

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczącego reformy zasad UE dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym**

COM(2011) 146 wersja ostateczna

(2011/C 248/26)

Sprawozdawca generalny: **Raymond HENCKS**

Dnia 23 marca 2011 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczącego reformy zasad UE dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym*

COM(2011) 146 wersja ostateczna.

Dnia 3 maja 2011 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie Sekcji Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego.

Mając na względzie pilny charakter prac (art. 59 regulaminu wewnętrznego), na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 15 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Raymonda HENCKSA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 136 do 6 – 16 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja w ramach dialogu z zainteresowanymi stronami podjęła rozważania na temat przeglądu i wyjaśnienia zasad finansowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

1.2 EKES w pełni aprobuje nowe, bardziej zróżnicowane i proporcjonalne podejście do różnych typów usług publicznych i popiera zwolnienie z obowiązku zawiadamiania w przypadku usług publicznych świadczonych na niewielką skalę oraz w przypadku niektórych rodzajów usług socjalnych.

1.3 W tym kontekście EKES wnosi, by Komisja wyjaśniła w odniesieniu do każdej formy finansowania rekompensat z tytułu wykonywania zobowiązań dotyczących świadczenia usług publicznych, czy są one objęte kryteriami Altmark, a tym samym nie podlegają przepisom dotyczącym pomocy państwa.

1.4 Z myślą o tym, by nie uzależniać się już wyłącznie od prawodawczego lub sądowego podejścia do konkretnych przypadków, należy pochwalić dążenie Komisji do wyjaśnienia rozróżnienia między usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym a usługami niemającymi charakteru gospodarczego świadczonymi w interesie ogólnym, zważywszy że EKES jest przekonany, iż z uwagi na trudności ze zdefiniowaniem pojęcia tych dwóch rodzajów usług nie należy skupiać się na ich gospodarczym lub pozagospodarczym charakterze, lecz na poszczególnych zadaniach tych usług i obowiązkach świadczenia usług publicznych.

1.5 EKES uważa w związku z tym, że zasady stosowania rekompensat z tytułu wykonywania zobowiązań dotyczących świadczenia usług publicznych w powiązaniu z pomocą państwa, mogłyby być bardziej demokratyczne dla dziesiątków

tysięcy organów publicznych, które będą musiały je wdrożyć, jeśli zastosuje się zwykłą procedurę ustawodawczą zgodnie z art. 14 TFUE, z zastrzeżeniem zgodności z traktatem.

1.6 O ile skierowana do państw członkowskich zachęta do szerszego uwzględniania czynników dotyczących efektywności jest stanowczo godna poparcia, to jednak nie należy koncentrować się wyłącznie na kryteriach gospodarczych, lecz także brać pod uwagę aspekty społeczne, terytorialne i środowiskowe oraz uwzględniać takie kryteria jak jakość, wyniki i zrównoważony rozwój.

1.7 EKES obawia się z kolei, że wprowadzenie pojęcia efektywności może być równoznaczne z dostosowaniem kryteriów oceny zawartych w decyzji i w ramach do czwartego kryterium z wyroku w sprawie Altmark. Ponadto mogłoby się to stosować do wszystkich rekompensat, również tych wypłacanych za usługi publiczne wyłączone z obowiązku zawiadamiania.

1.8 Jeśli chodzi o zamiar Komisji dotyczący wyjaśnienia ograniczeń, jakim podlegają państwa członkowskie przy definiowaniu działalności gospodarczej jako usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym, EKES przypomina, że od lat domaga się, by wyjaśniono warunki stosowania art. 106 ust. 2, który jest sprzecznie interpretowany.

## 2. Wprowadzenie

2.1 W poszczególnych państwach członkowskich istnieje cały szereg różnych form publicznej pomocy finansowej, od pomocy państwa na zatrudnienie, na szkolenia, inwestycje, badania naukowe, ochronę środowiska, małe i średnie przedsiębiorstwa, ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw przechodzących trudności, na rodziny, osoby w trudnej sytuacji, aż po usługi świadczone w interesie ogólnym.

2.2 W ramach reguł konkurencji i rynku wewnętrznego, Traktat o funkcjonowaniu UE określa pomoc państwa jako korzyść w jakiegokolwiek formie przyznaną wybiórczo przez władze krajowe jednemu lub większej liczbie przedsiębiorstw.

2.3 Tak więc pomoc państwa jest uznawana za taką tylko wtedy, jeśli spełnia wszystkie następujące kryteria:

- wiąże się z przekazaniem zasobów publicznych ze strony władz krajowych, regionalnych lub lokalnych, bezpośrednio lub za pośrednictwem organu publicznego lub prywatnego i w jakiegokolwiek formie (dotacje, bonifikaty, gwarancje kredytowe, wkład kapitału, zabezpieczenia itp.);
- nie wchodzi w zakres środków ogólnych, lecz pozostaje wybiórcza i dyskryminuje inne przedsiębiorstwa lub organizacje;
- jest równoznaczna z przyznaniem beneficjentowi (przedsiębiorstwu prywatnemu lub organizacji publicznej o celach zarobkowych lub niezarobkowych) korzyści ekonomicznej, której ten nie uzyskałby w normalnych warunkach prowadzenia działalności gospodarczej;
- ma potencjalny wpływ na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi.

2.4 Zasadniczo pomoc państwa, o której mowa powyżej, jest zabroniona na mocy traktatu (art. 107 i 108 TFUE); niemniej jednak niektóre jej rodzaje są dozwolone, jeśli są uzasadnione celami dotyczącymi wspólnego interesu (usługi świadczone w interesie ogólnym, spójność społeczna i regionalna, zatrudnienie, badania i rozwój, rozwój zrównoważony, promowanie różnorodności kulturowej itp.) bądź służą skorygowaniu zaburzeń rynku, pod warunkiem, że nie zakłócają konkurencji w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem UE.

2.5 Dana państwom członkowskim możliwość przyznawania pomocy państwa została obwarowana szeregiem aktów ustawodawczych oraz bogatym, ewoluującym orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, które wprowadziły ścisłe zasady dla państw członkowskich pragnących wdrożyć takie mechanizmy.

2.6 Tak więc państwa członkowskie w zasadzie muszą – poza wyjątkowymi przypadkami (pomoc *de minimis*, pomoc w wysokości niższej od określonego progu, pomoc dla pewnych konkretnych sektorów) – stosować się do procedury zawiadomienia Komisji o pomocy, jaką zamierzają przyznać. Pomoc można zrealizować dopiero po oficjalnym zezwoleniu Komisji.

2.7 Komisja, która jako jedyna jest upoważniona do oceny zgodności pomocy państwa z traktatem (z możliwością wniesienia skargi do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości), dysponuje zatem znacznymi uprawnieniami dotyczącymi przeprowadzania dochodzeń, podejmowania decyzji i nakładania kar w tym zakresie.

2.8 Usługi niemające charakteru gospodarczego świadczone w interesie ogólnym nie są objęte ustawodawstwem w dziedzinie pomocy państwa.

2.9 Co się tyczy usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, kwestia, przed jaką stają organy publiczne, polega na określeniu, czy rekompensata z tytułu wykonywania

zobowiązań dotyczących świadczenia usług publicznych stanowi pomoc państwa zgodną z traktatem w ramach reguł konkurencji i rynku wewnętrznego.

2.10 Zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości (sprawa Altmark Trans GmbH C280/00), nie mamy do czynienia z pomocą państwa na usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, jeśli spełnione są wszystkie następujące warunki:

1. Zobowiązania dotyczące świadczenia usług publicznych są jasno określone.
2. Upřednio ustalono parametry, na których podstawie oblicza się rekompensatę.
3. Rekompensata za świadczenie usług publicznych obejmuje wyłącznie koszty oraz rozsądny zysk.
4. Albo wybór przedsiębiorstwa następuje w ramach procedury udzielania zamówień publicznych umożliwiającej wyłonienie kandydata będącego w stanie świadczyć dane usługi po cenie najkorzystniejszej dla danej społeczności, albo rekompensata jest ustalana w oparciu o analizę kosztów przeciętnego „dobrze zarządzanego” i właściwie wyposażonego przedsiębiorstwa z danego sektora.

2.11 W następstwie wspomnianego wyroku, zwanego wyrokiem Altmark, Komisja wzięła pod uwagę fakt, że niewiele rekompensat odpowiadało tym czterem warunkom i że zatem wszystkie pozostałe rekompensaty stanowiły „pomoc państwa”; w związku z tym przyjęła ona pakiet Montiego i Kroes, w którym określono:

1. w drodze decyzji – to, co stanowi pomoc państwa, jednak nie podlega obowiązkowi zawiadomienia (decyzja 2005/842/WE w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 traktatu WE / art. 106 ust. 2 TFUE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym);
2. w drodze ram wspólnotowych – zasady oceny zgłaszanych przypadków (ramy 2005/C297/04 w sprawie pomocy państwa w formie rekompensaty za świadczenie usług publicznych);
3. nowe podejście do czwartego kryterium Altmark polegające na obliczaniu rekompensat na podstawie dodatkowych kosztów związanych z poszczególnymi zadaniami, a nie poprzez porównanie z przeciętnym dobrze zarządzanym i właściwie wyposażonym przedsiębiorstwem.

2.12 W listopadzie 2011 r. wygasną wspomniane ramy wspólnotowe, zmierzające do ustalenia przepisów i zasad określających warunki, w jakich rekompensaty za świadczenie usług publicznych są zgodne ze „wspólnym rynkiem”, na podstawie art. 106 ust. 2 TFUE.

2.13 Jako że zarówno wspomniane ramy, jak i decyzja przewidują ponadto ocenę przepisów, które zawierają, Komisja zapoczątkowała przegląd pakietu Montiego i Kroes, m.in. zwracając się w roku 2008 i 2009 do państw członkowskich o przedstawienie sprawozdań na temat stosowania obecnego pakietu oraz inicjując w roku 2010 konsultacje społeczne w tej kwestii.

2.14 Na podstawie tych dwóch działań Komisja opracowała wytyczne zawarte w omawianym komunikacie, w którym planuje się, by wspólnie z instytucjami europejskimi i innymi zainteresowanymi stronami przeprowadzić do lipca 2011 r. debatę orientacyjną, zanim zostaną opracowane nowe projekty tekstów.

### 3. Treść komunikatu

3.1 W celu wprowadzenia bardziej przejrzystych, prostszych i bardziej proporcjonalnych instrumentów komunikat przewiduje:

- wyjaśnienie takich kwestii, jak:
  - rozróżnienie między działalnością gospodarczą i pozagospodarczą;
  - ograniczenia, jakim podlegają państwa członkowskie przy definiowaniu działalności gospodarczej jako usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym;
  - świadczenie tych usług po najniższych kosztach w sposób jak najbardziej efektywny i skuteczny;
  - zależność z zasadami sektorowymi mającymi zastosowanie do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym;
- przyjęcie bardziej zróżnicowanego i proporcjonalnego podejścia w kwestii różnych rodzajów usług publicznych;
- uproszczenie stosowanych zasad w przypadku niektórych rodzajów usług publicznych na niewielką skalę o charakterze lokalnym i niewielkim oddziaływaniu na wymianę handlową między państwami członkowskimi oraz w przypadku niektórych rodzajów usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym;
- szersze uwzględnianie czynników dotyczących efektywności i konkurencji w przypadku usług komercyjnych świadczonych na dużą skalę i mających wyraźny wymiar europejski.

### 4. Uwagi ogólne

4.1 EKES popiera działania państw członkowskich i innych bezpośrednio zainteresowanych podmiotów, które czy to w sprawozdaniach na temat stosowania obecnego pakietu Montego i Kroes, czy to w ramach konsultacji społecznych w tej sprawie, wyraziły pragnienie, by dokonano przeglądu zasad pomocy państwa mających zastosowanie do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, tak aby wyeliminować przypadki braku pewności prawa oraz zapewnić większą równowagę między interesami gospodarczymi, społecznymi i środowiskowymi.

4.2 EKES w pełni aprobuje bardziej zróżnicowane i proporcjonalne podejście do różnych typów usług publicznych, mające na celu wyjaśnienie zasad finansowania. Popiera również zwolnienie z obowiązku zawiadomienia w przypadku usług publicznych świadczonych na niewielką skalę oraz w przypadku niektórych rodzajów usług socjalnych, które niemniej pozostają do określenia. Szczególnie ważne jest to, by utrzymać istniejące zwolnienia w pewnych dziedzinach (np. zatrudnianie osób z grup szczególnie narażonych, np. osób niepełnosprawnych).

4.3 W tym kontekście EKES zastanawia się, jakie racje sprawiły, że Komisja ograniczyła do obszaru lokalnego zwolnienia z obowiązku zawiadomienia w przypadku usług świadczonych na niewielką skalę, gdy tymczasem warunek, by usługa nie

wpływała na wymianę handlową między państwami członkowskimi, powinien wystarczyć zarówno na poziomie lokalnym, jak i regionalnym, a nawet krajowym.

4.4 Jak mowa w omawianym komunikacie, przegląd pakietu należy postrzegać w kontekście szerszych celów politycznych Komisji w obszarze usług publicznych, zwłaszcza celów jej komunikatu „W kierunku Aktu o jednolitym rynku” oraz strategii „UE 2020”.

4.5 EKES przypomina w związku z tym, że w opinii w sprawie Aktu o jednolitym rynku (INT/548 z 15 marca 2011 r.) uznał, iż „Celem komunikatu oraz innych środków odnoszących się do usług użyteczności publicznej powinno być wspieranie państw członkowskich w rozwoju i usprawnianiu tych usług zgodnie z Protokołem w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym”.

4.6 W tym kontekście EKES wnosi, by Komisja wyjaśniła w odniesieniu do każdej formy finansowania rekompensat z tytułu wykonywania zobowiązań dotyczących świadczenia usług publicznych, czy są one objęte kryteriami Altmark, a tym samym nie podlegają przepisom dotyczącym pomocy państwa. Obecnie odczuwany jest zakorzeniony brak świadomości procedur dotyczących powiadamiania i różnych zwolnień. Prowadzi to do ograniczenia rynku, jako że organizacje, których możliwości efektywnego świadczenia usług zależą od rekompensat, nie są w stanie sprostać konkurencji, co bezpośrednio wpływa na życie obywateli UE, gdyż pozbawia ich dostępnych usług dobrej jakości.

4.7 Zdaniem EKES-u fakt, że w Protokole w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym zapisano rozróżnienie między usługami o charakterze gospodarczym i usługami niemającymi takiego charakteru, nie rozwiązując jednak trudności związanych z rzeczywistym odróżnieniem tych dwóch kategorii, dowodzi konieczności wyjaśnienia odpowiednich pojęć i systemów, w tym roli organizacji o celach niezarobkowych oraz pojęcia „rozsądnego zysku”, tak aby nie uzależniać się już wyłącznie od prawodawczego lub sądowego podejścia do konkretnych przypadków. Ze względu na dwoistość celów dotyczących polityki społecznej i polityki konkurencji należy jasniej określić pojęcie „rozsądnego zysku”. Dlatego bardziej pomocne byłoby zapewnienie wytycznych regulacyjnych i interpretacji odpowiednich pojęć na szczeblu europejskim.

4.8 Można zatem jedynie poprzeć dążenie Komisji do wyjaśnienia rozróżnienia między usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym a usługami niemającymi charakteru gospodarczego świadczonymi w interesie ogólnym. Zgodnie z tym, o czym była już mowa w opinii EKES-u w sprawie przyszłości usług użyteczności publicznej (CESE 976/2006), rozróżnienie między charakterem gospodarczym a jego brakiem pozostaje nieprecyzyjne i niepewne.

4.9 EKES jest przekonany, że biorąc pod uwagę – z jednej strony – trudności z wyczerpującym określeniem pojęcia usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i usług niemających charakteru gospodarczego świadczonych w interesie ogólnym oraz – z drugiej strony – ryzyko związane z podejściem ograniczającym, nie należy skupiać się na gospodarczym lub pozagospodarczym charakterze usług, lecz na ich poszczególnych zadaniach i na wymogach (zobowiązania do świadczenia usług publicznych), które nałożyły na nie władze publiczne w celu zapewnienia realizacji ich zadań i które powinny zostać jasno określone.

4.10 W traktacie lizbońskim określono – w Protokole w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym – sposób stosowania zasad dotyczących tego rodzaju usług, zarówno o charakterze gospodarczym, jak i pozagospodarczym, jednak wprowadzono w nim również – w art. 14 – nową podstawę prawną dla usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, powierzając Radzie oraz Parlamentowi Europejskiemu zadanie ustanowienia – w drodze rozporządzeń przyjmowanych zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą – zasad oraz warunków, zwłaszcza gospodarczych i finansowych, które umożliwią wykonywanie zadań związanych z tymi usługami.

4.11 EKES uważa w związku z tym, że zasady stosowania rekompensat z tytułu wykonywania zobowiązań dotyczących świadczenia usług publicznych w powiązaniu z pomocą państwa, mogłyby być bardziej demokratyczne dla dziesiątków tysięcy organów publicznych, które będą musiały je wdrożyć, jeśli zastosuje się zwykłą procedurę ustawodawczą zgodnie z art. 14 TFUE, z zastrzeżeniem zgodności z traktatem.

4.12 EKES popiera zamysł Komisji polegający na tym, by zachęcać państwa członkowskie do szerszego uwzględniania czynników dotyczących efektywności. Nie należy jednak koncentrować się wyłącznie na kryteriach gospodarczych, lecz także uwzględniać aspekty społeczne, terytorialne i środowiskowe, w świetle poszczególnych zadań każdej usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym, określonych przez organy publiczne. Komisja nie powinna ograniczać kryteriów „efektywności” do zagadnień krótkoterminowych, ale wziąć pod uwagę również jakość, wyniki i stabilność usług, zwłaszcza w odniesieniu do świadczenia usług socjalnych i służby zdrowia. Ponadto należy również uwzględnić specyfikę przedsiębiorstw gospodarki społecznej (spółdzielnie, товариства ubezpieczeń wzajemnych, stowarzyszenia i fundacje).

4.13 Tak na przykład cechą charakterystyczną znacznej części usług świadczonych w interesie ogólnym, jak i usług socjalnych czy zdrowotnych, jest asymetryczna relacja między usługodawcą a usługobiorcą, która różni się od relacji handlowej typu dostawca – konsument. Usługi świadczone w interesie ogólnym stanowią często rozwiązania na miarę, uwzględniające specyfikę sytuacji i potrzeby użytkowników;

mogą one funkcjonować tylko w oparciu o zasadę solidarności i są silnie uzależnione od finansowania publicznego. EKES pragnie wezwać Komisję do rozpoczęcia konsultacji dotyczących tego, jakie usługi publiczne należące do usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym mogą kwalifikować się do wyłączenia grupowego, ponieważ nie mają znaczącego wpływu na konkurencję lub też niosą ze sobą możliwości w wymiarze transgranicznym.

4.14 Wprowadzenie kryterium efektywności byłoby równoznaczne z dostosowaniem kryteriów oceny zawartych w decyzji i w ramach do czwartego kryterium z wyroku w sprawie Altmark. Poza tym istniałoby ryzyko, że będzie się to stosowało do wszystkich rekompensat, także w przypadku usług publicznych na niewielką skalę o charakterze lokalnym i niewielkim oddziaływaniu na wymianę handlową między państwami członkowskimi oraz w przypadku niektórych rodzajów usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym, które Komisja zamierza skądinąd zwolnić z obowiązku zawiadamiania i uznać za zgodne z rynkiem wewnętrznym. Oznacza to, że usługi te będą podlegały kontroli *a posteriori*, co stanowi kolejny przykład braku pewności prawa.

4.15 Z takim brakiem pewności prawa mamy również do czynienia w odniesieniu do kompetencji, jaką nadaje sobie Komisja w celu oceny efektywności, gdy tymczasem w sprawie M6/TF1 (T-568/08 i T-573/08) Sąd zaprzeczył posiadaniu przez nią tej kompetencji.

4.16 Jeśli chodzi o zamiar Komisji dotyczący wyjaśnienia ograniczeń, jakim podlegają państwa członkowskie przy definiowaniu działalności gospodarczej jako usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym, EKES domaga się od lat, by wyjaśniono warunki stosowania art. 106 ust. 2, który jest sprzecznie interpretowany, ponieważ z jednej strony przedstawia się go jako odstępstwo lub wyjątek od ogólnych zasad traktatu (zob. komunikat z 20 listopada 2007 r.), a z drugiej – w białej księdze z 2004 r. stwierdza się, że „w przypadku wystąpienia jakichkolwiek sprzeczności, efektywna realizacja zadań użyteczności publicznej ma pierwszeństwo nad zastosowaniem zasad traktatu”.

Bruksela, 15 czerwca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON