

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przyszłości usług użyteczności publicznej

(2006/C 309/28)

Dnia 14 lipca 2005 r., Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, działając na podstawie art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, postanowił sporządzić opinię w sprawie *przyszłości usług użyteczności publicznej*.

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 30 maja 2006 r. Sprawozdawcą był Raymond HENCKS.

Na 428 sesji plenarnej w dniach 5-6 lipca 2006 r. (posiedzenie z dnia 6 lipca 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 46 do 9 — 7 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski

1.1 Usługi użyteczności publicznej, określone jako takie przez władze publiczne na podstawie i w odniesieniu do działalności społecznej i obywatelskiej, zaspokajają podstawowe potrzeby i odgrywają kluczową rolę we wzmacnianiu spójności społecznej i terytorialnej Unii oraz w pomyślnym realizowaniu strategii lizbońskiej.

1.2 Rada Europejska ustanowiła okres refleksji nad najważniejszymi kwestiami europejskimi, w związku z czym społeczeństwo obywatelskie powinno stać się zdecydowanym i ofensywnym uczestnikiem, aby zapewnić skuteczność usług użyteczności publicznej i uczynić z nich jeden z głównych elementów tworzących Unię.

1.3 EKES ponawia zatem swą prośbę o ustanowienie na szczeblu UE wspólnych podstawowych zasad, które miałyby zastosowanie do wszystkich usług użyteczności publicznej i byłyby określone w jednej dyrektywie ramowej, a w razie potrzeby w poszczególnych dyrektywach sektorowych.

1.4 Zgodnie z zasadą pomocniczości każde państwo członkowskie powinno mieć możliwość określenia — w drodze urzędowego aktu, o którym będzie powiadamiać — rodzajów usług związanych z wykonywaniem suwerennych uprawnień państwowych lub świadczonych w interesie narodowym, regionalnym bądź lokalnym, które nie są usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym i nie wchodzą w zakres stosowania zasad konkurencji i pomocy publicznej.

1.5 Jeżeli chodzi o inne usługi użyteczności publicznej, dyrektywa ramowa oraz przepisy sektorowe powinny wyraźnie potwierdzić swobodę państw członkowskich lub samorządów lokalnych określania metod zarządzania i finansowania, zasad i granic działania Wspólnoty, oceny ich wyników, praw konsumentów i użytkowników oraz minimalnego zakresu zadań i obowiązków z tytułu świadczenia usług publicznych.

1.6 W celu zapewnienia, że wszyscy, do których kierowane są usługi użyteczności publicznej o charakterze gospodarczym i pozagospodarczym, zaakceptują podejmowane działania, zainteresowane strony na wszystkich szczeblach — władze krajowe, regionalne i lokalne, partnerzy społeczni, organizacje konsumentów i ochrony środowiska, podmioty gospodarki społecznej oraz organizacje działające na rzecz walki z wykluczeniem społecznym itd. — powinny wraz z prawodawcami i usługodawcami na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym współuczestniczyć w zapewnianiu funkcjonowania usług

użyteczności publicznej i powinny zostać włączone w każdy etap prac, mianowicie zarówno w organizowanie, jak i ustalanie zasad, nadzorowanie i wdrażanie norm jakości.

1.7 Jeżeli chodzi o szczebel europejski, ilekroć dyrektywy sektorowe regulujące usługi użyteczności publicznej wywołują skutki społeczne w odniesieniu do warunków pracy i zatrudnienia, należy przeprowadzić konsultacje z organizacjami pracowników i pracodawców w ramach nowych komitetów sektorowych ds. sformalizowanego dialogu europejskiego.

1.8 Ciągłe zmieniający się charakter usług użyteczności publicznej oraz ich znaczenie we wdrażaniu strategii lizbońskiej wymagają przeprowadzania regularnej oceny nie tylko usług ogólnego interesu gospodarczego objętych zasadami wspólnotowymi, ale również usług użyteczności publicznej w odniesieniu do celów Unii. Komitet proponuje utworzenie centrum monitorowania, które zajmowałoby się oceną usług ogólnego interesu gospodarczego i pozagospodarczego, złożonego z przedstawicieli politycznych Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i przedstawicieli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego z Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego.

1.9 Komitet nalega, aby powyższe zasady określały również stanowisko Unii w negocjacjach handlowych, w szczególności w ramach WTO i Układu ogólnego w sprawie handlu usługami (GATS). Byłoby nie do przyjęcia, żeby w ramach międzynarodowych negocjacji handlowych Unia Europejska zobowiązała się do liberalizacji sektorów lub obszarów działalności, w których sprawie nie podjęto decyzji zgodnie z konkretnymi zasadami rynku wewnętrznego w zakresie usług użyteczności publicznej. Konieczność utrzymania zdolności państw członkowskich do regulowania usług użyteczności publicznej, o charakterze gospodarczym i pozagospodarczym, dla osiągnięcia celów społecznych i celów rozwoju, które przyjęła Unia, oznacza wyłączenie ze wspomnianych negocjacji usług użyteczności publicznej.

### 2. Przedmiot opinii z inicjatywy własnej

2.1 Usługi użyteczności publicznej stanowią centralny element europejskiego modelu społecznego i odgrywają kluczową rolę we wzmacnianiu spójności społecznej i terytorialnej Unii. Ponadto wykraczają poza jednolity rynek i uzupełniają go oraz stanowią warunek wstępny osiągnięcia dobrobytu społeczno-gospodarczego obywateli i przedsiębiorstw.

2.2 Usługi użyteczności publicznej, czy to o charakterze gospodarczym, czy pozagospodarczym, zaspokajają podstawowe potrzeby, budują wśród obywateli poczucie przynależności do wspólnoty, są obecne w naszym codziennym życiu, dlatego też stanowią także aspekt tożsamości kulturowej wszystkich krajów europejskich.

2.3 Centralnym elementem wszystkich tych uwag jest zatem interes obywateli, który wymaga zagwarantowania dostępu do usług uważanych za niezbędne i do możliwości realizowania najważniejszych celów.

2.4 Mimo tych wszystkich wspólnych wartości organizacja usług użyteczności publicznej różni się w zależności od kraju, regionu i sektora. Definicja usług użyteczności publicznej może należeć do władz krajowych, w oparciu o działalność społeczną i obywatelską i w odniesieniu do niej.

2.5 Ta różnorodność sytuacji stanowi wyzwanie dla integracji europejskiej. Niemniej — nie będąc przeszkodą nie do pokonania — daje możliwość utworzenia odpowiednich warunków do zaspokojenia interesu ogólnego w ulegającym ciągłym zmianom klimacie gospodarczym i społecznym, pod warunkiem przyjęcia szeregu zasad mających zastosowanie do wszystkich usług użyteczności publicznej.

2.6 Osiągnięcie prawidłowej równowagi między jednolitym rynkiem europejskim, wraz z jego wymogami swobodnego przepływu, swobodnej konkurencji, skuteczności, konkurencyjności i dynamizmu gospodarczego, z jednej strony, a uwzględnieniem celów związanych z ogólnym interesem z drugiej, okazało się długim i złożonym procesem. Wysiłki podejmowane w tym kierunku okazały się w dużej mierze skuteczne, jednak pewne problemy nadal istnieją i należy im zaradzić.

### 3. Kontekst

3.1 W Traktacie rzymskim jedyne odniesienie do usług użyteczności publicznej znajduje się w art. 77 (obecnie art. 73 Traktatu WE), który dotyczy pojęcia usługi publicznej w sektorze transportu i w art. 90 ust. 2 (obecnie art. 86 ust. 2 Traktatu WE), który dopuszcza pod pewnymi warunkami odstępstwa od zasad konkurencji w przypadku usług ogólnego interesu gospodarczego.

3.2 Art. 86 ust. 2 Traktatu WE daje państwom członkowskim możliwość ustanowienia systemu prawnego w drodze odstępstwa od prawa powszechnego, a ściślej od reguł konkurencji, na korzyść przedsiębiorstw działających w ogólnym interesie gospodarczym: *Przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym lub mające charakter monopolu skarbowego podlegają normom niniejszego Traktatu, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych. Rozwój handlu nie może być naruszony w sposób pozostający w sprzeczności z interesem Wspólnoty* <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Artykuł III-166 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy jest prawie dokładnym cytatem art. 86 ust. 2 (z niewielkimi zmianami) Traktatu WE

3.3 Na podstawie cytowanego artykułu Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich uznaje (od 1993 r.), że przedsiębiorca odpowiedzialny za świadczenie usług publicznych może mieć swobodę stosowania reguł konkurencji określonych w Traktacie, aby wykonać konkretne zadanie, które zostało mu powierzone. Swoboda ta może obejmować nawet wykluczenie wszelkiej konkurencji w zakresie, w jakim takie restrykcje są niezbędne do umożliwienia przedsiębiorstwu zagwarantowania usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym na akceptowalnych ekonomicznie warunkach. <sup>(2)</sup>

3.4 W ten sposób Trybunał stwierdził, że korzystanie z przewagi konkurencyjnej w działalności przynoszącej zyski, aby zrekompensować przedsiębiorstwu straty ponoszone w wyniku prowadzenia działalności niedochodowej w ogólnym interesie, jest zgodne z Traktatem. <sup>(3)</sup>

3.5 Podobnie Trybunał postanowił, że w pewnych okolicznościach wsparcie finansowe państwa nie będzie podlegało przepisom Traktatu dotyczącym pomocy publicznej w zakresie, w jakim taka interwencja powinna być uważana za wynagrodzenie za świadczenie usług przez beneficjenta w ramach obowiązku świadczenia usług publicznych <sup>(4)</sup>. Jednocześnie Trybunał precyzuje, że usługi użyteczności publicznej — o charakterze gospodarczym i pozagospodarczym — powinny być zgodne z ogólnymi zasadami Traktatu — tzn. z zasadą przejrzystości, proporcjonalności, niedyskryminacji i jednako-owego traktowania.

3.6 Wraz z przyjęciem Jednolitego aktu europejskiego w 1986 r. i utworzeniem jednolitego rynku struktury europejskie zaczęły ingerować w zakres usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, zwłaszcza poprzez kwestionowanie szczególnych praw przyznanych usługodawcom (publicznym lub prywatnym) w państwach członkowskich i rozpoczęcie szeroko zakrojonego procesu liberalizacji dużych sieci usług publicznych.

3.7 Art. 16 traktatu amsterdamskiego z 1997 r. podkreśla miejsce usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym wśród wspólnych wartości Unii oraz ich rolę w promowaniu spójności społecznej i terytorialnej. Wzywa instytucje krajowe i europejskie do działania *na podstawie zasad i na warunkach, które pozwolą im wypełniać ich zadania*, przy jednoczesnym stosowaniu w szerokim zakresie zasad konkurencji.

3.8 Cytowany art. 16 nie ma praktycznego wpływu na prowadzenie przez Komisję polityki wobec przedsiębiorców świadczących usługi publiczne. Niemniej Rada Europejska postanowiła na szczycie w Lizbonie w marcu 2000 r. o *realizacji w pełni operacyjnego rynku wewnętrznego*, zalecając zwiększoną liberalizację usług publicznych świadczonych w ramach sieci i rozszerzenie konkurencji na rynkach krajowych w odniesieniu do transportu kolejowego, usług pocztowych, energii lub telekomunikacji.

<sup>(2)</sup> Por. wyroki „Poste Italiane”, „Corbeau”, „Commune d’Almelo”, „Glöckner” i „Altmark”

<sup>(3)</sup> Por. wyrok „Glöckner” z 25.10.2001

<sup>(4)</sup> Wyrok „Altmark” z 24.7.2003

3.9 Karta praw podstawowych, ogłoszona w Nicei w 2000 r., po raz pierwszy powiązała usługi użyteczności publicznej z prawami podstawowymi. Dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i prawa związane z konkretnymi elementami usług użyteczności publicznej (zabezpieczenie społeczne i pomoc socjalna, ochrona zdrowia, ochrona środowiska naturalnego itp.) zostały uznane w art. II-34 — II-36 Karty praw podstawowych.

3.10 Rada Europejska w Barcelonie (15 i 16 marca 2002 r.) wyraźnie zapowiedziała określenie we wniosku dotyczącym dyrektywy ramowej zasad świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym, wspomnianych w art. 16 Traktatu, w poszanowaniu specyfiki poszczególnych zainteresowanych sektorów oraz z uwzględnieniem art. 86 Traktatu.

#### 4. Sytuacja obecna

4.1 Wielu przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego uznało osiągnięte postępy za niewystarczające wobec znaczenia usług użyteczności publicznej w życiu obywateli europejskich. W ramach prac nad przyszłą konstytucją europejską zgłosili oni liczne inicjatywy zmierzające do trwałego włączenia usług użyteczności publicznej do wspólnych celów Unii, aby wzmocnić i zagwarantować bezpieczeństwo i sprawiedliwość społeczną za pośrednictwem wysokiej jakości usług opierających się na zasadzie uniwersalności, równego dostępu, neutralnej własności i przystępności cen.

4.2 Art. III-122 projektu traktatu konstytucyjnego miał ustanowić podstawy pozytywnego prawa wtórnego odnośnie do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, stanowiąc (bez uszczerbku dla kompetencji państw członkowskich), że *ustawy europejskie ustanawiają te zasady i określają warunki [...], w szczególności gospodarcze i społeczne, które pozwolą [usługom świadczonym w ogólnym interesie gospodarczym] wypełniać ich zadania.*

4.3 Ponadto cytowany art. III-122 miał ustanowić zasadę swobody administrowania przez samorządy lokalne i uczynić zasadą konstytucyjną możliwość świadczenia przez nie usług w ogólnym interesie gospodarczym, tym samym konkretyzując zasadę pomocniczości w odniesieniu do odpowiednich kompetencji Unii i państw członkowskich w zakresie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

4.4 Zważywszy na przesunięcie w czasie procesu ratyfikacji traktatu konstytucyjnego, EKES uważa, że w oparciu o obowiązujące już traktaty niezbędne jest natychmiastowe rozpoczęcie przygotowania dyrektywy ramowej w sprawie usług użyteczności publicznej (o charakterze gospodarczym i pozagospodarczym), czego Komitet domaga się od lat w swych opiniach <sup>(5)</sup>.

<sup>(5)</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie usług użyteczności publicznej, opinia z inicjatywy własnej, DzU C 241 z 07/10/2002 s. 0119-0127; opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej księgi nt. usług użyteczności publicznej COM(2003) 270 końcowy, DzU C 80 z 30/3/2004 s. 0066-0076; opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Białej księgi nt. usług użyteczności publicznej COM(2004) 374 final, DzU C 221 z 8/9/2005 s. 0017-0021.

4.5 Obecnie podstawa prawna może odnosić się wyłącznie do ustanowienia rynku wewnętrznego, choć należy ją uzupełnić poprzez uwzględnienie innych postanowień Traktatu, które precyzują rodzaj rynku wewnętrznego, w tym przypadku rynku usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym:

— art. 16, który powierza Unii rolę czuwania nad tym, by usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym spełniały swą funkcję,

— art. 36 Karty praw podstawowych, który wzywa Unię do przestrzegania zasady powszechnego dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym,

— art. 86, który precyzuje, że w przypadku sprzeczności między zasadami konkurencji a zadaniami usług użyteczności publicznej przeważają te ostatnie,

— art. 5 dotyczący poszanowania zasady pomocniczości,

— art. 295, który zawiera zapis o neutralności Unii wobec własności przedsiębiorstw,

— tytuł VIII w sprawie zatrudnienia, zważywszy na liczbę miejsc pracy bezpośrednio lub pośrednio związanych z usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym,

— tytuł XIV w sprawie ochrony konsumentów, który przewiduje konkretne postanowienia w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym,

— tytuł XV w sprawie sieci transeuropejskich, który nadaje uprawnienia Unii,

— tytuł XVI w sprawie konkurencyjności przemysłu, który zakłada nowoczesny charakter, skuteczność i jakość usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym,

— tytuł XVII w sprawie spójności gospodarczej i społecznej zakłada wyrównanie istniejących dysproporcji,

— tytuł XIX w sprawie ochrony środowiska naturalnego, szczególnie istotny dla usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym ze względu na ich zewnętrzne skutki.

4.6 Połączenie wymienionych artykułów pozwala na przyjęcie konkretnego aktu prawnego dotyczącego usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, jako integralnej części dyrektywy ramowej dotyczącej wszystkich usług użyteczności publicznej, przy uwzględnieniu procesu ustanowienia rynku wewnętrznego i specyfiki tych usług oraz w poszanowaniu celów Traktatu.

## 5. Rozróżnienie między usługami użyteczności publicznej a usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym

5.1 W odróżnieniu od usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, usługi użyteczności publicznej jako takie nie są wymieniane w traktatach.

5.2 Usługi użyteczności publicznej o charakterze pozagospodarczym nie są regulowane konkretnymi przepisami wspólnotowymi i nie podlegają zasadom dotyczącym rynku wewnętrznego, konkurencji i pomocy publicznej. Niemniej wpisują się w szereg nieodzownych dla społeczeństwa celów Unii Europejskiej (poszanowanie praw podstawowych, zwiększanie dobrobytu obywateli, sprawiedliwość społeczna, spójność społeczna itd.). Wynika z tego zatem, że Unia jest nie tylko zobowiązana do podnoszenia poziomu i jakości warunków życia na swym obszarze, ale ma również pewne obowiązki w odniesieniu do instrumentów służących wdrażaniu praw podstawowych i spójności społecznej, mianowicie usług użyteczności publicznej. Powinna zatem przynajmniej czuwać nad tym, by takie usługi były powszechnie dostępne, po rozsądnej cenie oraz by miały dobrą jakość.

5.3 Rozróżnienie między charakterem gospodarczym a jego brakiem pozostaje nieprecyzyjne i niepewne. Prawie wszystkie usługi użyteczności publicznej, nawet te nienastawione na przynoszenie dochodów lub realizowane na zasadzie wolontariatu, posiadają określoną wartość ekonomiczną, chociaż nie muszą podlegać z tego tytułu prawu konkurencji. Ponadto ta sama usługa może mieć jednocześnie charakter komercyjny i niekomercyjny. Podobnie usługa może posiadać charakter komercyjny, chociaż rynek nie jest w stanie jej świadczyć zgodnie z logiką i zasadami regulującymi usługi użyteczności publicznej.

5.4 Prowadzi to zatem do powstawania niejasności i sprzeczności między konkurencją a usługami użyteczności publicznej, których charakter gospodarczy lub też jego brak pozostaje przedmiotem interpretacji i zmian w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, w wyniku czego:

- sytuacja wielu podmiotów świadczących usługi publiczne, zwłaszcza prowadzących działalność społeczną lub w sektorach niekomercyjnych, albo też na szczeblu lokalnym, jest niestabilna,
- usługodawcy narażeni są na ryzyko sankcji ze strony Komisji lub Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości,
- obywatele/konsumenci obawiają się zniknięcia usług publicznych.

5.5 Ponadto wśród samych instytucji europejskich istnieją dwuznaczności terminologiczne. Dla Komisji pojęcie usługi użyteczności publicznej obejmuje wszystkie usługi użyteczności publicznej, niezależnie czy są komercyjne czy też nie, podczas gdy Parlament Europejski odnosi tę definicję tylko do usług użyteczności publicznej o charakterze pozagospodarczym. Komitet wnosi zatem, by poszczególne instytucje podjęły działania celem znalezienia wspólnego języka.

## 6. Wytyczne na przyszłość

6.1 Po przeprowadzeniu referendum w sprawie traktatu konstytucyjnego, Rada Europejska ustanowiła okres refleksji nad najważniejszymi kwestiami europejskimi, w związku z czym społeczeństwo obywatelskie powinno stać się zdecydowanym i ofensywnym uczestnikiem, aby zagwarantować obecność efektywnych usług użyteczności publicznej i uczynić z nich jeden z głównych elementów tworzących Unię.

6.2 Należy zatem zadać sobie pytanie, jakie inicjatywy należy podjąć w Europie, aby osiągnąć wyważoną kombinację mechanizmów rynkowych i zadań spoczywających na usługach publicznych w dziedzinach, w których taka komplementarność: a) jest zbieżna z celami usług użyteczności publicznej; b) może stanowić wartość dodaną dla poprawy jakości życia obywateli europejskich zgodnie z logiką europejskiego modelu społecznego opierającego się na wzmoczeniu gospodarczym, tworzeniu nowych miejsc pracy i trwałym dobrobycie.

6.3 Jedną z głównych charakterystycznych cech europejskiego modelu społecznego jest dialog społeczny. Informowanie i angażowanie partnerów społecznych oraz innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego oraz zasięganie ich opinii, stanowią warunki niezbędne do utrzymania i udanej modernizacji europejskiego modelu społecznego. Celem jest stworzenie Europy socjalnej, opartej na korzystnym wzajemnym oddziaływaniu regulacji z dialogiem społecznym.

6.4 Zainteresowane strony na wszystkich szczeblach — władze krajowe, regionalne i lokalne, partnerzy społeczni, organizacje konsumentów i ochrony środowiska, podmioty gospodarki społecznej oraz organizacje działające na rzecz walki z wykluczeniem społecznym itd. — mają wraz z prawodawcami i usługodawcami do odegrania rolę w zapewnianiu funkcjonowania usług użyteczności publicznej.

6.5 Należy zatem zagwarantować, że na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym regulowania usług użyteczności publicznej wspomniani powyżej uczestnicy będą włączeni we wszystkie etapy prac, to jest w organizowanie, określanie zasad, nadzorowanie, wdrażanie norm jakości i kontrolę opłacalności.

6.6 W odniesieniu do szczebla europejskiego, ilekroć dyrektywy sektorowe wywołują skutki społeczne w odniesieniu do warunków pracy i zatrudnienia, inicjatywa prawodawcza Komisji Europejskiej musi zostać poprzedzona przeprowadzeniem sformalizowanego europejskiego dialogu społecznego.

6.7 Innymi słowy, w przypadku regulowania usług ogólnego interesu gospodarczego należy stosować logikę art. 139 Traktatu WE, który nakłada na Komisję obowiązek konsultowania się z organizacjami pracowników i pracodawców w kwestiach związanych z wymiarem społecznym proponowanych polityk, również na szczeblu sektorowym.

6.8 W ten sposób komitety ds. sformalizowanego sektorowego dialogu społecznego staną się gwarantami promowania sektorowego i międzysektorowego dialogu społecznego, który powinien prowadzić do zawarcia europejskich układów zbiorowych stosowanych w celu ochrony praw pracowniczych i zatrudnienia w obliczu dumpingu społecznego i zatrudniania pracowników niewykwalifikowanych.

6.9 Nie powinno to jednak zwalniać Komisji z obowiązku przeprowadzania analizy oddziaływania na funkcjonowanie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym każdego wniosku mającego na celu zmianę instrumentu sektorowego prawa wspólnotowego lub ustanowienie nowego instrumentu w dziedzinie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

## 7. Tworzenie europejskiej koncepcji usług użyteczności publicznej

7.1 Europa, do której aspirują obywatele, jest wspólną przestrzenią życia, powiązaną z kwestiami jakości życia, solidarności, zatrudnienia, tworzenia dóbr, które nie są wyłącznie dobrami materialnymi. Usługi użyteczności publicznej stanowią niezbędne narzędzie do osiągnięcia tego celu.

7.2 Należy zatem ustanowić na poziomie Wspólnoty podstawowe zasady, które miałyby zastosowanie do wszystkich usług użyteczności publicznej i byłyby określone w jednej dyrektywie ramowej, a w razie potrzeby w poszczególnych dyrektywach sektorowych.

7.3 Przyjęcie jednej horyzontalnej dyrektywy ramowej jest niezbędne do zapewnienia podmiotom zobowiązanym do zarządzania usługami użyteczności publicznej, o charakterze gospodarczym i pozagospodarczym, a także władzom publicznym, koniecznego bezpieczeństwa prawnego oraz do udzielenia niezbędnych gwarancji użytkownikom i konsumentom.

## 8. Cele usług użyteczności publicznej

8.1 Usługi użyteczności publicznej, zgodnie z pełnioną przez nie rolą filaru europejskiego modelu społecznego i społecznej gospodarki rynkowej, poprzez interakcje i włączenie postępu gospodarczego i społecznego, powinny:

- gwarantować prawo dostępu każdego mieszkańca do towarów i usług podstawowych (prawo do edukacji, zdrowia, bezpieczeństwa, zatrudnienia, energii, wody, transportu, komunikacji itp.),
- zapewniać spójność gospodarczą, społeczną i kulturową,
- czuwać nad sprawiedliwością i integracją społeczną, tworzyć więzy solidarności, promować ogólny interes wspólnoty,
- stwarzać warunki do zrównoważonego rozwoju.

## 9. Definicja interesu ogólnego

9.1 Przede wszystkim należy stworzyć ramy instytucjonalne jako solidną podstawę celem osiągnięcia stabilności prawnej w odniesieniu do rozróżnienia, w rozumieniu Karty, między usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym a usługami użyteczności publicznej nieposiadającymi charakteru gospodarczego, biorąc pod uwagę fakt, że Karta nie wymaga, by reguły konkurencji i zasady pomocy publicznej miały zastosowanie do tych ostatnich.

9.2 Wobec trudności ze sprecyzowaniem tego pojęcia w sposób wyczerpujący oraz ryzyka, jakie niesie ze sobą podejście zbyt restrykcyjne, definicja powinna skupiać się na szczególnym zadaniu przedmiotowych usług i na wymogach (obowiązkach z tytułu świadczenia usług publicznych) na nie nałożonych w celu wywiązania się z niego, które powinny być precyzyjnie określone.

9.3 Oznacza to, że w przypadku konfliktu skuteczna realizacja zadania związanego z interesem ogólnym przeważa, zgodnie z art. 86 ust. 2 TWE, nad stosowaniem reguł konkurencji zgodnie z orzecznictwem wspólnotowym.

## 10. Rola krajowych władz publicznych

10.1 Zgodnie z zasadą pomocniczości każde państwo członkowskie powinno posiadać swobodę w zakresie rozróżnienia między usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym a usługami użyteczności publicznej nieposiadającymi charakteru gospodarczego. W przypadku oczywistego błędu w ocenie, to Komisja powinna być uprawniona do podjęcia działania.

10.2 Państwa członkowskie muszą zatem mieć możliwość określenia w drodze urzędowego aktu (o którym miałyby być powiadomione instytucje europejskie) rodzajów usług związanych z wykonywaniem uprawnień państwowych objętych nadrzędnymi potrzebami interesu publicznego, lub świadczonych w interesie krajowym, regionalnym lub lokalnym, które nie są usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym i nie podlegają zakresowi stosowania zasad konkurencji i pomocy publicznej.

10.3 Bez uszczerbku dla swobody dokonywania wyboru przez władze krajowe Komitet uważa, że usługi świadczone w interesie krajowym, regionalnym lub lokalnym powinny obejmować usługi związane z obowiązkowym systemem szkolnictwa, ochroną zdrowia i opieką społeczną, działalnością kulturalną, charytatywną, niezależnie czy będą one miały charakter społeczny czy też świadczone będą na zasadzie solidarności lub w oparciu o darowizny, jak również usługi audio-wizualne i usługi w zakresie dostarczania wody i gospodarowania ściekami.

10.4 Jeżeli chodzi o inne usługi, dyrektywa ramowa w sprawie usług użyteczności publicznej oraz przepisy sektorowe powinny wyraźnie określać zasady i sposoby regulowania uzupełniające powszechne prawo konkurencji; taka definicja prawna powinna umożliwić dostosowanie wymogów w zależności od rozwoju potrzeb oraz obaw użytkowników i konsumentów, a także zmian związanych ze środowiskiem gospodarczym i technologicznym.

10.5 EKES uważa, że szczególny status zasobów wodnych, trwałość i ciągłość usług związanych z jej dystrybucją oraz polityka inwestycyjna i taryfowa sprawiają, że kwestia sektora wód leży w zakresie interesu ogólnego i że sektor ten nie kwalifikuje się do systematycznej liberalizacji w Europie.

10.6 Tak określone ramy prawne powinny zatem gwarantować istnienie usług użyteczności publicznej, swobodę określania i organizacji dla państw członkowskich lub samorządów lokalnych, swobodę wyboru metod zarządzania<sup>(6)</sup> i finansowania, zasad i granic działania Wspólnoty, oceny wyników, praw konsumentów i użytkowników oraz minimalnego zakresu zadań i obowiązków z tytułu świadczenia usług publicznych.

10.7 Zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych znajdujące wyraz w obowiązkach, które państwa członkowskie nakładają na siebie lub na usługodawców, obejmują głównie równy i powszechny dostęp do usług, brak jakiejkolwiek dyskryminacji, ciągłość świadczenia usług, jakość, przejrzystość, bezpieczeństwo i zdolność dostosowania do niezbędnych zmian.

10.8 Zgodnie z art. 295 Traktatu, który nie przesądza o charakterze publicznym lub prywatnym metody zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym i nie zachęca państw członkowskich do liberalizacji usług, Komitet nakłania do przyjmowania jak najbardziej zróżnicowanych form zarządzania i partnerstwa między władzami publicznymi, podmiotami odpowiedzialnymi za świadczenie usług, partnerami społecznymi oraz użytkownikami i konsumentami.

## 11. Regulacje

11.1 Regulacja jest procesem dynamicznym, który podlega zmianom wraz z rozwojem rynku i zmianami w przemyśle.

11.2 Sposób funkcjonowania konkurencji na zliberalizowanym rynku zależy od cech sektora; może przybrać formę przetargów, partnerstw publiczno-prywatnych, kontroli cen, zapobiegania dyskryminacji w dostępie do sieci lub tworzeniu się konkurencji między sieciami.

11.3 Porównanie różnych systemów regulacji w państwach członkowskich wykazuje, że żaden model nie może zostać uznany za wzorcowy, gdyż zawsze jest powiązany z kontekstem historycznym, instytucjami i tradycjami każdego kraju, sytuacją w poszczególnych sektorach lub geograficzną oraz rozwojem technologicznym konkretnego sektora.

11.4 Chodzi zatem o pogodzenie poszanowania różnorodności w sposobach regulacji związanych z kontekstem historycznym, tradycjami i instytucjami oraz rodzajami usług z precyzyjnymi celami wspólnotowymi oraz ograniczonymi wspólnymi zasadami, aby otrzymać zróżnicowane wyniki i promować większą skuteczność na szczeblu transeuropejskim, transgranicznym, krajowym, regionalnym, gminnym lub lokalnym.

11.5 Chociaż wymiana handlowa i koordynacja na szczeblu wspólnotowym jest traktowana w sposób uprzywilejowany, na szczeblu europejskim nie powinno się narzucać jednego tylko rozwiązania, natomiast określanie odpowiedniego sposobu regulacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodar-

czym należy do państw członkowskich, które wypełniają to zadanie z poszanowaniem zasady pomocniczości i neutralności wobec publicznego lub prywatnego charakteru metody zarządzania daną usługą.

## 12. Ocena

12.1 Zmienny charakter usług użyteczności publicznej, cele im przypisane i ich znaczenie w realizacji strategii lizbońskiej sprawiają, że koniecznością staje się przeprowadzanie regularnej oceny nie tylko w przypadku usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym regulowanych na poziomie wspólnotowym, lecz również usług użyteczności publicznej w odniesieniu do celów Unii (poszanowanie praw podstawowych, promowanie dobrobytu obywateli, sprawiedliwość społeczna, spójność społeczna itp.).

12.2 Komitet nie podziela zatem zdania Komisji<sup>(7)</sup>, że usługi użyteczności publicznej nieposiadające gospodarczego charakteru powinny zostać wyłączone z horyzontalnej oceny wyników w zakresie usług użyteczności publicznej.

12.3 Ocena taka powinna służyć zwiększeniu skuteczności usług użyteczności publicznej i ich dostosowaniu do zmian potrzeb obywateli i przedsiębiorstw oraz dostarczać władzom publicznym informacje pozwalające na dokonanie trafnych wyborów.

12.4 Parlament Europejski zwrócił się do Komisji<sup>(8)</sup> z wnioskiem o zorganizowanie debaty między różnymi działającymi forami (Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, Komitetem Regionów, organizacjami dialogu społecznego, stowarzyszeniami podejmującymi inicjatywy w sprawie usług użyteczności publicznej i organizacjami konsumenckimi). Wyniki tej debaty powinny zostać uwzględnione i służyć do określenia kierunków rocznej oceny horyzontalnej, która również powinna zostać poddana dyskusji.

12.5 Zakłada to, że zobowiązanie podjęte przez Komisję w komunikacie COM(2002) 331 w zakresie włączenia społeczeństwa obywatelskiego do oceny horyzontalnej wyników usług użyteczności publicznej, zwłaszcza poprzez wprowadzenie stałego mechanizmu umożliwiającego monitorowanie opinii obywateli i zmiany tych opinii nie pozostaje martwym zapisem i, zdaniem Komisji, w konkretnych kwestiach prowadzone będą konsultacje ad hoc z zainteresowanymi stronami, w tym z partnerami społecznymi.

12.6 Unia Europejska będzie musiała zatem zwiększyć dynamikę tej oceny, w poszanowaniu zasady pomocniczości, i poprzez opracowanie, w ramach dialogu z przedstawicielami zainteresowanych stron, na podstawie wspólnych wskaźników, metody oceny zharmonizowanej na szczeblu europejskim.

12.7 Taka metoda oceny powinna uwzględniać nie tylko wyniki czysto gospodarcze, lecz również oddziaływanie społeczne i wpływ na środowisko, a także zachowanie interesu ogólnego w dłuższej perspektywie.

<sup>(6)</sup> Art. 295 Traktatu WE dotyczy zasady neutralności w odniesieniu do własności publicznej lub prywatnej przedsiębiorstw. COM(2004) 374 końcowy z 12. 5.2004 r.

<sup>(7)</sup> COM(2002) 331, pkt 3.2

<sup>(8)</sup> Sprawozdanie PE A5/0361/2001; sprawozdanie Wernera Langena z 17 października 2001 r.

12.8 Użytkownicy, do których skierowane są usługi użyteczności publicznej o charakterze gospodarczym i pozagospodarczym będą zatem dysponować środkami pozwalającymi wyrazić ich potrzeby i aspiracje, zwłaszcza poprzez uczestnictwo za pośrednictwem swoich przedstawicieli w opracowywaniu metod oceny i analizy wyników.

12.9 W związku z powyższym EKES proponuje utworzenie centrum monitorowania dla celów oceny usług użyteczności publicznej o charakterze gospodarczym i pozagospodarczym, składające się z przedstawicieli politycznych Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i przedstawicieli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego z Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego.

12.10 W skład centrum monitorowania powinien wchodzić komitet kierujący, zajmujący się określaniem procedury oceny, wyborem organizacji, którym będzie powierzane opracowanie analiz, badaniem i opiniowaniem raportów. Komitet ten będzie mógł współpracować z radą naukową, która będzie badać stosowaną metodologię i udzielać zaleceń w tej dziedzinie. Komitet kierujący będzie gwarantować, że raporty oceniające będą prezentowane i omawiane na forum publicznym we wszystkich państwach członkowskich, przy udziale wszystkich zainteresowanych stron. Oznacza to, że raporty oceniające będą dostępne we wszystkich językach roboczych Unii.

### 13. Finansowanie

13.1 Pewność finansowania w dłuższej perspektywie w odniesieniu do inwestycji i obowiązków wynikających z tytułu świadczenia usług publicznych jest zasadniczym elementem gwarancji powszechnego dostępu na całym terytorium Unii do wysokiej jakości usług użyteczności publicznej po przystępnych cenach.

13.2 Interes ogólny i obowiązki wynikające z tytułu świadczenia usług publicznych nałożone przez organ publiczny na jeden lub kilka podmiotów świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym na określonych warunkach i według określonych zasad wymagają zastosowania odpowiednich metod finansowania.

13.3 Państwa członkowskie powinny zatem zapewnić długoterminowe finansowanie inwestycji niezbędnych do zachowania ciągłości i trwałości usług, jak również odpowiednie rekompensaty wynikające z obowiązków związanych ze świadczeniem usług publicznych lub usług powszechnych; zasady wspólnotowe powinny zaś wspierać, a nie ograniczać takie zabezpieczenia finansowania.

13.4 Brak dyrektywy europejskiej w sprawie definicji, organizacji i finansowania obowiązków z tytułu świadczenia usług publicznych pozostawia państwom członkowskim dużą swobodę wyboru metod finansowania zgodnie z zasadą pomocniczości i proporcjonalności.

13.5 Państwa członkowskie powinny mieć szeroki dostęp do różnych metod finansowania zadań i obowiązków z tytułu świadczenia usług publicznych, takich jak bezpośrednie rekompensaty z budżetu państwa lub władz regionalnych i lokalnych, transfery finansowe oparte na solidarności społecznej lub terytorialnej między sposobami wykorzystania czy też użytkownikami, wkłady usługodawców i użytkowników, środki z tytułu podatków, wyłączne prawa itp., łączone instrumenty finansowania publicznego i prywatnego (partnerstwo publiczno-prywatne), przede wszystkim w dziedzinie infrastruktury publicznej pozyskującej dochody ze swojej eksploatacji.

13.6 Zważywszy na to, że sposoby finansowania zależą w dużej mierze od państw członkowskich lub sektorów, a te podlegają ciągłym zmianom w wyniku rozwoju technologicznego, Komitet uważa, że nie należy ograniczać na szczeblu wspólnotowym możliwych źródeł finansowania lub traktować w sposób uprzywilejowany jednego z nich, lecz powinno się zapewnić państwu członkowskim elastyczność decyzji na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym co do sposobu finansowania usług, za które ponoszą odpowiedzialność, podejmowanej w oparciu o priorytety polityczne i oszacowanie ekonomicznej stopy zwrotu.

13.7 Niemniej, biorąc pod uwagę ograniczone możliwości finansowania w niektórych nowych państwach członkowskich, Unia powinna im udostępnić środki niezbędne do promowania rozwoju efektywnych usług użyteczności publicznej o charakterze gospodarczym i pozagospodarczym.

Bruksela, 6 lipca 2006 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND