uključiti i odredbe koje osiguravaju predstavništvo i aktivno sudjelovanje potrošača i korisnika u određivanju i vrednovanju službi, zatim raspoloživost prikladnih pravnih lijekova i mogućnosti naknade štete te postojanje evolucijske klauzule koja omogućuje da se standardi obavljanja službi prilagođavaju promjenama u potrebama i shvaćanjima korisnika i potrošača kao i promjenama u gospodarskom i tehnološkom okružju. Regulatorna tijela također bi trebala nadzirati razvoj tržišta i osigurati podatke za potrebe vrednovanja službi.

²³ COM (2000) 20. 9. 2000., OJ C 17, 19. 1. 2001. Vidi odlomke 8.–13.

3.6. Pratiti i vrednovati izvedbu povjerenih zadataka

Komisija se na temelju javne rasprave uvjerila da je sustavno praćenje i vrednovanje bitan instrument razvoja i održavanja visokokvalitetnih, dostupnih, financijski pristupačnih i učinkovitih službi od općeg interesa u Europskoj uniji. Komisija priznaje posebnu odgovornost institucija Zajednice koje, uz pomoć podataka prikupljenih na razini država članica, vrednuju službe podvrgnute specifičnim sektorskim regulatornim okvirima koje je utvrdila Zajednica. Međutim, o vrednovanju na razini Zajednice može se razmišljati i kad je riječ o drugim područjima, ako se ustanovi da će u određenim slučajevima vrednovanje proizvesti dodatnu vrijednost.

U skladu s najčešće izražavanim stajalištem tijekom javne rasprave, Komisija smatra da svako vrednovanje treba biti višedimenzionalno i obuhvatiti sve važne pravne, gospodarske, društvene i ekološke aspekte. Svako vrednovanje mora neizostavno uzeti u obzir specifične karakteristike vrednovanog sektora te različite situacije u pojedinim državama članicama i njihovim regijama i treba se temeljiti na redovito dostavljenim usporedivim podacima država članica i/ili nacionalnih regulatornih tijela.

3.7. Poštovati različitost službi i situacija

Javna je rasprava istaknula i razlike među raznim službama od općeg interesa te različite potrebe i želje korisnika i potrošača uzrokovane raznolikim gospodarskim, društvenim, geografskim ili kulturnim prilikama. Nadalje, naglašeno je da iz osobne prirode mnogih socijalnih i zdravstvenih službi proizlaze zahtjevi vrlo različiti od onih u mrežnim industrijama. Što se tiče elektroničkih medija i javnog emitiranja, mora se uzeti u obzir važnost javne televizije i radija za demokratske, društvene i kulturne potrebe svakog društva.²⁴ Komisija podržava to stajalište.

²⁴ Vidi također Protokol o sustavu javnog emitiranja u državama članicama dodan Ugovoru o Europskoj zajednici Amsterdamskim ugovorom.

Svaka javna politika Zajednice koja se tiče službi od općeg interesa mora uzeti u obzir raznolikost koja karakterizira razne službe od općeg interesa i situacije u kojima se one obavljaju. To, međutim, ne znači da nije potrebno osigurati dosljedan pristup Zajednice u svim sektorima niti da razvoj zajedničkih koncepata primjenjivih u nekoliko sektora nije koristan.

Treba primijetiti i to da se prijedlog Komisije za Direktivu o službama na unutarnjem tržištu²⁵ odnosi samo na službe koje su u vezi s nekom gospodarskom djelatnošću. Ne pokriva negospodarske službe od općeg interesa, već samo službe od općeg gospodarskog interesa. Nadalje, iz tog su prijedloga isključene neke aktivnosti koje države članice mogu smatrati službama od općeg gospodarskog interesa (poput transporta), ili su pak podložne isključenju na temelju načela pojedine zemlje, poput poštanskih službi i službi za distribuciju struje, vode i plina. Štoviše, prijedlog ne zahtijeva od država članica ni da otvore službe od općeg gospodarskog interesa tržišnom natjecanju niti da se miješaju u način na koji su te službe organizirane i financirane.

3.8. Povećati transparentnost

Načelo transparentnosti bitan je koncept za razvoj i primjenu javnih politika koje se tiču službi od općeg interesa. Ono omogućuje da javne vlasti izvršavaju svoje obveze te da se mogu izvršiti i poštovati demokratski odabiri. To bi se načelo trebalo primjenjivati na sve aspekte procesa donošenja odluka i pokriti određivanje misija javnih službi, organizaciju, financiranje i regulaciju službi, kao i njihovo uspostavljanje i vrednovanje, uključujući i žalbene mehanizme.

Primjena prava Zajednice već je pridonijela povećanju transparentnosti obavljanja službi i pružanja usluga od općeg interesa u Uniji. Komisija će i dalje u okviru svih svojih javnih politika vezanih za službe od općeg interesa raditi na povećanju transparentnosti pružanja usluga. Države članice također bi trebale jamčiti potpunu transparentnost pri primjeni zakonodavstva Zajednice i ostalih relevantnih nacionalnih propisa.

²⁵ COM (2004) 2, 13. 1. 2004.

3.9. Pružiti pravnu sigurnost

Tijekom rasprave o *Zelenoj knjizi* došlo se do zaključka da u određenim područjima primjena propisa Zajednice na službe od općeg interesa nije dovoljno jasna. Često se posebno upozoravalo na primjenu propisa o državnoj pomoći na financiranje službi od općeg interesa, a i na propise o javnim nabavama i dodjelu koncesija za obavljanje službi. Također se spominjalo stanje u socijalnim i zdravstvenim službama. Komisija je svjesna da primjena propisa Zajednice na službe od općeg interesa može pokrenuti složena pitanja. Stoga će nastojati neprestano unapređivati pravnu sigurnost u vezi s primjenom propisa Zajednice na obavljanje službi i pružanje usluga od općeg interesa, ne isključujući time presude Europskog suda pravde i Suda prvog stupnja. Kao što je izloženo u daljnjem tekstu, Komisija je već izvršila modernizaciju postojećih pravila o javnoj nabavi i pokrenula inicijative na području državne pomoći kao i u vezi s javno-privatnim partnerstvom.^{26#}

*Prevela Irena Habeš**
*Stručna redakcija prijevoda Ivan Koprić***

²⁶ Vidi odlomke 4.2. i 4.3.

[#] Napomena urednika: Drugi dio prijevoda *Bijele knjige Europske unije o službama od općeg interesa* bit će objavljen u broju 1 iz 2007.

* Irena Habeš, prof.

** Prof. dr. sc. Ivan Koprić, izvanredni profesor na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (associate professor at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb)