

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym: jak podzielić kompetencje między UE i państwa członkowskie?”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2010/C 128/11)

Sprawozdawca: **Raymond HENCKS**

Dnia 26 lutego 2009 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym: jak podzielić kompetencje między UE i państwa członkowskie?”.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 września 2009 r.

Na 457. sesji plenarnej w dniach 4–5 listopada 2009 r. (posiedzenie z 4 listopada) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 155 do 1 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Przedmiot opinii z inicjatywy własnej

1.1. W swym planie działania „Program dla Europy: propozycje społeczeństwa obywatelskiego” (CESE 593/2009) EKES podkreślał znaczenie usług świadczonych w interesie ogólnym, o których mowa w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej i zgodnych z definicją zawartą w protokole załączonym do traktatu lizbońskiego.

1.2. Protokół ten poświęcony usługom świadczonym w interesie ogólnym jest jedną z istotnych nowości zawartych w traktacie lizbońskim, gdyż obejmuje on wszystkie tego rodzaju usługi i wprowadza, po raz pierwszy w Traktacie, pojęcie usług niemających charakteru gospodarczego świadczonych w interesie ogólnym w odróżnieniu od usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

1.3. Protokół ten nie jest zwykłą deklaracją interpretacyjną traktatów i wspólnych wartości Unii dotyczącą usług świadczonych w interesie ogólnym, lecz stanowi rodzaj „instrukcji obsługi” przeznaczony dla Unii i państw członkowskich. W centrum jego postanowień znajduje się użytkownik, zaspokojenie jego potrzeb i poszanowanie jego wyborów i praw. Zawarto w nim ponadto wspólne zasady, jakimi są: wysoka jakość, bezpieczeństwo i przystępność cenowa, równe traktowanie odbiorców i dążenie do powszechnego dostępu.

1.4. W „Programie dla Europy” EKES proponuje opracowanie inicjatywy wspólnotowej celem zainicjowania autentycznej debaty nad określeniem wytycznych dotyczących usług świadczonych w interesie ogólnym ze względu na ich znaczenie dla spójności społecznej i terytorialnej Unii Europejskiej w kontekście globalizacji, biorąc pod uwagę cel, jakim jest dążenie do powszechnego dostępu i promowanie praw użytkowników, o którym mowa w traktacie lizbońskim.

1.5. W istocie, traktat lizboński wprowadza, po raz pierwszy, w art. 14 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) dającą się powszechnie zastosować przez prawodawców wspólnotowych podstawę prawną w zakresie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, odrębną od podstawy prawnej odnoszącej się do rynku wewnętrznego, na której oparte są

dyrektywy sektorowe dotyczące liberalizacji sieciowych usług świadczonych w interesie gospodarczym (komunikacja elektroniczna, elektryczność, gaz, transport publiczny, poczta).

1.6. We wspomnianym art. 14 uwaga skupia się na warunkach ekonomicznych i finansowych niezbędnych do właściwego pełnienia szczególnych zadań związanych ze świadczeniem usług w ogólnym interesie gospodarczym. Zgodnie z jego postanowieniami Rada i Parlament mają stanowić przepisy w tej dziedzinie w formie rozporządzeń.

1.7. W świetle swego „Programu dla Europy” EKES podejmuje w niniejszej opinii z inicjatywy własnej problematykę wdrożenia art. 14 traktatu lizbońskiego i pragnie rozważyć kwestię wartości dodanej i charakteru inicjatyw prawodawczych instytucji europejskich, by wyjaśnić następujące zagadnienia:

- Kto definiuje usługi świadczone w interesie ogólnym, ich cele, zadania i zakres odpowiedzialności w tej dziedzinie?
- Jakie formy może przybierać taka definicja?
- W jakich dziedzinach wspólnotowe usługi świadczone w interesie ogólnym mogą być niezbędne do realizacji celów UE?

2. Definicja, cele, zadania usług świadczonych w interesie ogólnym i zakres odpowiedzialności w tej dziedzinie

2.1. Protokół załączony do traktatu lizbońskiego wprowadza po raz pierwszy pojęcie „usług niemających charakteru gospodarczego świadczonych w interesie ogólnym”, podczas gdy dotąd w traktatach była mowa jedynie o „usługach świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym”.

2.2. Protokół w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym załączony do traktatu lizbońskiego z jednej strony potwierdza wyłączną kompetencję państw członkowskich w zakresie usług niemających charakteru gospodarczego świadczonych w interesie ogólnym (z zastrzeżeniem przestrzegania ogólnych zasad prawa wspólnotowego), a z drugiej strony „zasadniczą rolę i szeroki zakres uprawnień dyskrecjonalnych organów krajowych, regionalnych i lokalnych w zakresie świadczenia, zlecenia i organizowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w sposób możliwie najbardziej odpowiadający potrzebom odbiorców”. Protokół nie zawiera jednak uściśleń co do rozróżnienia między usługami o charakterze gospodarczym a usługami niemającymi charakteru gospodarczego.

2.3. Od czasu traktatu z Amsterdamu (1997) w Traktacie jasno zapisana jest (art. 16) dzielona kompetencja i odpowiedzialność Unii i państw członkowskich w zakresie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym: „Wspólnota i Państwa Członkowskie, każde w granicach swych kompetencji i w granicach stosowania niniejszego Traktatu, zapewniają, aby te usługi funkcjonowały na podstawie zasad i na warunkach, które pozwolą im wypełniać ich zadania”.

2.4. Niemniej podział kompetencji jest dzisiaj wciąż niejasny, co jest przyczyną niepewności wszystkich zainteresowanych podmiotów (władz publicznych, usługodawców, agencji regulacyjnych, użytkowników, społeczeństwa obywatelskiego) i rosnącej liczby pytań prejudycjalnych i spraw wnoszonych do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Biorąc pod uwagę fakt, iż Trybunał orzeka w zależności od przypadku, na podstawie istniejącego prawa – słabo rozwiniętego w zakresie usług świadczonych w interesie ogólnym i w ogólnym interesie gospodarczym – oraz na podstawie swego orzecznictwa, władze publiczne i samorządy lokalne są coraz bardziej uzależnione od wspólnotowego prawa konkurencji, w szczególności jeżeli działalność z zakresu usług publicznych prowadzona jest wspólnie z innymi partnerami.

2.5. Jednak odniesienie do potrzeb użytkowników, tak prywatnych, jak i zawodowych, musi być traktowane jako element kluczowy wymagający poszanowania, ponieważ racją bytu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym jest pełnienie zadań z zakresu interesu ogólnego w służbie głównych odbiorców tych usług.

2.6. Określenie charakteru i zakresu zadań usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w szczególnych dziedzinach działania, które nie należą do kompetencji Wspólnoty lub opierają się na ograniczonych lub dzielonych kompetencjach leży zasadniczo w gestii państw członkowskich.

2.7. Instytucje wspólnotowe, a szczególnie Komisję wzywa się w protokole do uwzględnienia „różnorodności” usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz „różnic w potrzebach i preferencjach odbiorców mogących wynikać z odmiennej sytuacji geograficznej, społecznej lub kulturowej”.

2.8. A zatem kontrolując przestrzeganie zasad traktatowych w zakresie definiowania przez państwa członkowskie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, Komisja powinna uwzględnić w większym stopniu logikę działań publicznych i demokratyczne decyzje poszczególnych państw członkowskich. Zakres, treść i sposób dokonywania przez Komisję oceny stwierdzającej „oczywisty błąd” muszą zostać odpowiednio dostosowane, tak aby uniknąć, w miarę możliwości, konfliktów i sporów.

2.9. W całej dziedzinie usług świadczonych w interesie ogólnym i w ogólnym interesie gospodarczym istnieje dzisiaj podwójne poczucie niepewności niekorzystne dla wykonywania zadań w tym zakresie. Dotyczy ono:

— kompetencji i odpowiedzialności Unii, państw członkowskich i samorządów lokalnych;

— gospodarczego lub niegospodarczego charakteru usług, co decyduje o zbiorze przepisów prawnych, które się do nich stosują.

2.10. Ważne jest zatem, zgodnie z art. 14 traktatu lizbońskiego, by jedna lub kilka inicjatyw legislacyjnych przyniosły jasność i niezbędne gwarancje, przy jednoczesnym uwzględnieniu charakteru i specyfiki różnych rodzajów usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (usługi socjalne, środki ułatwiające znalezienie zatrudnienia, pomoc osobom w trudnej sytuacji lub niepełnosprawnym, mieszkalnictwo socjalne itp.). Nie chodzi o uniformizację usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w całej UE, ale o połączenie jednolitości i różnorodności: jednolitości w sensie kilku wspólnych zasad w najważniejszych dziedzinach i różnorodności sektorowej i krajowej.

3. Sposoby definiowania

3.1. Szeroki zakres uprawnień dyskrecjonalnych, którymi dysponują państwa członkowskie przy określaniu tego, co uznają za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym nie zwalnia ich – gdy powołują się na konieczność ochrony zadań z zakresu tych usług – z obowiązku czuwania nad tym, by zadania te odpowiadały pewnym minimalnym kryteriom wspólnym dla wszelkich zadań z zakresu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, o których mowa w Traktacie, i zgodnych z orzecznictwem, oraz wykazania, że kryteria te są spełnione w danym wypadku.

3.2. Chodzi tu przede wszystkim o istnienie oficjalnego aktu krajowego nakładającego na dane podmioty zadania w ramach usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, a także określającego zakres i charakter tych zadań. Taki oficjalny akt, wydany przez odpowiedni organ publiczny, musi przybrać formę aktu wiążącego w prawie krajowym (ustawa, rozporządzenie, umowa, konwencja itp.)

3.3. Państwo członkowskie musi wskazać, w oparciu o standardy wspólnotowe, szczególne zadania leżące w interesie ogólnym, które ze względu na ich specyficzny charakter kwalifikują się, według niego, do kategorii usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i które w związku z tym powinny być wyodrębnione w stosunku do innych działań gospodarczych w ramach wolnego rynku.

3.4. Natomiast sytuacja, w której państwo członkowskie nie udowodni, że kryteria te są spełnione lub sam fakt, że kryteria te nie są spełnione mogą zostać potraktowane jako „oczywisty błąd”; a taka ocena ze strony Komisji pociąga za sobą karę.

3.5. Państwo członkowskie może postanowić, iż dane zadanie z zakresu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym realizowane będzie przez wiele podmiotów działających w danym sektorze i nie musi im powierzać osobno tego zadania za pomocą indywidualnego aktu czy zlecenia.

3.6. Wszystkie te przepisy wynikają z orzecznictwa TSWE, lecz nie są one jasno ustanowione i skonsolidowane w prawie pochodnym, co powoduje brak pewności prawa dla zainteresowanych podmiotów lub jest co najmniej odczuwane jako takie przez wiele z nich.

3.7. W dyrektywie dotyczącej usług na rynku wewnętrznym wprowadzono, w odniesieniu do usług socjalnych, rozróżnienie między usługodawcami otrzymującymi zlecenie od państwa i stowarzyszeniami charytatywnymi uznanymi przez państwo a usługodawcami, którzy nie uzyskali zlecenia lub nie zostali oficjalnie uznani.

3.8. Zgodnie ze swym dokumentem roboczym SEC(2007)1516 (istniejącym tylko w wersji angielskiej) Komisja uznaje, że zlecenie jest oficjalnym aktem, na mocy którego danemu przedsiębiorstwu powierza się daną usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym, określa się zadanie z zakresu interesu ogólnego powierzone danemu przedsiębiorstwu, a także zakres i ogólne warunki funkcjonowania danej usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym.

3.9. Zlecenie pociąga za sobą, według interpretacji Komisji, zasadnicze zobowiązanie świadczenia lub udostępnienia usługi, bez rozróżnienia i bez względu na specyfikę charakteru usługi. Zdaniem Komisji takie zobowiązanie świadczenia usług nie dotyczy stowarzyszeń charytatywnych uznanych przez państwo, aczkolwiek nie określono wymaganych warunków i formy takiego uznania.

3.10. Dodatkowo Komisja uważa, że „pozwolenie” przyznane usługodawcy przez władze publiczne, uprawniające go do dostarczenia pewnych usług, nie jest równoznaczne ze zleceniem i nie pociąga za sobą zobowiązania podmiotu do dostarczenia danej usługi. Jednak także pojęcie „pozwolenia” nie figuruje ani w prawie pierwotnym, ani w pochodnym.

3.11. Również w tym wypadku nie można się zadowolić wyjaśnianiem poszczególnych przypadków przy okazji sporów i arbitraży. Inicjatywa legislacyjna opracowana w porozumieniu z zainteresowanymi stronami może tu przynieść jasność i bezpieczeństwo prawne.

3.12. W dążeniu do takiej jasności, o którą apelują zainteresowane strony, uwzględnić należy rzeczywistą sytuację w państwach członkowskich, wynikającą z historii, tradycji i zasad organizacji społecznej, a także zadbać o jej trwały charakter, jeśli tylko jest ona uzasadniona celami wynikającymi z interesu ogólnego i z troski o jakość usług.

4. Wspólnotowe usługi świadczone w interesie ogólnym

4.1. W dwóch przyjętych ostatnio opiniach (w sprawie społecznych konsekwencji przemian w sprzężonych branżach transportu i energii, CESE 1293/2008, oraz w sprawie: „Zielona księga – w kierunku bezpiecznej, zrównoważonej i konkurencyjnej europejskiej sieci energetycznej”, CESE 1029/2009; sprawozdawcą w obu wypadkach była Laure Batut) EKES stwierdził, że należałoby przeprowadzić analizę wykonalności dotyczącą ustanowienia europejskiej usługi świadczonej w interesie ogólnym w zakresie energii. Usługa ta mogłaby stać się elementem wspólnej polityki energetycznej.

4.2. W zielonej księdze „W kierunku bezpiecznej, zrównoważonej i konkurencyjnej europejskiej sieci energetycznej” Komisja opowiada się za ustanowieniem europejskiego zarządcy odpowiedzialnego za zarządzanie jedną dla całej Unii Europejskiej przesyłową siecią gazu poprzez stopniowe utworzenie niezależnego przedsiębiorstwa.

4.3. Stwierdzić jednak trzeba, że instancje europejskie oraz rządy krajowe czy państwa członkowskie, rozdarte między różnicami krajowymi i wspólnymi potrzebami związanymi z budową jednolitego rynku europejskiego, z trudem oswajają się z myślą o wspólnotowych usługach świadczonych w interesie ogólnym

(o charakterze gospodarczym lub nie). W związku z tym pomysł europejskich usług w dziedzinie energii nie spotkał się jeszcze z pozytywnym przyjęciem ze strony decydentów politycznych.

4.4. Jednakże wspólnotowe usługi świadczone w interesie ogólnym są konieczne dla dalszej integracji Europy. Usługi takie będą wyrazem solidarności europejskiej pozwalającej podjąć wyzwania stojące przed Unią w tak istotnych międzynarodowych lub ponadnarodowych dziedzinach jak bezpieczeństwo dostaw energii i zasobów wodnych, ochrona różnorodności biologicznej, zachowanie jakości powietrza, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne itd. Organizacja takich usług musi jednak wykraczać poza szczebel krajowy czy lokalny, gdyż różnią się one od usług świadczonych lokalnie, takich jak np. usługi socjalne lub od usług świadczonych w interesie ogólnym wyłącznie na szczeblu lokalnym, regionalnym czy krajowym.

4.5. W tym kontekście EKES opowiada się za partnerstwami sektorów publicznego (UE i państwa członkowskie) i prywatnego, aby zwiększyć bezpieczeństwo dostaw energii i doprowadzić do zintegrowanego kierowania powiązаныmi sieciami energetycznymi (gazu, elektryczności, ropy naftowej), a także do rozwoju sieci elektrowni wiatrowych na morzu i podłączenia parków elektrowni wiatrowych do sieci lądowej, co mogłoby znacznie ograniczyć koszty eksploatacji i inwestycji oraz skuteczniej skłonić do inwestowania w projektowanie nowych sieci.

4.6. Jeśli chodzi o kompetencje poszczególnych państw członkowskich, np. w zakresie kombinacji źródeł energii, to kwestie socjalne i społeczne związane z zarządzaniem zasobami naturalnymi i z ich wykorzystaniem, z energią jądrową, ze zmianami klimatu i zrównoważonym rozwojem oraz z bezpieczeństwem wykraczają poza tradycyjne granice państw i będą mogły zostać rozwiązane w zadowalający sposób tylko dzięki europejskiemu rozumieniu pojęcia interesu ogólnego i odpowiednich usług.

4.7. Fakt, iż państwa mają z zasady kompetencje do określania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nie umniejsza kompetencji UE, jeśli chodzi o definiowanie na jej szczeblu usług świadczonych w interesie ogólnym i w ogólnym interesie gospodarczym w sytuacji, gdy jest to niezbędne dla realizacji celów Unii i wobec tych celów proporcjonalne. Zarówno prawo pierwotne, jak i prawo pochodne oraz orzecznictwo pozostawiają Unii możliwość, by jako władza publiczna – w dziedzinach, w których posiada wyraźnie określone kompetencje, nawet tam, gdzie są one ograniczone lub dzielone – dostarczała, zlecała, organizowała i finansowała te usługi na takich samych warunkach i zasadach, co państwa członkowskie.

4.8. W art. 16 TWE jasno zapisana jest dzielona kompetencja i odpowiedzialność Unii i państw członkowskich. Zgodnie z tym zapisem Wspólnota i państwa członkowskie, każde w granicach swych kompetencji, zapewniają, aby usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym funkcjonowały na podstawie zasad i na warunkach, które pozwolą im wypełniać ich zadania.

4.9. W istocie, usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym odpowiadają szeregowi celów Unii Europejskiej (poszanowanie praw podstawowych, dążenie do dobrobytu obywateli, sprawiedliwość społeczna, spójność społeczna itp.), które mają niezwykle istotne znaczenie dla społeczeństwa. Wynika stąd, iż Unia, na której spoczywają zadania w zakresie zapewniania odpowiedniego poziomu i jakości życia na całym obszarze europejskim, ponosi też pewną odpowiedzialność za instrumenty wdrażania praw podstawowych i spójności społecznej.

4.10. Traktaty określają jasno kompetencje UE. Niektóre z tych kompetencji, zgodnie z zasadą pomocniczości, zakładają tworzenie na szczeblu wspólnotowym usług, organów, agencji itp. (w ramach polityki transportu, sieci transeuropejskich, ochrony środowiska, ochrony konsumentów, spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii, bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, przeciwdziałania zmianom klimatu, bezpieczeństwa dostaw energii itd.).

4.11. Nawet jeśli w odniesieniu do określonych służb, takich jak agencje wspólnotowe, odpowiedzialne np. za bezpieczeństwo morskie, żywnościowe, kolejowe, za współpracę operacyjną na granicach zewnętrznych, czy wreszcie służby jednolitej przestrzeni powietrznej oraz „Galileo”, prawo nie mówi o usługach świadczonych w interesie ogólnym i w ogólnym interesie gospodarczym, to ze względu na sam swój charakter służby te odpowiadają ogólnemu interesowi europejskiemu.

4.12. Zamiast stosować zatem podejście defensywne, instytucje wspólnotowe, bez względu na status podmiotów, powinny uznać istnienie i niezbędny charakter wspólnotowych usług świadczonych w interesie ogólnym w dziedzinach, w których działanie UE pozwala skuteczniej osiągać cele niż działanie każdego państwa członkowskiego z osobna.

Bruksela, 4 listopada 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI
