

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie projektu decyzji Komisji w sprawie stosowania przepisów art. 86 Traktatu o WE do pomocy publicznej w postaci rekompensaty za usługi publiczne przyznanej pewnym przedsiębiorstwom, którym powierzono wykonanie usług w ogólnym interesie gospodarczym oraz projektu dyrektywy zmieniającej dyrektywę 80/723/EWG Komisji w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między Państwami Członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi

(2005/C 157/06)

Dnia 19 marca 2004 r. Komisja Europejska, zgodnie z art. 80 ust.2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, która była odpowiedzialna za przygotowanie prac Komisji na ten temat, przyjęła opinię dnia 5 października 2004 r. Sprawozdawcą był **Bernardo Hernández Bataller** a współsprawozdawcą **Umberto Burani**.

Na 413 sesji plenarnej z 15-16 grudnia 2004 r. (posiedzenie z dn. 15 grudnia 2004 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 140 głosami za, przy 9 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 Art. 3 lit. g) Traktatu o WE stanowi, że działalność Wspólnoty obejmuje „system zapewniający niezakłóconą konkurencję na rynku wewnętrznym”. Sprawowanie skutecznej kontroli w celu zagwarantowania, że pomoc publiczna przyznawana przez Państwa Członkowskie nie zakłóca konkurencji stanowi istotny element tego systemu.

1.2 Kilka kolejnych Rad Europejskich potwierdziło potrzebę monitorowania pomocy publicznej. We wnioskach z dn. 24 marca 2001 r. Rada Europejska ze Sztokholmu wskazała, że „poziom pomocy publicznej w Unii Europejskiej należy obniżyć i zwiększyć przejrzystość tego systemu ... W tym celu Państwa Członkowskie powinny wykazać spadkową tendencję w przyznawaniu pomocy publicznej w stosunku do PKB przed rokiem 2003, biorąc pod uwagę potrzebę przekierowania pomocy ku horyzontalnym celom w interesie ogólnym, w tym celom spójności”.

1.3 Komisja Europejska przedstawiła propozycję uregulowania pomocy publicznej w postaci rekompensaty za usługi publiczne przyznawanej pewnym przedsiębiorstwom, którym powierzono wykonanie usług w ogólnym interesie gospodarczym. Propozycja ta zawiera decyzję oraz wspólnotowe ramy *ad hoc*, opisane w poprawce do dyrektywy 80/723/EWG dotyczącej przejrzystości stosunków finansowych między Państwami Członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi⁽¹⁾.

1.4 Celem tej propozycji jest stosowanie zasad zawartych w Traktacie, zwłaszcza tych dotyczących konkurencji, do rekompensaty finansowej wypłacanej przez Państwa Członkowskie za pewne usługi w ogólnym interesie gospodarczym poprzez pokrycie w całości lub w części kosztów powstałych z tych zobowiązań w interesie ogólnym.

1.4.1 Jednak propozycja nie rozróżnia pomiędzy kilkoma różnymi kategoriami rekompensaty, co ogranicza jej zastosowanie. Dla przykładu, rodzaje rekompensaty, które spełniają cztery kryteria wyznaczone przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w orzeczeniach w sprawie **Altmark**⁽²⁾ oraz **Ennirsorse**⁽³⁾ nie podlegają nowym przepisom. Warunki te są następujące: przedsiębiorstwu otrzymującemu pomoc publiczną należy również powierzyć wypełnienie odpowiedzialnego, jasno określonego zobowiązania w zakresie usług publicznych; parametry zastosowane do obliczenia rekompensaty muszą zostać ustalone wcześniej w sposób obiektywny i przejrzysty; wysokość rekompensaty nie powinna przekraczać kwoty całości lub części kosztów poniesionych w czasie realizacji usług publicznych, z uwzględnieniem wszystkich stosownych rachunków oraz rozsądnego zysku; oraz w przypadkach, kiedy przedsiębiorstwo, któremu powierzono wykonanie takich zadań, nie zostało zatrudnione zgodnie z najlepszymi możliwymi praktykami przetargów publicznych, poziom rekompensaty będzie obliczany na podstawie analizy kosztów, które poniosłoby przeciętne, dobrze zarządzane i odpowiednio wyposażone przedsiębiorstwo, z uwzględnieniem rozsądnego zysku. Według Trybunału Sprawiedliwości taka rekompensata nie podlega przepisom Traktatu w sprawie pomocy publicznej.

1.4.2 Podobnie, wyłączona jest pomoc gospodarcza de minimis udzielona zgodnie z rozporządzeniem Komisji (WE) nr 69-2001 z 12 stycznia 2001 r.⁽⁴⁾, jak również wszelka pomoc publiczna udzielona pewnym nadawcom publicznym⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Orzeczenie z 24 lipca 2003 r. w sprawie nr C-280/00, publikacja w Repertorium w toku.

⁽³⁾ Orzeczenie z 27 listopada 2003 r. w sprawach nr C-34/01 do C-38/01, publikacja w Repertorium w toku.

⁽⁴⁾ Dz.U. L nr 10 z 13.1.2001, str.30. Jest to pomoc gospodarcza dla przedsiębiorstw, która w okresie trzech lat nie przekracza 100 000 EUR. Należy zauważyć, że to rozporządzenie nie ma zastosowania do sektorów transportowych oraz działalności związanej z przetwarzaniem lub zbytem produktów wyszczególnionych w załączniku I do Traktatu.

⁽⁵⁾ Zwłaszcza tych wyszczególnionych w punktach 49-56 komunikatu Komisji opublikowanego w Dz.U. nr C 320 z 15.11.2001.

⁽¹⁾ Projekt dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2000/52/WE (Dz.U. nr 193 z 29.7.2000, str. 75).

1.4.3 Ponadto, zgodnie z postanowieniami art. 73 Traktatu o WE oraz rozporządzeniami Rady (EWG) nr 1191/69⁽¹⁾ oraz 1107/70⁽²⁾, niektóre rodzaje pomocy udzielanej w sektorze transportu lądowego (kolejowym, drogowym oraz śródlądowym), a w szczególności przedsiębiorstwom dostarczającym wyłącznie miejskich, podmiejskich i regionalnych usług transportowych, również nie są objęte zakresem tej propozycji.

1.4.4 Na podstawie kwestii podniesionych przez samą Komisję Europejską w odniesieniu do szczególnych celów wspólnej polityki transportowej wyklucza się także rekompensaty za usługi publiczne w sektorach transportu lotniczego i morskiego⁽³⁾, z wyjątkiem usług publicznych w zakresie połączeń morskich do wysp, na których roczny ruch nie przekracza 100 000 pasażerów.

1.4.5 Zakres tej propozycji pokrywa zatem, zgodnie z art. 1 decyzji, poza wyżej wymienionymi usługami transportowymi do wysp, rekompensaty za wykonanie usług publicznych w postaci udzielonej pomocy publicznej przedsiębiorstwom, działającym we wszystkich sektorach określonych przez Traktat o WE oraz które spełniają następujące warunki:

- 1) Roczny obrót ze wszystkich rodzajów działalności przed opodatkowaniem nie przekraczający „progu do ustalenia”⁽⁴⁾ z dwóch lat budżetowych poprzedzających rok, w którym przydzielono świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym oraz roczna rekompensata za usługi, o których mowa, nie przekraczająca „progu do ustalenia”⁽⁵⁾, który dla instytucji kredytowych jest zastąpiony „progiem do ustalenia” w postaci sumy bilansowej;
- 2) Rekompensata za usługi publiczne udzielone szpitalom świadczącym usługi w ogólnym interesie gospodarczym;
- 3) Rekompensata za usługi publiczne udzielona przedsiębiorstwom budownictwa społecznego prowadzącym działalność w związku z usługami w ogólnym interesie gospodarczym;

1.4.6 Zastosowanie decyzji w tych dziedzinach nie wpływa na zgodność pomocy publicznej z art. 86 ust. 2 Traktatu o WE, o ile zostaną spełnione określone warunki. Dlatego też, Komisja proponuje rozróżnienie pomocy publicznej, która wiąże się z dużymi kwotami i może poważnie zakłócić konkurencję, od pomocy publicznej na mniejszą skalę.

⁽¹⁾ Dz.U. nr L 156, z 28.6.1969. Zmienione ostatnio przez rozporządzenie (EWG) nr 1893/91 (Dz.U. nr L 169 z 29.6.1991, str.1).

⁽²⁾ Dz.U. nr L 130, z 15.6.1970. Zmienione ostatnio przez rozporządzenie (EWG) nr 543/97 (Dz.U. nr L 84 z 26.3.1997, str. 6).

⁽³⁾ Zasady mające zastosowanie w tych sektorach znajdują się w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 2408/92 z 23 lipca 1992 r. (Dz.U. nr L 240 z 24.8.1992, str. 8) w sprawie dostępu przewoźników lotniczych Wspólnoty do wewnątrzspółnotowych tras lotniczych, zmienione ostatnio przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego oraz Rady (WE) nr 1882/2003 (Dz.U. nr L 284 z 31.10.2003, str. 1), oraz w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 3577/92 z 7 grudnia 1992 (Dz.U. nr 364 z 12.12.1992, str. 7) w sprawie kabotażu morskiego.

⁽⁴⁾ Odpowiednie progi zostaną ustalone na podstawie wyników konsultacji, które podjęła Komisja w związku z niniejszą propozycją.

⁽⁵⁾ Do ustalenia tego ostatniego progu posłuży roczna średnia przedstawiająca obecną wartość rekompensaty udzielonej w czasie trwania umowy lub w okresie pięciu lat.

1.4.7 Propozycja ta przywiązuje jeszcze większą wagę do wymogu przejrzystości stosunków finansowych między Państwami Członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi lub przedsiębiorstwami, którym powierzono wykonywanie usług publicznych, i zmienia istniejącą dyrektywę nr 80/723/EWG poprzez wprowadzenie nowej definicji „przedsiębiorstw zobowiązanych do prowadzenia oddzielnej księgowości”, która, niezależnie od prawnej klasyfikacji rekompensaty za usługi publiczne, zobowiązuje do prowadzenia oddzielnej księgowości przedsiębiorstwa otrzymujące taką rekompensatę, a wykonujące poza usługami w ogólnym interesie gospodarczym jednocześnie inną działalność.

1.4.8 Wreszcie, postanowienia zawarte w propozycji będą miały zastosowanie bez uszczerbku dla bardziej rygorystycznych i szczególnych postanowień dotyczących zobowiązań z tytułu usług publicznych, które są zawarte w sektorowym ustawodawstwie wspólnotowym oraz w istniejących przepisach wspólnotowych określających przetargi publiczne.

1.4.9 W każdym razie, zakres propozycji ogranicza się do usług, które stanowią usługi w ogólnym interesie gospodarczym w rozumieniu art. 86 ust. 2 Traktatu o WE, pomimo braku definicji tego terminu.

1.4.10 Niektóre pozostałe postanowienia tej propozycji, takie jak te dotyczące zgodności i wyłączenia z obowiązku powiadomienia, wymogi wobec zleceń usług publicznych oraz sposobu naliczania rekompensat, są ujęte w bardziej konkretny sposób.

1.4.11 Art. 2 projektu decyzji stanowi, że rekompensata za wykonanie usług publicznych, która spełnia wymogi określone w niniejszej decyzji, jest zgodna z zasadami wspólnego rynku i będzie zwolniona z obowiązku uprzedniego powiadomienia, o którym mowa w art. 88 ust. 3 Traktatu.

1.4.12 Zgodnie z art. 4 projektu decyzji zadanie wykonania usługi publicznej będzie przydzielane w drodze oficjalnego aktu (ustawodawczego, rozporządzającego lub o charakterze umownym), który w jasny sposób określa dokładny charakter zobowiązania do wykonania usługi publicznej, uczestniczące przedsiębiorstwa oraz obszar działania.

1.4.13 Ta ostatnia kwestia została potraktowana szczególnie pobieżnie zarówno w art. 5 decyzji, jak i punktach 12-23 wspólnotowych ram prawnych. Zasadniczo kwota rekompensaty nie może przekraczać kosztów związanych z wykonaniem usługi publicznej, biorąc pod uwagę stosowne rachunki oraz rozsądny zysk za wykonanie tych zobowiązań.

1.4.14 Na koszty związane z usługami w ogólnym interesie gospodarczym mogą składać się wszystkie koszty zmienne poniesione przy wykonywaniu tych usług, odpowiednia część kosztów stałych oraz odpowiednie wynagrodzenie od kapitału własnego w stopniu, w którym posłużył on do wykonania usług w ogólnym interesie gospodarczym⁽¹⁾. Koszty przypisane jakiegokolwiek działalności nie związanej z usługami w ogólnym interesie gospodarczym w żadnym wypadku nie mogą być przypisane usługom o ogólnym interesie gospodarczym. Kalkulacja kosztów musi być zasadniczo „w zgodzie z ogólnie przyjętymi zasadami rachunku kosztów”.

1.4.15 Rachunki, jeśli mają zostać wzięte pod uwagę, muszą zawierać przynajmniej cały przychód osiągnięty w ramach usług w ogólnym interesie gospodarczym. Za rozsądny zysk uważa się taki zysk na kapitale, który bierze pod uwagę ryzyko, lub jego brak, poniesione przez przedsiębiorstwo z tytułu ingerencji państwa⁽²⁾.

1.4.16 Państwa Członkowskie muszą regularnie kontrolować, czy udzielane rekompensaty nie są nadmierne, tj. że nie wykraczają one ponad poziom konieczny dla zapewnienia świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym, gdyż taka pomoc publiczna nie byłaby zgodna z zasadami wspólnego rynku. Jeśli jednak kwota nadmiernych rekompensat nie osiąga 10 % udzielonych rekompensat w ciągu roku, może ona zostać odjęta w kolejnym roku. Koszty niektórych usług w ogólnym interesie gospodarczym różnią się z roku na rok aż do tego stopnia, że konieczna jest nadmierna rekompensata w wysokości większej niż 10 %, aby zapewnić świadczenie tych usług. W takich przypadkach, Państwo Członkowskie musi stworzyć czasowy sektorowy bilans, który nie może przekraczać trzech lat, po upływie których nadwyżka rekompensat musi zostać zwrócona.

2. Uwagi ogólne

2.1 Niniejsza propozycja wynika ze zobowiązania Komisji wobec Rady Europejskiej z Laeken z grudnia 2001 r. do zwiększenia bezpieczeństwa prawnego w dziedzinie rekompensat za świadczenie usług publicznych oraz ustanowienia wspólnotowych ram prawnych dla pomocy publicznej przedsiębiorstwom, którym powierzono wykonywanie usług w ogólnym interesie gospodarczym⁽³⁾.

⁽¹⁾ Patrz orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z 3 lipca 2003 r., CHRONOPOST, sprawy powiązane C-83/01P, C-93/01P oraz C-94/01P, publikacja w Repertorium w toku.

⁽²⁾ Według art. 5 ust. 4 decyzji jakiegokolwiek prawa wyłączne lub szczególnie przyznane przedsiębiorstwu mają szczególne znaczenie przy ustalaniu jego rozsądnego zysku, a Państwo Członkowskie może wprowadzić pewne zachęty, związane w szczególności z jakością świadczonych usług.

⁽³⁾ COM(2001) 598 final.

2.2 Bez wątpienia obowiązujące zasady finansowania usług w ogólnym interesie gospodarczym, a zwłaszcza stosowanie zasad określających pomoc publiczną otacza niepewność prawną. Dzieje się tak, pomimo dodatkowych kryteriów prawnych wykonywania usług publicznych, określonych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, a mianowicie w decyzjach dotyczących spraw **Altmark** oraz **Enrirsorse**.

2.3 Istnieje jednak potrzeba doprecyzowania tych kryteriów, a zwłaszcza metod obliczania kosztów (przejrzystość, parametry) oraz rodzaju zobowiązań z tytułu wykonywania usług publicznych, za które przyznawana jest rekompensata⁽⁴⁾.

2.4 Pod tym względem propozycja ta jest szczególnie potrzebna przedsiębiorstwom, ponieważ dopóty ramy prawne nie wejdą w życie, dopóki każda pomoc publiczna, otrzymana przez te przedsiębiorstwa jako dostawców usług publicznych, o której nie powiadomiono Komisji, niezależnie od wysokości kwot, może być uznana za nielegalną.

2.5 Stąd, rekompensaty nie byłyby chronione przed jakimkolwiek powództwem, które przed sądem zwykłym Państwa Członkowskiego kwestionowałoby ich prawość.

2.6 Ta potrzeba doprecyzowania jest bardzo pilna, gdyż w dwóch konkretnych dziedzinach — finansowaniu i przyznawaniu kontraktów — kompetencje Państw Członkowskich w zakresie określania i kształtowania zleceń na usługi w ogólnym interesie gospodarczym kłócą się z podstawowymi zasadami prawa wspólnotowego.

2.7 Państwa Członkowskie cieszą się dużą swobodą podejmowania decyzji, czy i w jaki sposób finansować świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym. Z braku wspólnotowej harmonizacji, głównym ograniczeniem tej swobody jest wymóg, że takie mechanizmy finansowania nie mogą prowadzić do zniekształceń konkurencji⁽⁵⁾, bez uszczerbku dla wykonywania swoich obowiązków i w pełnym poszanowaniu zasady pomocniczości, która według Konstytucji stanowi główny prawny wymóg, który zarówno Unia Europejska, jak i Państwa Członkowskie muszą uszanować, a który nie może prowadzić do kwestionowania *acquis communautaire*.

2.8 Komisja powinna zbadać, jak w przejrzysty sposób uzasadnić złożenie każdej z propozycji (podstawa prawna, potrzeba, proporcjonalność) oraz wyjaśnić, dlaczego — w interesie dobrej praktyki i spójności z protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności — należy tego dokonać na szczeblu Wspólnoty (kryteria subsydiarności, wskaźniki ilościowe i jakościowe).

⁽⁴⁾ Dokument roboczy Komisji Europejskiej: „Raport nt. konsultacji publicznych w sprawie Zielonej Księgi w sprawie usług w ogólnym interesie gospodarczym”, Bruksela, 29.3.2004 r., SEC(2004)326, str.27-28.

⁽⁵⁾ Dlatego też, Państwa Członkowskie mogą stosować różne mechanizmy finansowania, w tym „bezpośrednią pomoc finansową z budżetu państwa, specjalne lub wyłączne prawa, składki od uczestników rynku, uśrednianie opłat oraz finansowanie oparte na zasadzie solidarności”, COM (2004) 374, str. 13.

2.9 Te i inne powody skłaniają do poparcia propozycji Komisji, która w istocie zachęca władze rządowe Państw Członkowskich do stosowania się do podstawowych wymogów, takich jak zapewnienie przejrzystości procedur przetargów na wykonywanie zleceń publicznych oraz monitorowanie jakichkolwiek naruszeń wolnej konkurencji ze strony przedsiębiorstw, nie wypełniających właściwie swoich obowiązków, związanych ze świadczeniem usług publicznych⁽¹⁾.

2.10 EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję ustawodawczą, która służy rozszerzeniu kryteriów wysuniętych przez Trybunał Sprawiedliwości w celu usunięcia rekompensat za usługi publiczne z postanowień Traktatu dotyczących pomocy publicznej.

3. Uwagi szczególne

3.1 Analiza przedłożonej propozycji wykazuje jednak, że istnieją pewne kwestie dotyczące zarówno treści, jak i formy.

3.2 Trzy główne cele propozycji można podsumować w następujący sposób: (i) stwierdzenie, iż pomoc publiczna we względnie niewielkiej wysokości udzielana przedsiębiorstwom za świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym jest zgodna z zasadami wspólnego rynku; (ii) zwiększenie bezpieczeństwa prawnego w odniesieniu do rekompensat za usługi w ogólnym interesie gospodarczym, które przekraczają tę kwotę, poprzez wspólnotowe ramy prawne określające kryteria oceny rekompensat; (iii) ustalenie kryteriów, według których taka rekompensata może być uznana za pomoc publiczną.

3.3 Zdaniem EKES należy rozszerzyć postanowienia zawarte w propozycji na wszelkie jasno określone i regularne rekompensaty za usługi publiczne, o ile odpowiadają one dodatkowym poniesionym kosztom, lecz ich nie przekraczają, przy czym obdarowane przedsiębiorstwo musi prowadzić odrębną księgowość. Wszystko powyższe podlega późniejszej kontroli oraz sankcjom ze strony Komisji i Trybunału Sprawiedliwości.

3.4 Jednakże niniejsza propozycja nie ma jasno określonego zakresu zastosowania, który, zwłaszcza w przypadku decyzji, jest określony według różnych kryteriów, które bądź wyłączają szczególne sytuacje lub sektory (patrz 1.4.2 — 1.4.4 powyżej), bądź ogranicza je w sposób ogólny, stosując raczej kryteria ilościowe niż jakościowe (patrz 1.4.5 powyżej).

⁽¹⁾ Patrz raport Parlamentu Europejskiego w sprawie Zielonej Księgi nt. usług użyteczności publicznej, 17.12.2003, dok. A5-0484/2003 final, EP 323.188, str. 11-13, oraz opinię Komitetu Regionów „w sprawie Zielonej Księgi nt. usług użyteczności publicznej”, Dz.U. nr C 73 z 23.3.2004, str. 7, a zwłaszcza str. 10-11.

3.5 Ponadto, niektóre problemy prawne, o których mowa w propozycji, są nieprecyzyjne. Dla przykładu, propozycja stanowi, że koszty przypisane usługom w ogólnym interesie gospodarczym muszą być obliczone „w zgodzie z ogólnie przyjętymi zasadami rachunku kosztów”. W innym miejscu jest napisane, że decyzja ma zastosowanie jedynie do „usług, które stanowią usługi w ogólnym interesie gospodarczym w rozumieniu art. 86 ust. 2 Traktatu o WE”. A jednak, jak to wskazano powyżej, termin ten nie został zdefiniowany ani w Traktatach, ani we wtórnym ustawodawstwie wspólnotowym.

3.6 Według Komitetu wszelki kabotaż wyspowy, podobnie jak inne formy transportu, powinien być wyłączony z zakresu tej propozycji, chyba że Komisja odpowiednio uzasadni jego włączenie.

3.7 W świetle wyraźnego technicznego i instrumentalnego charakteru celów propozycji, wydaje się rozsądne, aby poprosić Komisję o doprecyzowanie terminu „usługi w ogólnym interesie gospodarczym” w celu odróżnienia go od innych podobnych pojęć, takich jak usługi publiczne czy usługi w ogólnym interesie, które dominują w tradycjach Państw Członkowskich⁽²⁾. Ogólne pojęcia aktualnie stosowane przez Komisję do określenia usług w ogólnym interesie gospodarczym nie obejmują bowiem niektórych działań, jak finansowanie badań poprawiających ochronę zdrowia oraz ochronę konsumencką, które są niezmiernie ważne ze społecznego punktu widzenia⁽³⁾.

3.8 Z tego względu należy podkreślić, iż w obliczu potrzeby prawnego doprecyzowania na szczeblu ponadnarodowym pojęć „usługi użyteczności publicznej” oraz „usługi w ogólnym interesie gospodarczym”, nie istnieje paląca potrzeba definiowania usług społecznych na tym samym szczeblu z przynajmniej dwiema powodów. Po pierwsze, takie usługi należałyby do kompetencji Wspólnoty jedynie, jeśli wiązałyby się z dochodem ekonomicznym dla usługodawcy, a po drugie, jeśli miałyby to miejsce, to automatycznie podlegałyby one pod jedno lub drugie pojęcie wymienione powyżej.

3.9 Ponadto, propozycja ta nie porusza kwestii klasyfikacji pewnych metod finansowania usług w ogólnym interesie gospodarczym, takich jak finansowanie oparte na zasadzie solidarności, w obliczu problemów z dostępem do pewnych rynków narodowych (np. rynek ubezpieczeń), ani nie określa kryteriów oceny dobrych praktyk na szczeblu Wspólnoty, które dają tę szczególną korzyść, że wyjaśniają legalność praktyki znanej jako „ściąganie śmietanki” (ang. cream-skimming)⁽⁴⁾.

3.10 Propozycja stosuje te same kryteria zgodności z podstawowymi przepisami ramowymi dotyczącymi rynku wewnętrznego do wszystkich sektorów bez rozróżnienia oraz bez rozważenia różnych reakcji usługodawców.

⁽²⁾ Kwestia ta została podniesiona już kilkakrotnie przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, ostatnio w opinii w sprawie Zielonej Księgi nt. Usług w ogólnym interesie z 11 grudnia 2003 r., Dz.U. nr C 80 z 30.3.2004, str. 66.

⁽³⁾ Patrz Załącznik 1 („Definicje pojęć”) do Białej Księgi nt. usług w ogólnym interesie, COM(2004) 374, str. 23.

⁽⁴⁾ Uśrednianie opłat oraz finansowanie skrośne usług rentownych i nierentownych mogłoby być kwestionowane przede wszystkim w sektorach zliberalizowanych.

3.11 Stąd, stosuje ona niesłusznie zasadę równości traktowania do zupełnie odmiennych sytuacji. Dostawa wody pitnej, odprowadzanie ścieków oraz odzysk odpadów są potraktowane w ten sam sposób, co dostawa elektryczności czy gazu, a przecież sektory te ani nie działają na tych samych warunkach (pod względem ochrony środowiska naturalnego, infrastruktury itd.), ani na porównywalnych rynkach: niektóre ograniczają się do szczebla lokalnego i regionalnego, podczas gdy inne działają na szczeblu krajowym, transnarodowym, czy nawet międzynarodowym. Stosowanie tych samych reguł finansowania ponadnarodowego do wszystkich tych sektorów jest przeto niewłaściwe.

3.12 Podobnie, dla usługodawców atrakcyjność świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym nie jest identyczna w każdym sektorze. Pewne usługi wymagają specjalnej infrastruktury oraz wyposażenia, które oczywiście prowadzi do wzrostu poniesionych kosztów, a w niektórych przypadkach nawet do braku zainteresowania prywatnych przedsiębiorstw inwestowaniem z powodu niskiej stopy zwrotu w krótkim i średnim terminie.

3.13 Ponadto, propozycja, której podstawę prawną stanowi art. 86 ust.3 Traktatu o WE, powiela istniejącą w Traktatach sprzeczność unormowań w prawie konkurencji, które interpretuje usługi w ogólnym interesie gospodarczym jako wyjątki od art. 86 ust.2 Traktatu o WE, a uznaje usługi w ogólnym interesie gospodarczym w art.16 tego samego Traktatu oraz w art. 36 Karty Praw Podstawowych. To podejście umniejsza w pewnym stopniu istotną wartość usług w ogólnym interesie gospodarczym zarówno w procesie formułowania polityki UE — spójność społeczna i terytorialna — jak również jako gwarancji dla obywateli Unii podstawowych praw, takich jak wolność przemieszczania się.

3.14 Problemy poruszone w propozycji dotyczą fundamentów przyjętej przez Komisję strategii ustawodawczej, przynajmniej pod względem jej celów instrumentalnych oraz skuteczności przepisów. Jeśli chodzi o tę pierwszą kwestię, podejście, na którym opiera się niniejsza propozycja przypomina dobrze znaną we wspólnotowym prawie konkurencji na

rynku wewnętrznym typologię wyłączeń grupowych. Takie zgrupowanie różnych sytuacji niesie ze sobą ryzyko ukrytej harmonizacji, która raz na zawsze stara się unormować skomplikowane realia usług w ogólnym interesie gospodarczym, podczas gdy naprawdę potrzeba szczegółowego i dalekosiężnego podejścia prawnego.

3.15 Powyższa uwaga prowadzi do kwestii skuteczności przepisów. Z braku wcześniejszych propozycji dyrektywy ramowej, jak to zalecał Komitet⁽¹⁾, która skonsolidowałaby podstawowe cele i zasady przepisów o usługach w ogólnym interesie gospodarczym oraz doprecyzowała zarówno pojęcia stosowane w Traktatach i dyrektywach sektorowych, jak również warunki działania różnych usługodawców⁽²⁾, propozycja niniejsza nie gwarantuje poziomu bezpieczeństwa prawnego, niezbędnego w tym sektorze rynku wewnętrznego.

3.16 Bez wyżej wspomnianej infrastruktury prawnej powstanie bez wątpienia wiele sporów dotyczących stosowania oraz interpretacji, które mogą prowadzić do paraliżu właściwych organów prawa. To z kolei może skutkować łamaniem zasady pomocniczości, która w obecnym kontekście procesu integracji osiągnęła nowy poziom ochrony, jak pokazuje art. I-9 protokołu *ad hoc*, załączony do projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, przygotowanego przez Konwent Europejski.

3.17 EKES pragnie, by proces wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej nie był hamowany przez wprowadzenie planowanych postanowień ramowych. Pomoc publiczna, która wspiera rozwój gospodarczy regionów, gdzie standard życia jest nienaturalnie niski lub odsetek bezrobotnych jest wysoki, jak również pomoc wspierająca rozwój szczególnych rodzajów działalności lub pewnych obszarów gospodarczych musi zostać utrzymana, należy ją jednak ukierunkować na cele spójności.

3.18 Może być bowiem konieczne przyjęcie nowego stanowiska wobec pomocy publicznej na szczeblu Wspólnoty, zwłaszcza z racji, że komplikacji mogą ulec stosunki pomiędzy Komisją a władzami terytorialnymi, z którymi Komisja ma bezpośrednio do czynienia we wszelkich sprawach dotyczących przyznawanej przez nich pomocy.

Bruksela, 15 grudnia 2004 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Dz.U. nr C 241 z 7.10.2002, punkt 4.4.

⁽²⁾ Patrz punkty 3.1- 3.5 cytowanej wcześniej opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 11 grudnia 2003 r.