



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 20.11.2007  
COM(2007) 725 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ ОТ КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,  
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА  
НА РЕГИОНИТЕ**

**Придружаващо съобщението на Комисията „Единен пазар в Европа през 21 век“**

**Услуги от общ интерес, включващи социални услуги от общ интерес:  
нов европейски ангажимент**

{COM(2007) 724 окончателен}  
{SEC(2007) 1514}  
{SEC(2007) 1515}  
{SEC(2007) 1516}

## СЪДЪРЖАНИЕ

|      |                                                                                     |    |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.   | Въведение .....                                                                     | 3  |
| 2.   | Ролята на ЕС: осигуряване на общи правила и запазване на разнообразието .....       | 3  |
| 2.1. | Обхват на действието на ЕС .....                                                    | 4  |
| 2.2. | Подходът: постигане на целите от обществен интерес в рамките на единния пазар ..... | 6  |
| 2.3. | Особеното положение на социалните услуги.....                                       | 7  |
| 2.4. | Особеното положение на здравните услуги .....                                       | 9  |
| 3.   | Настоящият протокол: съгласувана рамка за действие на ЕС.....                       | 9  |
| 4.   | Следващи стъпки.....                                                                | 12 |
| 4.1. | Осигуряване на правни насоки по взаимосвързани въпроси.....                         | 12 |
| 4.2. | Модернизация и развитие на специфични политики за определени сектори....            | 13 |
| 4.3. | Контрол и оценка .....                                                              | 14 |
| 5.   | Заключение .....                                                                    | 15 |

## **1. ВЪВЕДЕНИЕ**

Споразумението на държавните и правителствени ръководители за протокол относно услугите от общ интерес, който да бъде приложен към Договора от Лисабон е решителна стъпка към създаване на прозрачна и надеждна рамка на ЕС. Новият Договор за функционирането на Европейския съюз ще включва също нов член 14<sup>1</sup>, който подчертава съвместната отговорност на Съюза и на държавите-членки и създава правно основание за предприемане на мерки от страна на ЕС.

Тези нови разпоредби се основават на десетгодишни дискусии относно отговорността на ЕС и за това дали той трябва да приеме обща рамка за услугите от общ интерес. Този дебат помогна за създаване на сходни възгледи за ролята и подхода на ЕС към услугите от общ интерес, по-конкретно в съответствие с Бялата книга на Комисията от 2004 г.<sup>2</sup> и Становището на Парламента от 2006 г.<sup>3</sup>. Широко съгласие се постигна относно нуждата да се осигури правна сигурност и последователност в политиките на ЕС, като се запази разнообразието от сектори и ситуации. Широко се признава също нуждата от по-добра обща информираност и разбиране на правилата за ЕС. Протоколът, определяйки ролята на Съюза, осигурява нужната яснота и сигурност относно разпоредбите на ЕС.

Съобщението представя позицията на Комисията по този дебат, по-конкретно в духа на резолюцията на Парламента и на Договора от Лисабон. То се основава също на обществена дискусия за социалните услуги от общ интерес, започнала през 2006 г.

## **2. РОЛЯТА НА ЕС: ОСИГУРЯВАНЕ НА ОБЩИ ПРАВИЛА И ЗАПАЗВАНЕ НА РАЗНООБРАЗИЕТО**

Услугите от общ интерес включват редица дейности от големите мрежови индустрии като енергетика, телекомуникации, транспорт, аудио-видео разпространение и пощенски услуги до водоснабдяване, управление на отпадъците, здравни и социални услуги. Тези услуги са важни за всекидневния живот на гражданите и на предприятията и отразяват европейския модел на общество. Те играят важна роля в осигуряването на социално, икономическо и социално сближаване в рамките на Съюза и са

---

<sup>1</sup> Изменение на член 16 от ДЕО.

<sup>2</sup> Бялата книга от 2004 г. - COM(2004) 374, 12.5.2004 - бе съставена от предишни консултации и съобщения, по-конкретно Зелената книга на Комисията от 2003 г. - COM(2003) 270, 21.5.2003 -, две съобщения от 2001 г. - COM(2001) 598, 17.10.2001 и „Услуги от общ интерес в Европа“ (ОВ С 17, 19.1.2001) - и първото съобщение на тази тема от 1996 г. - „Услуги от общ интерес в Европа“ (ОВ С 281, 26.9.1996).

<sup>3</sup> Резолюцията на Европейския парламент (A6-0275/2006 от 26 септември 2006 г.) допълни големия цикъл от консултации на институциите на ЕС и заинтересованите лица, започнали с Бялата книга от 2004 г. Резолюцията поддържа основните принципи и приоритетни действия, посочени в Бялата книга. Тя посочва, че не е възможно да се определят еднакво услуги от общ интерес и не приканва към единна хоризонтална правна рамка, а призовава ЕС и Комисията по-конкретно да продължат да действат в различни области и сектори, за да се постигне по-голяма яснота и последователност на нормите на ЕС, като напълно се спазва принципът за субсидиарността. Европейският икономически и социален комитет и Комитетът на регионите също дадоха своите становища (CESE/2005/121 от 9 февруари 2005 г., CESE/2006/223 от 6 юли 2006 г. и CDR/2004/327 от 23 февруари 2005 г.).

жизненоважни за устойчивото развитие на ЕС, изразено чрез високи равнища на заетост, социално приобщаване, икономически растеж и качество на околната среда.

Въпреки че обхвата и организацията им значително се различават исторически и по вида на държавна намеса, те могат да бъдат определени като икономически и неикономически услуги, които според публичните органи са от общ интерес и имат специфично задължение за осигуряване на публични услуги. Това означава че основната отговорност относно решението за естеството и обхвата на услугите от общ интерес е на публичните органи на съответното равнище. Публичните органи могат да решат сами да предоставят услугите или да ги поверят на други субекти, които могат да бъдат публични или частни и да работят с или без печалба.

В същото време доставчиците на тези услуги трябва да спазват разпоредбите, определени в Договора за ЕО и вторичното законодателство на ЕС, където се прилагат. Освен това поради техния европейски обхват много от мрежовите индустрии, предоставящи услуги от общ икономически интерес са задължени да спазват специалните директиви на ЕС за определени сектори. Следователно ЕС трябва да играе роля в определянето на принципи и условия за функционирането на редица дейности в партньорство с националните, регионалните и местни органи. Тази споделена отговорност е отразена в Договора и ще бъде подчертана в Протокола относно услугите от общ интерес, който ще бъде приложен към Договора от Лисабон.

## **2.1. Обхват на действието на ЕС**

В съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност намесата на ЕС е в рамките на компетенциите, поверени ѝ от Договора, и на необходимото. Нейното действие е съобразено с различните ситуации в държавите-членки и с ролята на националните, регионалните и местни органи за осигуряване на благоденствие на гражданите си и за насърчаване на социалното сближаване чрез осигуряване на демократичен избор относно качеството на услугата.

За първи път Протоколът въвежда понятието за услуги от общ интерес в първичното законодателство на ЕС като отчита факта, че в настоящият Договор за ЕО се споменава само за услуги от общ *икономически* интерес. При това положение две групи услуги от общ интерес могат да се разграничат само с илюстративна цел според уредбата им в разпоредбите на ЕС:

- *Услуги от общ икономически интерес*: предоставянето и организирането на тези услуги става съгласно разпоредбите за вътрешния пазар и конкуренцията от Договора за ЕО, тъй като представляват дейност от икономически характер. В случая на големите мрежови индустрии, които имат ясно изразено европейско покритие, като например телекомуникации, електричество, газ, транспорт и пощенски услуги, услугите се регулират от специална законодателна рамка на ЕС. По подобен начин някои аспекти на общественото аудио-видео разпространение са включени в специално законодателство на ЕС, като например директивата „телевизия без граници“. Други услуги от общ икономически интерес, като например управление на отпадъци, водоснабдяване или преработка на отпадъчни води не подлежат на отделен регулаторен режим на равнище на ЕС. Специални разпоредби на Общността, като законодателството за обществени поръчки, за околната среда и за защита на потребителите обаче се прилагат за някои аспекти на

услугата. Допълнително много услуги от общ икономически интерес са обект и на регулаторната рамка, създадена от Директивата за услугите<sup>4</sup>.

- *неикономически услуги*: тези услуги, които традиционно са изключително държавни, като например полиция, правосъдие и законно установени структури за социална сигурност не са обект на законодателството на ЕС, нито са включени в разпоредбите за вътрешен пазар и конкуренция от Договора. Някои аспекти от организацията на тези услуги могат да са обект на други разпоредби от Договора, като принципът за недискриминация.

Често се повдига въпросът за разграничението между икономическите и неикономически услуги. Може да бъде даден отговор *a priori* като всеки случай се разглежда отделно: състоянието на тези услуги често е специално и се различава много между държавите-членки, дори и между два органа на местно равнище; начините на предоставянето им непрестанно се усъвършенстват в следствие от новото икономическо, социално и институционално развитие, като например промяна на потребителското търсене, технологични промени, модернизиране на публичната администрация и прехвърлянето на отговорност на местно равнище.

Според Съдът на Европейските общности в областта на конкурентното право нито сектора или правния статут на образуването, която предоставя услуга (т.е. публично предприятие, частно предприятие, асоциация на предприятия или част от държавната администрация), нито начинът на нейното финансиране определят дали дейностите ѝ са икономически или неикономически, а самият вид на дейността. За разграничаването на дейностите Съдът разчита на набор от критерии относно условията на функциониране на разглежданата услуга, като наличие на пазар, на държавен прерогатив или на задължение за солидарност. На практика това означава, че едно образувание може да участва едновременно в икономически и в неикономически дейности и следователно е субект на законите за конкуренцията за част от дейностите му. Например Съдът е постановил, че от една страна дадено образувание може да участва в административни дейности без икономически характер, като например в политически задачи, а от друга в напълно икономически дейности<sup>5</sup>. Също така едно образувание може да участва в неикономически дейности, като благотворителен фонд и същевременно да се конкурира с други участници за друга своя дейност, като извършва финансови операции или операции с недвижими имоти, дори и с нестопанска цел<sup>6</sup>. Следователно според този функционален подход всяка дейност следователно трябва да се разглежда самостоятелно<sup>7</sup>.

Съгласно законите за вътрешния пазар (свободно предоставяне на услуги и свобода на установяване), за да бъде определена дадена услуга като икономическа дейност, основната ѝ характерна черта е тя да се предоставя срещу заплащане. Услугата обаче не е нужно да се заплаща директно от потребителите. Икономическият характер на една услуга не зависи от правния статут на доставчика на услугата (организация с

---

<sup>4</sup> Повече информация може да се намери в работния документ за напредъка след Бялата книга от 2004 г. относно услугите от общ интерес SEC(2007) 1515, публикуван с това съобщение.

<sup>5</sup> Дело C-82/01 *Aéroports de Paris* [2002].

<sup>6</sup> Дело C-222/04 *Cassa di Risparmio di Firenze* [2006].

<sup>7</sup> Дело C-118/85 Комисия срещу Италия [1987]. Сравнете още Дело C-205/03 *P. Fenin* [2006] и Дело T-155/04- *Selex* [2006] като случай, при който различните дейности не могат да се разглеждат самостоятелно.

нестопанска цел) или от характера на услугата, а по-скоро от начина, по който дадена дейност реално се извършва, организира и финансира. На практика освен дейностите, свързани с упражняването на публична власт, за които правилата на вътрешния пазар не се прилагат по силата на член 45 от Договора за ЕО следва, че по-голямата част от услугите могат да бъдат счестени за „икономически дейности“ по смисъла на разпоредбите на Договора за ЕО относно вътрешния пазар (членове 43 и 49).

На този фон положението на социалните услуги като част от този общ подход е обект на дискусии. Социалните услуги могат да бъдат от икономически или неикономически характер в зависимост от дейността, която се разглежда. Въпреки че не са определени, в съобщението от 2006 г. са посочени два широко разпространени вида социални услуги: първо задължителни и допълнителни схеми за социална сигурност, уредени по различни начини (взаимни и професионални организации) и покриващи основните рискове в живота, свързани със здраве, стареене, трудови злополуки, безработица, пенсиониране и инвалидност; второ други услуги, които директно се предоставят на лицата като социална помощ, осигуряване на работа и обучение, социално жилище или дългосрочни грижи. Характерно за тези услуги е, че са организирани на местно равнище и силно зависят от публично финансиране.

## **2.2. Подходът: постигане на целите от обществен интерес в рамките на единния пазар**

Ако една услуга от общ интерес се счита за икономическа, тя е обект на разпоредбите за вътрешния пазар и за конкуренцията. Това повдига въпроси дали пълното спазване на тези разпоредби е съвместимо със специфичните задачи от общ интерес, възложени на услугата. Член 86, параграф 2 от Договора урежда такива положения съгласно тълкуването на съдебната практика на Съда на Европейските общности<sup>8</sup>. Той предвижда, че услугите от общ икономически интерес принципно се подчиняват на прилагането на разпоредбите на Договора. Когато обаче прилагането на тези разпоредби пречатства фактически и правно изпълнението на конкретни задачи от общ интерес, които те уреждат, тези услуги могат да се възползват от дерогация на разпоредбите от Договора, ако изпълняват определени условия, по-конкретно относно пропорционалността на осигурените компенсации за предприятия, на които е възложено оказването на тези услуги.

Както се посочва в Бялата книга от 2004 г. Комисията счита, че целите за развитие на висококачествени, достъпни услуги от общ икономически интерес на приемлива цена и на отворен и конкурентен вътрешен пазар, са съвместими и трябва взаимно да се подкрепят. Например опитът в секторите на телекомуникациите и на транспорта или на местно равнище (т.е. сключване на договори за предоставяне на публични услуги) показва, че пазари, които са отворени за конкуренцията, допринасят за подобряването на ефективността, достъпните цени и избора на предлаганите услуги. В същото време могат да се запазят специални разпоредби, осигуряващи равновесие. Например Съдът на ЕО приема предоставянето на изключителни или специфични права за някои услуги, както и на мерки за регулиране на пазарите, като например изисквания за разрешение в пропорционална на поставените цели степен и оправдана от целите на публичния

---

<sup>8</sup> Дело C-320/91, Corbeau, [1993], ECR I-2533, дело C-393/92, Almelo [1994] ECR I-1477, съвместни дела C-157/94 - C-160/94, Комисия срещу Нидерландия, [1997], ECR I-5699, Комисия срещу Италия [1997], ECR I-5789, Комисия срещу Франция [1997], ECR I-5815, Комисия срещу Испания [1997], ECR I-5851.

интерес<sup>9</sup>. В областта на вторичното законодателство стремежът за постигане на целите на общия интерес от страна на услугите от общ икономически интерес е взета предвид също така в директивата за услугите<sup>10</sup>.

Капацитетът за съчетаване на предлагането на услуги от общ интерес с развитието на европейския единен пазар е особено добре очертан в редицата политики за специфичните сектори, развити в началото на 90-те години на 20-ти век за мрежови индустрии, като телекомуникации, енергия, транспорт и пощенски услуги, които днес надвишават 7% БВП и 5% от броя на заетите в ЕС. Плавното отваряне за конкуренцията на тези сектори е придружено от определяне за всеки сектор на много задължения относно публичните услуги, включващи аспекти, като универсално обслужване, права на потребителите и ползвателите и въпроси, свързани със здравето и безопасността. Тези секторни рамки уточняват още обхвата на намеса на публичната политика в регулирането на тези мрежи, като се обръща особено внимание на ролята на националните регулаторни органи. Тези специфични рамки за отделните сектори се актуализират в духа на технологичния напредък или глобалните предизвикателства, като изменението на климата, и поради последователните разширявания, които разнообразиха подхода на държавите-членки към услугите от общ интерес.

### 2.3. Особеното положение на социалните услуги

През април 2006 г. Комисията поде широка консултация с държавите-членки, доставчиците на услуги и потребителите, за да може по-добре да разбере характера на тези услуги в ЕС и да прецени опита на заинтересованите субекти в прилагането на законодателството на Общността<sup>11</sup>.

Въпреки че функциите и организирането на социални услуги силно се различават, консултацията подчерта важността им за постигане на основните цели на ЕС, като например социално, икономическо и териториално сближаване, високо равнище на заетост, социално приобщаване и икономически растеж, както и тясната им взаимна връзка с местната действителност.

#### Цели и принципи за организиране на социални услуги

*Социалните услуги често означават постигане на много специфични цели:*

- *това са услуги за хората, създадени да задоволяват жизненоважни човешки потребности, и по-конкретно потребностите на потребители в уязвимо положение; те осигуряват защита както от общи, така и от конкретни рискове на живота и помагат при лични проблеми или кризи; те също помагат на семействата, които сменят семейния статус, подкрепят ги в грижите за младите и възрастните членове на семейства, както и на хората с увреждания, и компенсират недостатъци в семействата; те са основни инструменти за съхраняване на основните човешки права и на човешкото достойнство;*
- *те имат превантивна роля и роля за социално сближаване, които се отнасят за цялото население, независимо от благосъстоянието или приходите;*

<sup>9</sup> Например дело C-70/95, Sodemare [1997] ECR I-3395, съвместни дела C-282/04 и C-283/04, Комисия срещу Нидерландия [2006].

<sup>10</sup> За допълнителна информация виж документ SEC(2007) 1515.

<sup>11</sup> COM(2006) 177, 26.4.2006. Процеса на консултация включваше раздаване на въпросник от Комитета за социална защита, подготовка на консултантско проучване относно социалните услуги от общ интерес и доклад от група правни експерти.

– те допринасят за недискриминация, равенство на половете, предпазване на човешкото здраве, повишаване на стандарта и качеството на живот и за осигуряване на еднакви възможности за всички, увеличавайки по тази причина индивидуалния капацитет за пълноценно участие в обществото.

Тези цели са отразени, следвайки начина на организиране, предоставяне и финансиране на услугите:

- за справяне с многобройните индивидуални нужди на населението, социалните услуги трябва да бъдат всеобхватни, съобразени с индивидуалните нужди, добре обмислени и цялостно предоставяни; в тях често съществува лична връзка между получателя и доставчика на услугата;
- определянето и предоставянето на услуга трябва да отчита разнообразието от ползватели;
- когато отговарят на нуждите на уязвими потребители, социалните услуги често се характеризират с асиметрична връзка между доставчиците и бенефициерите, която е различна от връзката между търговски доставчик и потребител;
- тъй като тези услуги често са вкоренени в културните (местни) традиции, често се избират решения по мярка, гарантиращи близост между доставчика на услуги и ползвателя, като се осигурява еднакъв достъп до услугите в рамките на територията;
- доставчиците на услуги често имат нужда от голяма автономност за справяне с разнообразието и променливия характер на социалните потребности;
- тези услуги главно се водят от принципа на солидарност и силно зависят от публично финансиране, за да осигурят равен достъп, независещ от благосъстояние и доходи;
- доставчиците с нестопанска цел, както и работниците доброволци, често играят важна роля в предоставянето на социални услуги, като по този начин изразяват граждански капацитет и допринасят за социално приобщаване, социална сплотеност между местните общности и за солидарност между регионите.

Консултацията посочи още факта, че всички тези услуги участват във голям процес на модернизиране с цел да се отговори по-добре на новите предизвикателства, като например променливите потребности на европейските граждани и въздействието на застаряването, като същевременно се съобразяват с финансовите ограничения. Този процес често има за резултат големи промени в начините на организиране, предоставяне и финансиране на услугите, включително възникване на нови области на действие, използване на външни фирми за услуги, които преди са били предоставяни пряко от публичните органи и увеличено прехвърляне на компетенции на местно равнище.

Смесеният ефект от тези промени е, че все повече дейности, ежедневно извършвани от социалните служби, сега попадат в обхвата на законодателството на ЕО като дейности от икономически характер. Това ново положение повдигна редица практически въпроси, като консултацията показва, че много заинтересовани субекти от сектора са затруднени в разбирането и прилагането на разпоредбите, и по-конкретно на тези относно държавните помощи и обществените поръчки. По-конкретно местните органи и малките доставчици е възможно да останат неинформирани за разпоредбите на ЕС, което би довело до неправилно разбиране и прилагане на разпоредбите на място. По-специално публичните органи и доставчиците на услуги в социалната сфера понякога са по-малко информирани спрямо другите сектори относно специфичните разпоредби на член 86, параграф 2, който бе представен по-горе. Прилагането на член 86, параграф 2 изисква от държавите-членки спазването на някои основни условия, развити в съдебната практика на Съда на ЕО и описани от Комисията, а именно в текстовете за

държавните помощи, приети съгласно съдебната практика Altmark, която на практика освобождава от уведомление много от услугите, предоставяни на местно равнище. Сред тези условия компетентният публичен орган трябва да предоставя ясен мандат на доставчика на услуги по отношение на предоставянето на въпросната услуга. Следователно е важно държавите-членки да гарантират, че приемането на подобни актове на възлагане е извършено за всички услуги от общ интерес, включително предоставянето на социални услуги, с цел да се осигури подходяща правна сигурност и прозрачност за гражданите.

Както е посочено по-долу Комисията се ангажира да предостави информация за приложимите разпоредби и да подпомага процеса на модернизация, в който участват социалните услуги, като напълно спазва принципа на субсидиарност и отговорността на националните, регионалните и местните власти.

#### **2.4. Особеното положение на здравните услуги**

Здравните услуги също са част от по-широката рамка на услугите от общ интерес. Член 152 от Договора ясно посочва, че дейността на Комисията в областта на здравните услуги трябва да спазва отговорностите на държавите-членки за организиране, финансиране и предоставяне на здравни услуги и медицинска помощ. Наред с работата по социални услуги неотдавна Комисията проведе открита дискусия относно действието на Общността и възможните трудности при прилагане на законодателството на ЕО<sup>12</sup>. Тя възнамерява да представи предложения, определящи рамка за сигурни, висококачествени и ефективни трансгранични здравни услуги, отчитайки също подобаващо заключенията на Съвета за „Общи ценности и принципи в здравните системи на Европейския съюз“, приети през юни 2006 г.

### **3. НАСТОЯЩИЯТ ПРОТОКОЛ: СЪГЛАСУВАНА РАМКА ЗА ДЕЙСТВИЕ НА ЕС**

Протоколът, приложен към Договора от Лисабон, осигурява съгласувана рамка, която ще ръководи действието на ЕС и представлява референтен документ за всички равнища на управление. Изяснявайки принципите и определяйки общи ценности в подкрепа на политиките на ЕС, протоколът осигурява видимост, прозрачност и яснота относно подхода на ЕС към услугите от общ интерес.

#### **Протокол относно услуги от общ интерес**

*На срещата на Междуправителствената конференция в Лисабон през октомври 2007 г. бе постигнато съгласие да се приложи следния протокол към Договора от Лисабон<sup>13</sup>:*

*„Високодоговарящите се страни,*

*В желанието си да подчертаят важността на услугите от общ интерес,*

*се споразумяха за следните тълкувателни разпоредби, които са приложени към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Съюза:*

<sup>12</sup> SEC(2006) 1195, 26.9.2006.

<sup>13</sup> Следващият цитат не засяга окончателният вариант на Договора, който ще бъде подписан, нито преводът му на официалните езици на ЕС.

#### Член 1

*Споделените ценности на Съюза по отношение на услугите от общ икономически интерес по смисъла на член 14 от Договора за функциониране на Европейския Съюз включват по-конкретно:*

- съществената роля и широкото разграничаване на националните, регионални и местни власти при предоставяне, възлагане и организиране на услуги от общ икономически интерес, които се доближават максимално до потребностите на ползвателите;*
- наличието на различни услуги от общ икономически интерес и разликите в потребностите и предпочитанията на ползвателите, които могат да произтичат от различните географски, социални и културни условия;*
- високо ниво на качество, безопасност и достъпност, равно третиране и насърчаване на общ достъп и права на ползвателите;*

#### Член 2

*Разпоредбите на Договорите по никакъв начин не засягат компетентността на държавите-членки да предоставят, възлагат и организират нестопански услуги от общ интерес.“*

Протоколът се основава и повторно утвърждава редица от по-важните принципи на работа, регулиращи дейността на институциите на ЕС и по-конкретно на Комисията, а именно:

- *Ролята и широкото разграничаване на националните, регионални и местни власти при организирането на услуги от общ икономически интерес, които се доближават максимално до потребностите на ползвателите:* услугите от общ икономически интерес трябва да са отзивчиви и да се предоставят максимално близо до гражданите и предприятията. Действията на ЕС трябва да спазват принципите на субсидиарност и пропорционалност. Компетентните органи от държавите-членки са свободни да определят кои услуги да се считат за услуги от общ икономически интерес и имат много свобода за преценка дали да организират, регулират и финансират тези услуги в съответствие със законодателството на ЕС и в границите на очевидна грешка. По-конкретно разпоредбите за конкуренцията и за вътрешния пазар не се прилагат за дейности с нестопанска цел.
- *Признаване на разнообразието от услуги, условия, потребности и предпочитания на ползвателите:* Трябва да се взимат предвид разликите между различните услуги от общ икономически интерес и различните потребности и предпочитания на граждани, ползватели и потребители, които произтичат от различните икономически, социални, географски, културни и физически условия. Трябва да се обръща дължимото внимание на разнообразието, което е характерно за такива услуги, на условията, които те осигуряват, на характеристиките на доставчиците на услуги и на нуждата от гъвкавост за адаптиране на услугите към многобройните потребности: това важи най-вече в случая на социалните услуги. Съответното регулиране периодично трябва да се актуализира за навременно включване на новите промени, като например технологичните иновации.
- *Постигане на високо качество, сигурност и достъпна цена:* Насърчаването на развитието на висококачествени, сигурни и достъпни услуги от общ икономически интерес е основна цел на действието на ЕС. Това включва достъп до услугите, включително на трансгранични услуги; добро съотношение качество/цена и достъпна цена на услугите, включително и специални схеми за населението с ниски

доходи и със специфични потребности, което е изключително важно в случая на социалните услуги; физическа устойчивост, надеждност и непрекъснатост; високо качество и голям избор; прозрачност и достъп до информация, предоставена от доставчиците и регулиращите органи. По принцип където е подходяща намесата на ЕС, специфичните инструменти на ЕС за отделните сектори трябва да създадат правила, осигуряващи качество, сигурност и безопасност на продуктите и услугите за потребители и ползватели, както и за всички лица, които участват в производството им.

- *Осигуряване на равно третиране и насърчаване на общ достъп:* достъпът до услуги от общ икономически интерес е признато като право от Хартата за основните права на ЕС. То включва осигуряване на равно третиране между жени и мъже и борба с всички форми на дискриминация при достъпа до услуги от общ икономически интерес. Тъй като специфичната разпоредба на ЕС се основава на понятието за универсална услуга, тя трябва да осигурява на всички право на достъп до някои услуги, считани за важни, и да задължава доставчиците да предлагат определени услуги съгласно определени условия, включително пълно териториално покритие и приемлива цена. Универсалната услуга предвижда минимален брой права и задължения, като по принцип допълнително може да бъде доразвита на национално равнище. Тя представлява динамична концепция, която редовно трябва да се актуализира за всеки сектор. Както бе споменато по-горе за случая на социалните услуги, насърчаването на достъп на територията на Съюза е основно за насърчаването на териториално сближаване в ЕС. Често териториите с географски и природни неблагоприятни условия, като отдалечени региони, острови, планини, слабо населени райони и външни граници са изправени пред предизвикателства относно достъпа до услуги от общ интерес поради отдалечеността им от главни пазари или високата цена за осъществяване на връзка. Тези специфични нужди трябва да бъдат отчетени.
- *Защита на правата на ползвателите:* правата на гражданите, потребителите и ползвателите трябва да се уточнят, да бъдат насърчавани и защитавани. Капацитетът на потребителите и ползвателите, включително на уязвимите и инвалидите да потърсят правата си, особено правото им на достъп, често изисква съществуването на независими регулаторни органи с подходящ персонал и ясно определени права и задължения. Те включват правомощия за налагане на санкции, и по-конкретно възможност за наблюдение на транспонирането и прилагането на разпоредбите за универсална услуга. Също така изискват разпоредби за представляване и активно участие на потребители и ползватели в определянето и оценката на услугите, за наличие на съответни механизми за компенсация и защита и съществуване на клауза за преразглеждане, позволяваща навременно адаптиране на изискванията, за да отразят новия социален, технологичен и икономически напредък. Регулативните органи трябва също да наблюдават развитието на пазара и да предоставят информация, която да се използва за извършване на оценки.
- *Неикономически услуги:* Както бе споменато по-горе, тези услуги не са обект на специфично законодателство на ЕС, нито са включени в разпоредбите за вътрешния пазар и конкуренцията на Договора.

До влизането в сила на новия договор, който ще даде правна сила на новите разпоредби, Комисията възнамерява да използва Протокола и принципите като норма

за проверка на последователността и пропорционалността на политиките и инициативите на ЕС.

#### 4. СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

Въз основа на Протокола и в съответствие с подхода на Парламента Комисията ще продължи да консолидира приложимата рамка на ЕС за услугите от общ интерес, включително за социални и здравни услуги, като осигурява конкретни решения на конкретни съществуващи проблеми. Наред с постигането на напредък трябва да се обръща все по-голямо внимание на доброто транспониране и прилагане на разпоредбите на ЕС, като се постави ударение върху наблюдението на резултатите за потребителите и ползвателите, разпространението на информация и обмен на практики, наблюдението на изпълнението и оценката на постигнатите резултати. Комисията планира специфични действия за секторите и проблемите, групирани в следните три насоки:

##### 4.1. Осигуряване на правни насоки по взаимосвързани въпроси

Комисията си дава сметка, че прилагането на правото на Общността към услугите от общ икономически интерес могат да породят въпроси, и че в различни области се търсят множество правни уточнения или обяснения на разпоредбите на ЕС. В този контекст Комисията се ангажира да предостави в кратки срокове отговори на въпроси от практиката, обяснения и тълкувания на ползвателите и практикуващите. Отговори на повдигнатите въпроси ще бъдат публикувани, а на създаден за целта уебсайт редовно ще се предоставят последните промени, отразяващи позицията на Комисията. За начало в настоящото съобщение ще бъдат публикувани редица отговори на въпроси във връзка с прилагането на разпоредбите за обществени поръчки и за държавна помощ, особено за социалните услуги от общ интерес<sup>14</sup>.

##### **Интерактивна информационна услуга**

*Скоро ще бъде пусната интерактивна онлайн услуга, създадена за целта, която ще бъде на разположение на гражданите, доставчиците на услуги, публичните органи и всички заинтересувани страни, и която ще ги информира и ще им позволи да отправят въпросите си относно прилагането на правото на ЕС. Отговори на често срещани въпроси, като се започне от въпросите, произтичащи от консултациите за социалните услуги, ще бъдат поместени на уебсайта на Комисията. Комисията очаква този инструмент успешно да помага на участниците на регионално и местно равнище, и по-конкретно в областта на социалните услуги, да даде правилна представа за позицията на Комисията относно съответните разпоредби на ЕС, и че с времето всички съществени въпроси, възникващи в практиката, ще бъдат решени по практичен и удобен за потребителите начин.*

В областта на държавната помощ решението и рамката на държавната помощ под формата на компенсация на публичния сектор, приета през 2005 г. (често цитирана като „Пакетът Altmark“<sup>15</sup>), допринесоха значително за опростяването на приложимите разпоредби в съответствие с принципите за по-добро законотворчество. Тези текстове са напълно съобразени с широката свобода на държавите-членки в определянето на

<sup>14</sup> Вж. съответно SEC(2007) 1514 и SEC(2007) 1516.

<sup>15</sup> За допълнителна информация относно „Пакетът Altmark“ вж. документ SEC(2007) 1515.

задачите относно услугите от общ икономически интерес. Те позволяват на държавите-членки да осигуряват тези мисии чрез упълномощаване и да възстановяват всички чисти разходи, направени от предприятията, натоварени с предоставянето на тези услуги. В този контекст разделянето на сметките позволява да се постигне прозрачност и да се избегне свръхкомпенсиране. Освен това относно компенсациите за услуги, изпълняващи тези условия, изобщо не е нужно уведомление, стига стойността им да е под 30 млн. EUR годишно, а в областта на социалните жилища и болниците дори няма ограничения. Това практически освобождава от задължение за уведомление по-голямата част от услугите, които се предоставят на местно равнище. До края на 2009 г. Комисията ще направи оценка и доклад за приложението на пакета за държавна помощ и ще реши дали да го актуализира съгласно контекста.

Много въпроси чакат отговор и/или възникват в областта на публично-частните партньорства и концесии. Комисията ще представи накратко тълкувателно съобщение относно институционализираните публично-частни партньорства, за да разясни приложимите разпоредби. Въз основа на резултатите от оценката на въздействието Комисията също планира допълнителни действия за изясняване на приложимите разпоредби относно концесиите. Също така вследствие на влезлите в сила от януари 2006 г. нови директиви, бяха поискани повече разяснения на приложимите разпоредби относно обществените поръчки. Представеният по-горе набор от инструменти трябва да осигури по-голяма яснота.

Тези усилия допълват по-широката рамка от текущи инициативи за подобряване на достъпа до информация и за развиване на инструменти за комуникация, вследствие на прегледа на общия пазар, като например създаването на „услуга за подпомагане на единния пазар“ в ЕС.

#### **4.2. Модернизация и развитие на специфични политики за определени сектори**

Комисията е ангажирана да продължи с развитието на своя подход по сектори, като предлага подходящи инициативи, отчитащи специфичните изисквания и ситуации за всеки сектор и отразяващи принципите, посочени в проекта за протокол. На равнище ЕС вече са създадени много рамки за специфичните сектори, които се прилагат в мрежовите индустрии. През следващите години обаче в условията на динамичен и постоянно развиващ се общ пазар, може да се наложи да бъдат актуализирани.

По-специално Комисията ще:

- *в областта на енергетиката:* следи мерките, за да осигури изпълнението на вътрешния енергиен пазар, предложени през септември 2007 г., както и на проекта за Европейска харта на правата на потребителите на електроенергия;
- *в областта на транспорта:* работи по своето предложение от юли 2006 г. за модернизиране на законодателството на общия пазар за авиацията; контролира изпълнението на третия железопътен пакет и на преразгледания регламент относно услугите за пътници в публичния транспорт, по който бе постигнато споразумение;
- *в областта на електронните съобщения:* следи предложенията си за преразглеждане на регулаторната рамка за електронни съобщения (включително фиксирани телефони, мобилен и широколентов достъп и излъчване на съдържание за

видео и радио разпространение) и публикува съобщение относно дългосрочни въпроси в областта на универсалната услуга при електронните съобщения.

- *в областта на пощенските услуги:* помага на държавите-членки за транспониране на директивата за осъществяване на вътрешния пазар на пощенски услуги в ЕС;
- *в областта на здравните услуги:* планира да приеме предложения, определящи рамка за сигурни, висококачествени и ефективни здравни услуги;
- *в областта на социалните услуги:* развива действията, посочени в карето.

#### **Стратегия за поддържане на качеството на социалните услуги в ЕС**

*Консултацията за социалните услуги посочи нуждата от систематично насърчаване на качеството на социалните услуги. Европейският социален фонд и ЕФРР вече осигуряват пряка финансова подкрепа за много услуги. Отвореният метод на координация за социална защита и социално приобщаване определя политическа рамка за провеждане на реформи и за обмен на добри практики. Въз основа на този опит и чрез Комитета за социална защита Комисията ще подкрепи развитието на доброволна рамка на ЕС за качеството, предоставяща насоки за избор на методология, контрол и оценка на стандарта за качество. Освен това чрез програмата PROGRES Комисията ще подкрепи транс-европейски възходящи инициативи, целящи да развият доброволни стандарти за качество и за обмен на опит и ще насърчат обучението на публичните органи в областта на обществените поръчки.*

#### **4.3. Контрол и оценка**

Комисията счита, че за качеството и прозрачността на процеса за вземане на решение е важно редовно да извършва задълбочена оценка, както и да представя своите резултати и методология, така че да бъдат отворени за коментар. Това обикновено се извършва сектор по сектор.

Новите средства за мониторинг на пазара, представени в окончателния доклад за прегледа на единния пазар, като например създаването на потребителска скала, представляват крачка напред в оценката на резултатите. След публикацията на Бялата книга през 2004 г. бе постигнат напредък в развитието на междусекторна оценка на мрежовите индустрии на равнище ЕС. Тази методология е в процес на преразглеждане и през 2008 г. Комисията ще представи своите предложения за подобрение.

Към Комисията бе отправена специфична молба да представи на Парламента всеобхватен анализ на ефектите от извършената „либерализация“ до момента. Комисията ще отчете тази молба при преразглеждането на своята методология и ще проведе този анализ в контекста на своя редовен доклад за оценка на мрежовите услуги.

Веднага след влизането в сила на новия Договор Комисията ще преразгледа също напредъка в прилагането на Протокола. В допълнение на всеки две години тя ще изготвя специален доклад за социалните услуги, който да служи като средство за обмен със заинтересуваните лица.

## 5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В този важен период от развитието на ЕС до влизането в сила на Договора от Лисабон е много важно да се гарантира споделен възглед за инициативите, който да бъде следван за постигане на конкретни резултати за европейците. Това е подходът в подкрепа на програмата за гражданите<sup>16</sup>, представена от Комисията.

Подходът на ЕС към услугите от общ интерес, включително и към социалните и здравни услуги е най-вече прагматичен. Той отразява разделението на компетенциите между различните равнища на управление в ЕС и спазва разнообразието и особеностите на тези услуги. Създаването на специфични рамки за отделните сектори е обосновано от наличието на ясна европейска добавена стойност. Тези рамки редовно се преразглеждат, за да отчетат новите икономически, социални и технологични развития. Прилагането на законодателството на ЕС се наблюдава в съответствие с Договора за ЕО и редовно се преразглежда, за да отчете новите реалности. В области, считани за проблематични, активната консултация е заета място или ще определи и реши съществуващи или възникващи проблеми.

Дискусиите, започнати от Бялата книга за 2004 г. бяха особено полезни за изясняване на разбирането за ролята и подхода на ЕС относно услугите от общ интерес. Последващият дебат и гледните точки на другите европейски институции показаха, че въпреки различните позиции, има широко съгласие по много от принципите, насочващи действията на ЕС. Опитът със специфични рамки за отделните сектори също осигури практическа основа за установяване на основни принципи, които могат да се приложат към услугите от общ интерес в Европа.

Протоколът и преразгледаните разпоредби в новия Договор са основани на дискусията и опита и бележат нов европейски ангажимент. Десет години след първото съобщение на равнище ЕС, три години след Бялата книга, те отразяват широкото съгласие в ЕС за ролята и отговорностите на ЕС. Сега рамката на ЕС бе консолидирана от Протокола и е време да се обърне внимание на изпълнението. Въз основа на това и заедно с действие на национално, регионално и местно равнище, Комисията е решена да помогне за осигуряване на яснота, съвместимост и публичност на разпоредбите на ЕС, така че услугите от общ интерес да могат да изпълнят своето предназначение и да допринесат за по-добро качество на живот на европейските граждани.

---

<sup>16</sup> COM(2006) 211, 10.5.2006.