

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Az általános érdekű szolgáltatások jövője”

(2006/C 309/28)

2005. július 14-én az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy Működési Szabályzata 29. cikkének (2) bekezdése alapján véleményt dolgoz ki a következő tárgyban: „Az általános érdekű szolgáltatások jövője”.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció véleményét 2006. május 30-án elfogadta. (Előadó: Raymond HENCKS.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. július 5–6-án tartott 428. plenáris ülésén (a július 6-i ülésnapon) 46 szavazattal 9 ellenében, 7 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések

1.1 A közhatóságok által szociális és polgári tevékenységekből kiindulva és azokra hivatkozva meghatározott általános érdekű szolgáltatások alapvető igényeket elégítenek ki, és kulcsszerepet játszanak az Európai Unió társadalmi és gazdasági kohéziójának előmozdításában, illetve a lisszaboni stratégia sikerre vitelében.

1.2 Most, hogy az Európai Tanács „gondolkodási időszakot” rendelt el a főbb európai témaköröket illetően, a civil társadalomnak határozott és kezdeményező szerepet kell felvállalnia a hatékony általános érdekű szolgáltatások biztosítása érdekében, valamint azért, hogy azok az Unió lényeges alkotóelemévé váljanak.

1.3 Az EGSZB ismét síkra száll az ÁÉSZ keretirányelvbe foglalandó, illetve – szükség esetén – ágazati irányelvekbe sorolandó közös alapelveinek közösségi szintű meghatározása mellett.

1.4 A szubszidiaritás elve alapján az egyes tagállamoknak képeseknek kell lenniük arra, hogy hivatalos közleményben meghatározzák azokat a kincstári vagy nemzeti, regionális, illetve helyi érdek körébe tartozó szolgáltatásokat, amelyek nem tartoznak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások körébe, és nem alkalmazhatók rájuk a versenyjogi és állami támogatási szabályok.

1.5 A többi általános érdekű szolgáltatást illetően a keretirányelvnek és az ágazati jogszabályoknak nyíltan meg kellene hagyniuk a tagállamok vagy a helyi önkormányzatok számára annak szabadságát, hogy maguk válasszák meg az irányítás és a finanszírozás módját, a Közösség intézkedéseinek határait, a tevékenységek értékelését, a fogyasztók és felhasználók jogait, valamint a közszolgáltatás minimális feladatkeretét és kötelezettségeit.

1.6 Ahhoz, hogy a – gazdasági és nem gazdasági jellegű – ÁÉSZ-ban érintettek magukénak érezhessék az eredményeket, minden résztvevőnek – állami, regionális és települési kormányzatoknak, szociális partnereknek, fogyasztói és környezetvédelmi szervezeteknek, szociális gazdasági és a kirekesztés ellen küzdő szervezeteknek stb. – nemzeti, regionális és helyi szinten meg kell, hogy legyen a helye a szabályok alkotói és az általános érdekű szolgáltatásokat kínálókkal mellett, továbbá minden szakaszban részt kell venniük, azaz a szervezésben éppúgy, mint a minőségi normák meghatározásában, ellenőrzésében és alkalmazásában.

1.7 Európai szinten, valahányszor az általános érdekű szolgáltatásokat szabályozó ágazati irányelveknek szociális jellegű következményei vannak a képzettségre, valamint a munka- és foglalkoztatási körülményekre nézve, az általuk javasolt politikák szociális vetületével kapcsolatban az európai strukturált párbeszéd új ágazati bizottságain keresztül ki kell kérni a munkaadói és munkavállalói szervezetek véleményét.

1.8 Az általános érdekű szolgáltatások változó jellege, valamint a lisszaboni stratégia végrehajtásában játszott szerepük fontossága miatt elengedhetetlen a rendszeres értékelés – nemcsak az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozóan, amelyekre vannak közösségi jogszabályok, de az Unió célkitűzéseivel kapcsolatos általános érdekű szolgáltatásokra vonatkozóan is. A gazdasági és nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások kiértékelésére az EGSZB egy megfigyelőközpont létrehozását javasolja, melynek tagjai az Európai Parlament és a Régiók Bizottsága politikai képviselőinek, valamint az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság útján a szervezett civil társadalom képviselőinek köréből kerülnének ki.

1.9 Az EGSZB nyomatékosan kéri, hogy a fentiekben kifejtett elvek határozzák meg az Unió álláspontját is a kereskedelmi tárgyalások során, különösen a WTO- és a GATS-tárgyalások keretében. Megengedhetetlen volna, hogy az Európai Unió a nemzetközi kereskedelmi tárgyalások során egyes ágazatok vagy tevékenységek tekintetében olyan liberalizációs kötelezettségeket vállaljon, amelyekről nem született döntés a kifejezetten az általános érdekű szolgáltatásokra vonatkozó belső piaci szabályok keretében. Annak érdekében, hogy az Unió elérhesse szociális és fejlesztési célkitűzéseit, a tagállamoknak meg kell hagyni annak lehetőségét, hogy maguk szabályozzák mind a gazdasági, mind pedig a nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatásokat. Ebből pedig az következik, hogy általános érdekű szolgáltatásokkal kapcsolatos kérdéseket nem szabad az imént említett tárgyalások során megvitatni.

2. A saját kezdeményezésű vélemény tárgya

2.1 Az általános érdekű szolgáltatások az európai társadalmi modell egyik középpontjaként kulcsszerepet játszanak az Európai Unió társadalmi és gazdasági kohéziójának előmozdításában. Kiegészítik az egységes piacot, és egyben túlmutatnak azon, valamint előfeltételei a polgárok és az üzleti vállalkozások gazdasági és szociális jólétének.

2.2 Az általános érdekű szolgáltatások – mind a gazdasági, mind pedig a nem gazdasági jellegűek – alapvető igényeket elégítenek ki, elősegítik, hogy a polgárok a közösség részének érezzék magukat, valamint az európai országok kulturális identitásának egy, a hétköznapi szintig nyúló elemét képviselik.

2.3 Ezen megfontolások középpontjában a polgárok érdeke áll, amely a lényeges szolgáltatásokhoz való hozzáférést és az elsődlegesnek nyilvánított célok követését igényli.

2.4 Ez az értékközösség az általános érdekű szolgáltatások szervezésének országról országra, régióként, illetve szektoronként változó módjainak enged teret. Az általános érdekű szolgáltatások fogalmának meghatározása a társadalmi és polgári tevékenységből kiindulva és arra való hivatkozással, a nemzeti hatóságok által történhet.

2.5 Ez a fajta változatosság komoly kihívást jelent az európai integráció számára. Ugyanakkor anélkül, hogy ez áthághatatlan akadályt jelentene, lehetőséget is teremt arra, hogy az általános érdekű szolgáltatások szabályainak és elveinek adaptációja fejében olyan keret jöhessen létre, amely képes megfelelni az állandó változásban lévő gazdasági és társadalmi helyzetnek.

2.6 Igaznak bizonyult, hogy egyrészt a munkaerő, a tőke, a szolgáltatások és a termékek szabad áramlásán, a szabad versenyen, a hatékonyságon, a versenyképességen és a gazdasági dinamizmuson alapuló nagy európai gazdasági piac, illetve másrészt az általános érdekek céljainak figyelembevétele közti, kétoldalúan hasznos kölcsönhatás megteremtése hosszú és összetett folyamat. Az erre irányuló erőfeszítések jelentős eredményekkel jártak, de néhány probléma még marad, és ezeket meg kell oldani.

3. Történeti áttekintés

3.1 Az európai integráció, különösen az 1957-es Római Szerződés révén, a szabad kereskedelmen, valamint a személyek, a termékek, a tőke és a szolgáltatások szabad áramlásán alapuló közös, majd egységes piac perspektívájával rendelkező gazdasági alapra épült.

3.2 Az EK-Szerződés 86. cikkének (2) bekezdése lehetővé teszi, hogy a tagállamok az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat nyújtó vállalatokra nézve kedvezőbb, a közösségi versenyjogtól eltérő jogszabályokat alkalmazzanak: „Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások olyan mértékben tartoznak e szerződés szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását. A kereskedelem fejlődését ez nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellentétes a Közösség érdekeivel.”⁽¹⁾

⁽¹⁾ Az Európai Alkotmány III-166. cikkének (2) bekezdése szinte szóról szóra átveszi az EK-Szerződés 86. cikke (2) bekezdésének szövegét.

3.3 Ez utóbbi cikk alapján az Európai Közösségek Bírósága – 1993 óta – elismeri, hogy a közszolgáltatás nyújtásával megbízott vállalkozó az általa végzett sajátos feladat elvégzése érdekében a Szerződés versenyszabályaitól eltérően – illetve akár a verseny teljes kizárásával – működhet, amennyiben ezen korlátozások az általános gazdasági érdekű feladat megfelelő gazdasági feltételek alapján való ellátásához szükségesek.⁽²⁾

3.4 Ugyanígy a Bíróság megállapította a jövedelmező tevékenység esetén járó versenyjogi előnyöknek a Szerződéssel való összeférhetőségét⁽³⁾, hogy így a vállalat által végzett általános érdekű, ám nem jövedelmező tevékenységből származó veszteség kompenzálható legyen.

3.5 Ugyanezen logika alapján a Bíróság úgy döntött, hogy amennyiben az adott állam által nyújtott pénzügyi támogatás a közszolgáltatási kötelezettségeket teljesítő vállalat tevékenységének ellenértékéért járó kompenzációnak tekintendő, az ilyen rendeltetésű intézkedés – bizonyos feltételek mellett – nem minősül állami támogatásnak a Szerződés idevonatkozó rendelkezései alapján.⁽⁴⁾ Ezzel egy időben a Bíróság megjegyzi, hogy az általános – gazdasági vagy nem gazdasági – érdekű szolgáltatásoknak tiszteletben kell tartaniuk a Szerződés alapelveit: az átláthatóságot, az arányosságot, a megkülönböztetésmentességet és az egyenlő bánásmódot.

3.6 1986. az Egységes Európai Okmány és az egységes piac létrehozása óta az európai építkezés kezdett egyre inkább teret nyerni az általános gazdasági érdekű szolgáltatások területén, így például az egyes tagállamokban a magán- vagy közszolgáltatóknak juttatott külön jogok megkérdőjelezésével, valamint a nagy közszolgáltatási hálózatok liberalizációjának elindításával.

3.7 Az 1997-es Amszterdami Szerződés 16. cikke hangsúlyozza az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak az Európai Unió értékei között elfoglalt kiemelt helyét, valamint a társadalmi és területi kohézió előmozdításában játszott szerepüket. A nemzeti és európai intézményeket arra kéri, ügyeljenek arra, hogy ezek a vállalatok „a tevékenységük végzéséhez szükséges elvek alapján és feltételeknek megfelelően működjenek”, ugyanakkor tiszteletben tartva a verseny elveit is.

3.8 Az Európai Bizottság közszolgáltatói (piaci) szereplőkre vonatkozó politikájának működéséről az említett 16. cikk nem rendelkezik. Az Európai Tanács azonban a 2000-ben, Lisszabonban tartott ülésén úgy határozott, hogy „meg kell valósítani és teljesen működőképessé kell tenni a belső piacot”: javasolva a hálózati közszolgáltatások széles körű liberalizációját, valamint a versenynek a nemzeti piacokra való kiterjesztését, mégpedig a vasúti közlekedés, a postai szolgáltatások, az energia- és távközlési piac vonatkozásában.

⁽²⁾ Vö. a „Poste Italiene”-, a „Corbeau”-, a „Commune d’Almelo”-, a „Glöckner”- és az „Altmark”-ítéleteket.

⁽³⁾ Vö. „Glöckner”-ítélet, 2001. 10. 25.

⁽⁴⁾ „Altmark”-ítélet, 2003. 07. 24.

3.9 A Nizzában, 2000-ben kihirdetett alapjogi charta kapcsolta össze első alkalommal az általános érdekű szolgáltatásokat és az alapjogokat. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz való hozzáférés és az általános érdekű szolgáltatások sajátos alkotóelemeire vonatkozó jogok (társadalombiztosítás és szociális támogatás, egészségvédelem, környezetvédelem stb.) az Európai Unió alapjogi chartájában (IV. Cím, II-34–36. cikke) is szerepelnek.

3.10 Az Európai Tanács Barcelonában, 2002. március 15–16-án tartott ülésén kifejezetten tervbe vette, hogy „keretirányelvben kell meghatározni a Szerződés 16. cikkében szereplő, az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó alapelveket, tiszteletben tartva az egyes érintett ágazatok sajátosságait és figyelembe véve a Szerződés 86. cikkének rendelkezéseit.”

4. A jelenlegi helyzet

4.1 Bár történt előrelépés, ezt a civil társadalom képviselői elégtelennek tartják az általános érdekű szolgáltatásoknak az európai polgárok életében elfoglalt jelentőségéhez képest. Ezért megsokszorozták a jövőbeli európai alkotmány keretében tett kezdeményezéseiket annak érdekében, hogy megszilárdítsák az általános gazdasági érdekű szolgáltatások alapelveinek helyét az Európai Unió célkitűzései között, valamint hogy előmozdítsák és garantálják az egyetemesség, a hozzáférhetőség egyenlősége, a tulajdon semlegessége és az elfogadható tarifák elvén alapuló minőségi szolgáltatások által biztosított szociális biztonságot és igazságosságot.

4.2 Az alkotmány szerződés-tervezet III-122. cikkének célja az volt, hogy másodlagos jogot hozzon létre az általános gazdasági érdekű szolgáltatások vonatkozásában – az új tagállamok hatásköreinek sérelme nélkül – a következő rendelkezéssel: „[ezek a szolgáltatások] olyan — így különösen gazdasági és pénzügyi — elvek alapján és feltételek mellett működjenek, amelyek lehetővé teszik rendeltetésük teljesítését. Ezeket az elveket és feltételeket [...] európai törvény állapítja meg.”

4.3 Ezen túlmenően az említett III-122. cikknek el kellett ismernie a helyi önkormányzatok közigazgatási szabadságának elvét, és alkotmányos alapelv szintjére emelni azt a lehetőséget, hogy ők maguk is nyújthatnak általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat, ezáltal konkretizálva a szubszidiaritás elvét az Unió és a tagállamok általános érdekű szolgáltatásokra vonatkozó hatásköreit illetően.

4.4 Figyelembe véve az alkotmány szerződés ratifikációs folyamatának elhalasztását, az EGSZB szükségesnek véli, hogy – a jelenleg érvényben lévő szerződések alapján – haladéktalanul kezdjenek hozzá a gazdasági és nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatásokra vonatkozó – és az EGSZB

által véleményeiben⁽⁵⁾ már évek óta kért – keretirányelv kidolgozásához.

4.5 A jogalap ma már nem lehet más, mint a belső piac megvalósításáé, azt is beleértve, hogy ezt a jogalapot még ki kell egészíteni a Szerződés más, olyan rendelkezéseinek figyelembevételével, amelyek pontosan meghatározzák annak a típusú belső piacnak a jellemzőit, amilyenek az általános gazdasági érdekű szolgáltatások piacának is lennie kell. Ilyen rendelkezések:

- a 16. cikk, amely szerint az Uniónak gondoskodnia kell arról, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások rendeltetésük teljesítése érdekében működhessenek;
- az Alapvető jogok chartájának 36. cikke, amely arra kéri az Uniót, hogy tartsa tiszteletben az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz való általános hozzáférést;
- a 86. cikk, mely kimondja, hogy a versenyszabályok csak olyan mértékben alkalmazhatók az általános érdekű feladatokkal megbízott vállalkozásokra, amennyiben nem akadályozzák az ilyen feladatok végrehajtását;
- a szubszidiaritás elvről szóló 5. cikk;
- a 295. cikk, amely a vállalkozások tulajdonára vonatkozóan az Unió semlegességét írja elő;
- a foglalkoztatásról szóló VIII. Cím, mivel az általános gazdasági érdekű szolgáltatások – akár közvetve, akár közvetlenül – nem kis számú munkahelyet érintenek;
- a fogyasztóvédelemről szóló XIV. Cím, amely konkrétan rendelkezik az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról;
- a transzeurópai hálózatokról szóló XV. Cím, amely felelőségeket ró az Unióra;
- az ipar versenyképességéről szóló XVI. Cím, amely korszerű, hatékony és minőségi általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat feltételez;
- a gazdasági és társadalmi kohézióról szóló XVII. Cím, amely a meglévő egyenlőtlenségek ellensúlyozásáról tartalmaz rendelkezéseket;
- a környezet védelméről szóló XIX. Cím, amely az általános gazdasági érdekű szolgáltatások külső hatásait tekintve különösen fontos e téren.

4.6 A felsorolt cikkek kombinációja megfelelő alapja lehet egy általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó olyan konkrét jogi rendszernek, amely szervesen beépül az általános érdekű szolgáltatások minden fajtájáról szóló keretirányelvbe, és a Szerződés célkitűzéseinek tiszteletben tartása mellett egyszerre veszi figyelembe a belső piac megvalósításának érdekét és az általános gazdasági érdekű szolgáltatások sajátosságait.

⁽⁵⁾ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye „Az általános érdekű szolgáltatások” tárgyában, saját kezdeményezésű vélemény, HL C 241., 2002.10.7., 119–127. o.; Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye a „Zöld könyv – Az általános érdekű szolgáltatások” tárgyában, COM(2003) 270 final, HL C 80., 2004.3.30., 66–76. o.; Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye a „Fehér könyv – Az általános érdekű szolgáltatások” tárgyában, COM(2004) 374 final, HL C 221., 2005.9.8., 17–21. o.

5. Az általános érdekű szolgáltatások és az általános gazdasági érdekű szolgáltatások megkülönböztetése

5.1 Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal ellentétben az általános érdekű szolgáltatások összességére nem található kifejezett utalás a szerződésben.

5.2 A nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatásokra nincs tehát külön közösségi szabályozás, valamint nem tartoznak a belső piac, a versenyjog, és az állami támogatások szabályainak hatálya alá sem. A szolgáltatások számos, a társadalom számára nélkülözhetetlen uniós célkitűzésre épülnek (az alapvető jogok tiszteletben tartására, a polgárok jólétének támogatására, a társadalmi igazságosságra, a szociális kohézióra stb.). Ebből következik, hogy az Európai Unió – felelősséggel tartozva az életszínvonal és az életminőség előmozdításáért Európában – mégis rendelkezik felelősséggel az alapjogok és a társadalmi kohézió megteremtésének eszköze, vagyis az általános érdekű szolgáltatások vonatkozásában: ezért legalább arra kell ügyelni, hogy ezek az általános érdekű szolgáltatások létezzenek, továbbá mindenki számára hozzáférhető, megfizethető és jó minőségűek legyenek.

5.3 A gazdasági és nem gazdasági jelleg közötti különbség homályos és bizonytalan. Szinte minden általános érdekű szolgáltatásnyújtás, még a nonprofit vagy jótékonsági jellegű is, rendelkezik valamilyen gazdasági értékkel, anélkül, hogy a versenyszabályok alkalmazása felmerülne. Ráadásul minden szolgáltatás lehet kereskedelmi, illetve nem kereskedelmi jellegű is. Ugyanígy egy szolgáltatás is lehet kereskedelmi jellegű anélkül, hogy a piacnak módjában állna az általános érdekű szolgáltatásokra vonatkozó elvek és azok logikája alapján szolgáltatást nyújtani.

5.4 Kettősség és ellentmondás jellemzi azonban a versenyszabályok és az ÁESZ viszonyát, amennyiben ez utóbbiak gazdasági, illetve nem gazdasági jellege az Európai Közösségek Bíróságának változó jogi értelmezésétől függ, mivel ez

- gyengíti számos közszolgáltató helyzetét, különösen a szociális területen, a nem kereskedelmi jellegű ágazatokban vagy a helyi szinten működőket;
- a szolgáltatókat az Európai Bizottság vagy az Európai Bíróság által kiszabott szankciók veszélyének teszi ki,
- nyugtalanítja a polgárokat és a fogyasztókat, akik a közszolgáltatások eltűnésétől tartanak.

5.5 Ezenkívül a különböző európai intézmények között sem egyértelmű a terminológia. Az Európai Bizottság számára az általános érdekű szolgáltatás fogalma minden általános érdekű szolgáltatásra kiterjed, a kereskedelmi és a nem kereskedelmi jellegűekre egyaránt, míg az Európai Parlamentben az általános érdekű szolgáltatás fogalma csak a nem gazdasági jellegűeket fedi. Az EGSZB tehát azt kéri, hogy a különböző intézmények között induljon egy olyan kezdeményezés, amelynek célja a közös nyelv megtalálása.

6. Jövőbeli iránymutatások

6.1 Most, hogy az Európai Tanács az alkotmányszerződéssel kapcsolatos népszavazásokat követően „gondolkodási idő-

szakot” rendelt el a főbb európai témaköröket illetően, a civil társadalomnak határozott és kezdeményező szerepet kell felvállalnia a hatékony általános érdekű szolgáltatások biztosítása érdekében, valamint azért, hogy azok az Unió lényeges alkotóelemévé váljanak.

6.2 Meg kell tehát vizsgálni, hogy milyen kezdeményezésekre van szükség Európában ebben a kontextusban annak érdekében, hogy elérhető legyen a piaci mechanizmusok és az általános érdekű feladatok harmonikus összehangolása azokon a területeken, ahol egy ilyen komplementaritás összeegyeztethető az általános érdekű szolgáltatások célkitűzéseivel és többletértéket hozhat az európai polgárok életminőségének javítása érdekében – a gazdasági növekedésre, a munkahelyteremtésre és a fenntartható jólétre épülő európai társadalmi modellnek megfelelően.

6.3 A társadalmi modell egy fontos sajátossága a szociális párbeszéd. A tájékoztatás, a konzultáció, valamint a szociális partnerek és a civil társadalom szereplőinek részvétele mind az európai társadalmi modell fenntartásának és sikeres korszerűsítésének elengedhetetlen feltétele. Olyan szociális Európát kell tehát teremteni, amely a szabályalkotás és a szociális párbeszéd közötti jótékony kölcsönhatásra épül.

6.4 Minden résztvevőnek – állami, regionális és települési kormányzatoknak, szociális partnereknek, fogyasztói és környezetvédelmi szervezeteknek, szociális gazdasági és a kirekesztés ellen küzdő szervezeteknek stb. – megvan a helye a szabályok alkotói és az általános érdekű szolgáltatások működtetői mellett.

6.5 Biztosítani kell tehát – nemzeti, regionális és helyi szinten –, hogy az általános érdekű szolgáltatásokra vonatkozó szabályok kialakításakor a fenti résztvevők minden szakaszban jelen legyenek, azaz a szervezésben éppúgy, mint a minőségi normák meghatározásában, ellenőrzésében, költség-haszon elemzésében és alkalmazásában.

6.6 Európai szinten valahányszor az ágazati irányelveknek szociális jellegű következményei vannak a képzettségre, valamint a munka- és foglalkoztatási körülményekre, az Európai Bizottság jogalkotási javaslatait strukturált európai szociális párbeszédnek kell megelőznie.

6.7 Másként fogalmazva: az EK-Szerződés 139. cikkét – mely előírja az Európai Bizottság számára, hogy javasolt politikáinak szociális vetületével kapcsolatban kérje ki a munkaadói és munkavállalói szervezetek véleményét – ágazati szinten is alkalmazni kell minden esetben, ha a szabályozás az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat is érinti.

6.8 Ebből következően a strukturált ágazati szociális párbeszédért felelős bizottságoknak kell gondoskodniuk arról, hogy az ágazati vagy ágazatok közötti szociális párbeszéd olyan európai kollektív szerződéseket eredményezzen, amelyek alkalmasak a munkavállalók jogainak és munkahelyének védelmére a szociális dömpinggel és a képzetlen munkaerő felvételével szemben.

6.9 Mindez nem szabad, hogy az Európai Bizottságot felmentse abbéli kötelezettsége alól, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások körébe tartozó, ágazati irányultságú közösségi jogszabály módosítására vagy létrehozására vonatkozó javaslataihoz elemzést készítsen azoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működésére gyakorolt hatásairól.

7. Az általános érdekű szolgáltatások európai koncepciójának kidolgozása

7.1 A polgárok olyan Európát szeretnének, amely az életminőségre, a szolidaritásra, a munkahelyteremtésre és a nem kizárólag anyagi gazdagságra épülő közös élet tere: az általános érdekű szolgáltatások elengedhetetlenek ennek megteremtéséhez.

7.2 Közösségi szinten kell tehát meghatározni az ÁÉSZ keretirányelvbe foglalandó, illetve – szükség esetén – ágazati irányelvekbe sorolandó közös alapelveit.

7.3 Egy általános hatáskörű keretirányelv a gazdasági és nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások ügyvitelével megbízott szolgáltatók és az állami hatóságok részére az elérni kívánt jogbiztonság szempontjából, a felhasználók és a fogyasztók számára pedig a szükséges garanciák biztosítása érdekében egyaránt elengedhetetlen.

8. Az általános érdekű szolgáltatások célkitűzései

8.1 Az ÁÉSZ-nek – az európai társadalmi modellben és a szociális piacgazdaságban elfoglalt kulcsszerepüknek megfelelően – a gazdasági és társadalmi előremenetel integrációja és kölcsönhatásai révén

- garantálniuk kellene minden lakosnak az alapvető javakhoz és szolgáltatásokhoz (az oktatáshoz, az egészséghez, a biztonságához, a munkahelyhez, az energiához és a vízhez, a közlekedéshez, a kommunikációhoz stb.) való hozzáférést;
- biztosítaniuk kellene a gazdasági, társadalmi és kulturális kohéziót;
- ügyelniük kellene a szociális beilleszkedésre és igazságságra, előmozdítani a szolidaritást és a közösség általános érdekét;
- meg kellene teremteniük a fenntartható fejlődés feltételeit.

9. Az „általános érdek” fogalma

9.1 Először is az intézményi keret kiépítésére van szükség a jogi stabilitás szilárd alapra helyezése érdekében, a charta értelmében történő gazdasági és nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások közti különbségtételt illetően, annak tudatában, hogy a charta nem kívánja meg, hogy ez utóbbiakra

vonatkozzanak a versenyjog és az állami támogatások szabályai.

9.2 Figyelemmel arra, hogy egyrészt rendkívül nehéz a fogalom kimerítő meghatározása, másrészt pedig nagy a megszorító jellegű meghatározás veszélye; a definíciónak a kérdéses szolgáltatás sajátos feladatára, valamint az ezen szolgáltatások irányában támasztott, a tevékenység ellátásához szükséges és világosan meghatározandó követelményekre – a közszolgáltatások kötelezettségeire – kell koncentrálnia.

9.3 Az EK-Szerződés 86. cikkének (2) bekezdésében foglaltak értelmében – a közösségi joggyakorlatnak megfelelően – érdekütközés esetén az általános érdekű feladatok teljesítése előnyben részesül a versenyjogi szabályok alkalmazásával szemben.

10. A nemzeti hatóságok szerepe

10.1 A szubszidiaritás elve értelmében minden tagállamnak szabadon kell kialakítania a gazdasági és nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások közötti különbséget. Nyilvánvalóan téves mérlegelés esetén az Európai Bizottságnak beavatkozási lehetőséggel kell rendelkeznie.

10.2 A tagállamoknak az európai intézményekhez címzett hivatalos közlemény útján tehát képeseknek kell lenniük meghatározni azokat az igen indokolt általános, nemzeti, regionális, illetve helyi érdek diktálta kincstári szolgáltatásokat, amelyek nem tartoznak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások körébe és nem alkalmazandóak rájuk a versenyjogi és állami támogatási szabályok.

10.3 A nemzeti hatóságok döntési szabadságának sérelme nélkül az EGSZB úgy véli, hogy ezek közé a nemzeti, regionális vagy helyi érdekkörbe tartozó szolgáltatások közé kellene tartozni a kötelező oktatásrendszernek, az egészségügynek és a szociális védelemnek, a kulturális, karitatív, szociális, illetve szolidaritáson vagy adományokon alapuló tevékenységnek, valamint az audiovizuális szolgáltatásoknak, a víztisztításnak és vízszolgáltatásnak.

10.4 Ami a további szolgáltatásokat illeti, az általános érdekű szolgáltatásokról szóló keretirányelvnek és az ágazati jogszabályoknak kell – a közösségi versenyjogi szabályokat kiegészítve – egyértelműen meghatározniuk a szabályozás módjait. Ez a jogszabályi definíció lehetővé tenné a változó felhasználói és fogyasztói szükségletekhez és érdekekhez igazodó követelményeknek a gazdasági és technológiai környezet változásaival összhangban történő kiigazítását.

10.5 Az EGSZB úgy véli, hogy a víz sajátos helyzete, a szolgáltatás folytonossága és tartóssága, valamint a befektetési és tarifapolitika miatt ez az ágazat általános érdeket érint, és szisztematikus, európai szintű liberalizációja nem volna helyénvaló.

10.6 Ennek a szabályozási keretnek kellene tehát garantálnia az általános érdekű szolgáltatások meglétét, a tagállamok vagy helyi önkormányzatok szervezésének és a fogalom meghatározásának szabadságát, a kezelés módjainak ⁽⁶⁾ és a finanszírozásnak a szabad megválasztását, az adott szolgáltatók tevékenységének értékelését, a fogyasztók és felhasználók jogait, a közszolgáltatás minimális feladatkörét és kötelezettségeit.

10.7 A közszolgáltatás ezen – az állam által magára, vagy a szolgáltatóra nézve meghatározott – kötelezettségei elsősorban a következők: a hozzáférhetőség egyenlősége és általánossága, mindenfajta megkülönböztetés hiánya, a szolgáltatás folytonossága, a minőség, az átláthatóság, a biztonság, valamint a szükségszerű fejlődéshez való alkalmazkodás képessége.

10.8 A Szerződés 295. cikkére való tekintettel – amely nem utal arra, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások irányítását államilag vagy magánkézből kell-e irányítani, és a tagállamokat sem buzdítja a szolgáltatások liberalizálására – az EGSZB az állami hatóságok, a szolgáltatások felelősei, a szociális partnerek, valamint a felhasználók és fogyasztók közötti legkülönbözőbb irányítási és partnerségi formákat támogatja.

11. Szabályozás

11.1 A szabályozás olyan dinamikus folyamat, amely a piac fejlődésével és a technológiai változásokkal együtt alakul.

11.2 Az, hogy hogyan működik majd a verseny egy liberalizált piacon, az ágazat jellemzőitől függ. Jelentkezhet ajánlattelemek, az állami és magánszféra közötti partneri együttműködések, árszabályozás, a hálózathoz való hozzáféréssel kapcsolatos diszkrimináció megakadályozása formájában, de létrejöhét versenyhelyzet a hálózatok között is.

11.3 Ha összevetjük az egyes tagállamok különféle szabályozási rendszereit, azt tapasztaljuk, hogy egyik modell sem tekinthető mintának, mert mindegyik az adott ország történelméről, intézményeiről, hagyományairól, az ágazati és a földrajzi elhelyezkedéstől, valamint az adott ágazat technológiai fejlettségétől függ.

11.4 Egyrészt tiszteletben kell tehát tartani a történelmen, a hagyományokon és az intézményeken, valamint a szolgáltatás típusán alapuló szabályozási módszerek sokféleségét, ugyanakkor pedig pontosan meghatározott közösségi célkitűzésekre és szűkre szabott közös szabályokra van szükség, hogy megkülönböztetett válaszokhoz jussunk a lehető legnagyobb hatékonyság elérése érdekében Európán túli, határokon túli, nemzeti, regionális, települési és helyi szinten.

11.5 Bár a tapasztalatcseré és a koordináció elsősorban közösségi feladat, uniós szinten nem szabad semmilyen egységes megoldást sem erőltetni, a tagállamokra hárul tehát az, hogy meghatározzák az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó szabályozás legmegfelelőbb módját a szubsidiaritás és az effajta szolgáltatások állami vagy magánkézből

történő irányításával szembeni semlegesség elvének tiszteletben tartása mellett.

12. Értékelés

12.1 Az általános érdekű szolgáltatások változó jellege, az általuk elérendő célok, valamint a lisszaboni stratégia végrehajtásában játszott szerepük fontossága miatt elengedhetetlen a rendszeres értékelés – nemcsak az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozóan, amelyekre vannak közösségi jogszabályok, de az Unió célkitűzéseire (az alapjogok tiszteletben tartása, a polgárok jólétének előmozdítása, társadalmi igazságosság és kohézió stb.) képest az általános érdekű szolgáltatásokra vonatkozóan is.

12.2 Az EGSZB nem osztja tehát az Európai Bizottságnak azt a nézetét ⁽⁷⁾, mely szerint az általános, nem gazdasági érdekű szolgáltatásokat nem szabad bevonni az ÁESZ horizontális teljesítményértékelésébe.

12.3 Az ilyen értékelésnek azt a célt kell szolgálnia, hogy az általános érdekű szolgáltatások minél hatékonyabban működhessenek és minél jobban alkalmazkodjanak a polgárok és a vállalkozások igényeinek változásaihoz, továbbá a közhatóságok olyan adatokhoz juthassanak, amelyek alapján a legmegfelelőbb döntéseket hozhatják meg.

12.4 Az Európai Parlament már korábban felkérte az Európai Bizottságot ⁽⁸⁾, hogy szervezze meg a jelenlegi véleményező testületek (Gazdasági és Szociális Bizottság, Régiók Bizottsága, a szociális párbeszéd szervezetei, az általános érdekű szolgáltatások és a fogyasztók önálló kezdeményezésre létrejött szövetségei) közötti vitát. Ennek a vitának az eredményét figyelembe kellene venni az éves horizontális értékelés irányvonalainak meghatározásakor – és az értékelésnek önmagának is újabb vita tárgyát kell képeznie.

12.5 Ez azt jelenti, hogy az Európai Bizottság végre eleget tesz a COM(2002) 331. sz. közleményében vállalt elkötelezettségének, mely szerint be fogja vonni a civil társadalmat az általános érdekű szolgáltatások átfogó értékelésébe „a polgárok véleményének és azok fejlődésének nyomán követésére irányuló állandó mechanizmus” révén, és hogy (még mindig az Európai Bizottság szavait idézve) „az érintettekkel – ideértve a szociális partnereket is – ad hoc konzultációra kerül sor az egyes témákkal kapcsolatban”.

12.6 Az Unió feladata lesz tehát, hogy – a szubsidiaritás elvének tiszteletben tartása mellett – lendületet adjon az értékelésnek, ezt pedig azáltal érheti el, ha az érintettek képviselőivel folytatott párbeszéd során európai szintű harmonikus értékelési módszert dolgoz ki közös mutatók alapján.

12.7 Ennek az értékelési módszernek nemcsak a tisztán gazdasági eredményeket kell szem előtt tartania, hanem a szociális és környezeti hatást is, valamint az általános érdekek védelmét hosszú távon.

⁽⁶⁾ Az EK-Szerződés 295. cikke a vállalatok köz- és magántulajdonra vonatkozásában tárgyalja a semlegesség elvét. COM(2004) 374 final, 2004. 05. 12.

⁽⁷⁾ COM(2002) 331, 3.2. pont

⁽⁸⁾ Az EP A5/0361/2001. sz. jelentése; Werner Langen-jelentés; 2001. 10. 17.

12.8 Mindez azt jelenti, hogy akik a gazdasági, illetve nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatásokat igénybe veszik, rendelkeznek az igényeik és kívánásaik kifejezéséhez szükséges eszközökkel: képviselőik útján részt vehetnek az értékelési módszerekben és az eredmények kiértékelésében.

12.9 A fenti gondolatmenetet követve az EGSZB egy megfigyelőközpont létrehozását javasolja a gazdasági, illetve nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások kiértékelésére, melynek tagjai az Európai Parlament és a Régiók Bizottsága politikai képviselőinek, valamint az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság útján a szervezett civil társadalom képviselőinek köréből kerülnének ki.

12.10 A megfigyelőközpontnak irányító bizottsággal kellene rendelkeznie, mely meghatározná az értékelések célkitűzéseit és konkrét feladatait, kiválasztaná a tanulmányok készítésével megbízott szervezeteket, valamint megvizsgálná és véleményezné a jelentéseket. Munkáját tudományos tanács segíti, melynek feladata a módszertani kérdések vizsgálata és az ezzel kapcsolatos ajánlások megfogalmazása. Az irányító bizottság ügyel arra, hogy az értékelő jelentések valamennyi tagállamban nyilvános ismertetésre és megvitatásra kerüljenek minden érintett bevonásával. Ebből az is következik, hogy az értékelő jelentéseknek az Unió különböző munkanyelvein rendelkezésre kell állnia.

13. Finanszírozás

13.1 Továbbra is központi kérdés marad, hogy hogyan biztosítható a közszolgáltatások kötelezettségeinek és befektetéseinek hosszú távú finanszírozása ahhoz, hogy Unió-szerte mindenki számára megfizethető és minőségi általános érdekű szolgáltatásokat lehessen nyújtani.

13.2 Az általános érdek és a közhatóságok által – meghatározott feltételek és részletek mellett – egy vagy több általános gazdasági érdekű szolgáltatást kínáló vállalkozásra rótt közszolgáltatási kötelezettségek megfelelő finanszírozási módszereket kívánnak.

13.3 A tagállamok feladata tehát, hogy hosszú távon biztosítsák egyrészt a szolgáltatások folyamatosságához és fenntart-

hatóságához szükséges befektetések, másrészt a köz- vagy általános szolgáltatásból eredő kötelezettségekkel kapcsolatos kompenzáció finanszírozását. A közösségi szabályozásnak ezeket a finanszírozási biztosítékokat támogatniuk kell, nem pedig korlátozniuk.

13.4 Mivel nem létezik európai irányelv a közszolgáltatások meghatározásáról, szervezéséről és finanszírozásáról, a tagállamok a szubszidiaritás és az arányosság elvének megfelelően szabad kezdet kaptak a finanszírozás módjának meghatározására.

13.5 A tagállamoknak meg kell adni a lehetőséget, hogy a közszolgáltatási feladatok és kötelezettségek finanszírozásának széles kínálatából választhassanak. Ilyenek lehetnek: közvetlen kompenzáció a központi vagy önkormányzati költségvetésből, finanszírozás szociális vagy területi elven működő, a felhasználói módok vagy a felhasználók közötti kiegyenlítésre épülő szolidaritási alapokból, a szolgáltatók és a fogyasztók hozzájárulása, adóhitelek, kizárólagos jogok stb., továbbá az állami és magánfinanszírozás kombinációja (köz- és magánszféra partnersége) – különösen az olyan köztulajdonban lévő infrastruktúrák esetében, amelyek a használat során bevételt is hoznak.

13.6 Mivel a finanszírozási módok erősen függenek a tagállamoktól és a technológiai fejlődés miatt folyamatosan változó ágazatoktól, az EGSZB úgy véli, hogy közösségi szinten nem szabad a lehetséges finanszírozási forrásokat korlátozni, valamint egyiket a másikkal szemben előnyben részesíteni, hanem meg kell hagyni a tagállamoknak azt a lehetőséget, hogy politikai prioritásaik és becsült gazdasági bevételeik alapján, nemzeti, regionális vagy helyi szinten, rugalmasan meghatározhassák, hogyan kívánják finanszírozni mindazokat a szolgáltatásokat, amelyekért felelősek.

13.7 Tekintettel arra, hogy az új tagállamok egy részének csak korlátozott finanszírozási lehetőségei vannak, az Uniónak rendelkezésükre kellene bocsátania a gazdasági, illetve nem gazdasági jellegű, hatékony általános érdekű szolgáltatások kifejlesztésének támogatásához szükséges eszközöket.

Brüsszel, 2006. július 6.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Anne-Marie SIGMUND