

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — реформа на правилата на ЕС за държавните помощи относно услугите от общ икономически интерес“**

COM(2011) 146 окончателен

(2011/C 248/26)

Главен докладчик: г-н **Raymond HENCKS**

На 23 март 2011 г. Комисията реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – реформа на правилата на ЕС за държавните помощи относно услугите от общ икономически интерес“*

COM (2011) 146 окончателен.

На 3 май 2011 г. Бюрото на Европейския икономически и социален комитет възложи на специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктура, информационно общество“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата (член 59 от Правилника за дейността), на 472-рата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юни 2011 г. (заседание от 15 юни), Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-н Raymond HENCKS за главен докладчик и да приеме настоящото становище със 136 гласа „за“, 6 гласа „против“ и 16 гласа „въздържал се“.

## 1. Препоръки

1.1 ЕИСК изразява задоволство, че в рамките на диалога със заинтересованите страни Комисията е поставила началото на обсъждане относно преразглеждането и изясняването на правилата за финансиране на услугите от общ икономически интерес.

1.2 ЕИСК изцяло подкрепя нов, по-разнообразен и пропорционален подход, съобразен с различните видове обществени услуги, и одобрява освобождаването от задължението за уведомяване във връзка с малките по размер обществени услуги и някои социални услуги.

1.3 Във връзка с това ЕИСК призовава Комисията да изясни всеки един от начините на финансиране на компенсациите за задължения за обществени услуги, ако отговарят на критериите от делото Altmark и следователно не се подчиняват на правилата за „държавните помощи“.

1.4 За да не бъдат зависими изключително от законодателен или съдебен подход за всеки отделен случай, можем само да одобрим намерението на Комисията за изясняване на разликата между услугите от общ икономически интерес (УОИИ) и неикономически услуги от общ интерес (НИУОИ), предвид убеждението на ЕИСК, че с оглед на трудностите при определяне на понятието „НИУОИ/УОИИ“ не бива да се съсредоточаваме върху икономическото или неикономическото естество на явлениято, а върху особената мисия на въпросните услуги и върху задълженията за обществени услуги.

1.5 Ето защо ЕИСК смята, че в този контекст правилата за прилагане на компенсациите за задълженията за обществени услуги във връзка с държавните помощи могат да бъдат по-демократични за десетките хиляди публични органи, които ще

трябва да ги осъществяват, ако зависеха от прилагането на обикновената законодателна процедура съгласно член 14 от ДФЕС, при условие че е спазен Договорът.

1.6 Ако призивът към държавите-членки за придаване на по-голяма тежест на съображенията за ефективност е твърде похвален, въпросната ефективност не следва обаче да бъде подчинена единствено на икономическите критерии, но и да взема под внимание социалните, териториалните и екологичните аспекти, както и да отчита критерии като качество, резултати и устойчивост.

1.7 ЕИСК изразява тревога, че с въвеждането на понятието „ефективност“ има опасност критериите за оценяване на решението и насоките да се приравнят по четвъртия критерий от делото Altmark. От друга страна, това може да се прилага за всички компенсации, включително изплатените за обществени услуги, освободени от задължението за уведомяване.

1.8 Колкото до намерението на Комисията за изясняване на ограниченията, наложени на държавите-членки при класирането на някоя УОИИ, ЕИСК посочва, че от години той настоява за изясняване на условията за прилагане на член 106, параграф 2, който е предмет на противоположни тълкувания.

## 2. Въведение

2.1 В отделните държави-членки съществува цял набор от публични финансови помощи от различно естество – от държавната помощ за заетост, обучение, инвестиране, научни изследвания, защита на околната среда, малки и средни предприятия, оздравяване и реструктуриране на губещи предприятия, семейства, хора в затруднено положение и др., до услугите от общ интерес (УОИ).

2.2 В рамките на правилата на конкуренцията и вътрешния пазар Договорът за функционирането на ЕС разглежда държавната помощ като полза, независимо от нейното естество, предоставена от националните власти на едно или повече предприятия вследствие на подбор.

2.3 Така една помощ се счита за държавна само ако отговаря на всичките следни критерии:

- предполага прехвърляне на публични средства от страна на националните, регионалните или местните власти пряко или чрез публичен или частен орган, независимо от вида на помощта (субсидии, бонификации, гаранции по заеми, капиталови субсидии, резерви и др.);
- не е част от общи мерки, а си остава селективна и дискриминативна по отношение на други предприятия или органи;
- дава на бенефициера (частно предприятие или публичен орган, със или без стопанска цел) икономическо предимство, от което не би се възползвал в рамките на обичайната си икономическа дейност;
- има потенциално въздействие върху конкуренцията и търговията между държавите-членки.

2.4 По принцип горепосочените държавни помощи са забранени от Договора (членове 107 и 108 от ДФЕС), а някои са разрешени, когато се правят за общото благо (услуги от общ интерес, регионално и социално сближаване, заетост, научни изследвания и развитие, устойчиво развитие, насърчаване на културното многообразие и др.) и за компенсиране на пазарни неуспехи, при условие че не нарушават конкуренцията до степен, накърняваща интересите на ЕС.

2.5 Възможността държавите-членки да отпускат държавни помощи е подкрепена от поредица законодателни актове и от богатата и развиваща се практика на Съда на ЕС, чрез което са били установени правила, задължителни за държавите-членки, които желаят да прилагат такива разпоредби.

2.6 По този начин държавите-членки следва, като цяло, с някои изключения (минимални помощи, помощи, които попадат под определен праг, помощи за отделни сектори), да следват процедура за уведомяване на Комисията относно помощите, които възнамеряват да предоставят. Дадена помощ може да се прилага само с официалното съгласие на Комисията.

2.7 Единствено Комисията е оправомощена да оценява съвместимостта на държавните помощи с Договора (с възможност за обжалване пред Съда на ЕС) и поради това притежава значителни правомощия за разследване, даване на разрешения и санкциониране в тази област.

2.8 Законодателството за държавните помощи не се отнася за НИУОИ.

2.9 По отношение на УОИИ въпросът, който стои пред публичните органи, е дали дадена компенсация за задължение

за обществена услуга е държавна помощ, съвместима с Договора, съгласно правилата на конкуренцията и вътрешния пазар.

2.10 Съгласно решение на Съда на ЕС (Altmark Trans GmbH C280/00), не се разглежда като държавна помощта за УОИИ, когато са изпълнени всичките следни условия:

1. задълженията за обществена услуга са ясно определени;
2. основните параметри за изчисляване на компенсацията са предварително установени;
3. компенсацията за обществена услуга покрива единствено разходите и разумна печалба;
4. или изборът на дейност на предприятието е извършен чрез процедура за възлагане на обществени поръчки, с цел излъчване на кандидата, който е в състояние да извърши тези услуги при най-ниски разходи за съответната общност, или компенсацията се определя въз основа на анализ на средно, „добре управлявано“ и добре оборудвано предприятие от съответния сектор.

2.11 Съгласно това решение, наречено „казусът Altmark“, Комисията е взела под внимание факта, че едва малко на брой компенсации отговарят на тези четири условия и че всички други компенсации са по-скоро „държавни помощи“. Тогава тя прие пакета „Monti-Kroes“, който уточнява:

1. с решение – това представлява държавна помощ, но не трябва все пак да бъде нотифицирано (Решение 2005/842/ЕО относно прилагането на член 86, параграф 2 от ДЕО / член 106, параграф 2 от ДФЕС за държавните помощи под формата на компенсации за обществени услуги в полза на предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес);
2. чрез насоки – редът и условията за оценка на нотифицираните случаи (Насоки 2005/C297/04 относно държавните помощи под формата на компенсация за обществена услуга);
3. Нов подход към четвъртия критерий по делото Altmark, състоящ се в изчисляване на компенсацията според допълнителните разходи, генерирани от конкретна задача, а не в съпоставка с добре управлявано и добре оборудвано предприятие.

2.12 Срокът на действие на тези насоки, чиято цел е да се установят правила и принципи за определяне при какви условия компенсациите за обществени услуги са съвместими с „общия пазар“, съгласно член 106, параграф 2 от ДФЕС, изтича през ноември 2011 г.

2.13 Тъй като в гореспоменатите насоки и решение се предвижда оценяване на съдържаните от тях правила, Комисията започна преразглеждане на пакета Monti-Kroes, поспециално чрез покана през 2008–2009 г. държавите-членки да представят доклад за прилагането на настоящия пакет, а през 2010 г. – чрез обществени консултации по темата.

2.14 Въз основа на тези две действия Комисията разработи насоки, залегнали в съобщението, което е предмет на становището и с което се цели стартирането, заедно с европейските институции и други заинтересовани страни, до месец юли, на политически дебат преди разработването на нови проекти за текстове.

### 3. Съдържание на съобщението

3.1 В рамките на целта за разработване на по-ясни, опростени и пропорционални инструменти, в съобщението се предвижда:

- изясняване на:
  - разликата между икономически и неикономически дейности,
  - наложените на държавите-членки ограничения при класирането на някои УОИИ,
  - осигуряването им при минимални разходи посредством най-ефикасните и ефективни средства,
  - взаимодействието с приложимите за УОИИ секторни правила;
- приемане на по-разнообразен и по-пропорционален подход за различните видове обществени услуги;
- опростяване на прилагането на правилата за някои видове малки обществени услуги, предоставяни на местно равнище и имащи ограничено въздействие върху търговията между държавите-членки, както и за някои социални услуги от общ интерес;
- придаване на по-голяма тежест на съображенията за ефективност и конкуренция в случай на големи търговски услуги с ясно изразено европейско измерение.

### 4. Общи бележки

4.1 ЕИСК подкрепя усилията на държавите-членки и други пряко заинтересовани страни, които или в доклада за изпълнението на настоящия пакет Monti-Kroes, или по време на публичните консултации по този въпрос, са изразили искането за преразглеждане на правилата за държавните помощи, приложими към УОИИ, с цел премахване на законовите неясноти и постигане на по-хармоничен баланс между икономическите, социалните и екологичните интереси.

4.2 ЕИСК напълно подкрепя по-разнообразен и по-пропорционален подход към различните видове обществени услуги, който да цели изясняване на правилата за финансиране. Той също така одобрява освобождаването от задължението за уведомяване за малките по размер обществени услуги и за някои социални услуги, които обаче следва да бъдат дефинирани. Особено важно е да се запази съществуващият режим на освобождаване в някои области (напр. заетост на уязвими групи като хората с увреждания).

4.3 В този смисъл ЕИСК се пита относно причините, поради които Комисията е ограничила само до местното равнище обхвата на освобождаването от задължението за уведомяване за

малките услуги, докато условието да не се засяга търговията между държавите-членки би следвало да бъде достатъчно на местно и регионално и дори на национално равнище.

4.4 Според съобщението преразглеждането на пакета е част от по-широките цели на Комисията в областта на обществените услуги, по-специално нейното съобщение, озаглавено „За акт за единния пазар“, и стратегията „Европа 2020“.

4.5 Във връзка с това ЕИСК припомня, че в становището си „За акт за единния пазар“ (INT/548 от 15.03.2011 г.) счита, че „целта на съобщението и на другите мерки относно обществените услуги следва да бъде подкрепата за държавите-членки в развитието и подобряването на предоставяните от тях обществени услуги в съответствие с Протокола относно УОИ“.

4.6 В този смисъл ЕИСК призовава Комисията да изясни всеки един от начините на финансиране на компенсациите за задължения за обществени услуги, ако отговарят на критериите от делото Altmark и следователно не се подчиняват на правилата на „държавните помощи“. В момента има остатъчна липса на осведоменост относно процедурите за уведомяване и различните случаи на освобождаване. Това води до свиване на пазара, тъй като организациите, разчитащи на компенсации, за да осигуряват ефективно обслужване, не са в състояние да се конкурират, като по този начин оказват пряко въздействие върху живота на гражданите на ЕС, които са лишени от качествени и достъпни услуги.

4.7 Според ЕИСК вписването в Протокола относно УОИ на разграничението между икономически и неикономически услуги, без да се реши проблемът с различаването на тези две категории, е доказателство за необходимостта от изясняване на въпросните понятия и режими, включително ролята на организациите с нестопанска цел и на понятието „разумна печалба“, за да не бъдат зависими изключително от законодателен или съдебен подход за всеки отделен случай. Поради двойните цели на социалната политика и на политиката на конкуренция има нужда от изясняване на понятието „разумна печалба“. Ето защо би било по-полезно, ако на европейско равнище се предвидят регулаторни насоки и тълкуване на съответните съображения.

4.8 Можем само да одобрим намерението на Комисията да изясни разликата между ОУИИ и НИУОИ. Както ЕИСК отбеляза в становището си относно „Бъдещето на услугите от общ интерес“ (CESE 976/2006), разграничаването между икономически и неикономически характер остава неясно и мъгляво.

4.9 ЕИСК е убеден, че предвид трудностите във връзка с определянето на понятието „НИУОИ/УОИИ“, от една страна, и с оглед на риска при възприемането на рестриктивен подход, от друга страна, не трябва да се съсредоточаваме върху стопанското или нестопанското естество на явлението, а върху особената мисия на въпросните услуги и върху задълженията (задължения за обществени услуги), наложени им от публичен орган за изпълнението на техните задачи, които трябва да бъдат ясно определени.

4.10 Ако чрез протокола относно УОИ Договорът от Лисабон въведе наръчник за правилата относно УОИ (както икономически, така и неикономически), същият този договор, чрез член 14, въведе ново правно основание за услугите от общ икономически интерес, оставяйки на Съвета и Европейския парламент да подготвят, чрез регламенти в съответствие с обикновената законодателна процедура, принципите и условията (включително икономически и финансови), които да им позволяват да изпълняват своите задачи.

4.11 Ето защо ЕИСК смята, че в този контекст правилата за прилагане на компенсациите за задълженията за обществени услуги във връзка с държавните помощи могат да бъдат по-демократични за десетките хиляди публични органи, които ще трябва да ги осъществяват, ако зависят от прилагането на обикновената законодателна процедура съгласно член 14 от ДФЕС, при условие че е спазен Договорът.

4.12 ЕИСК приветства намерението на Комисията да насърчи държавите-членки да придадат по-голяма тежест на съображенията за ефективност. Тя не бива да се съсредоточава единствено върху икономическите критерии, а да отчита и социалните, териториалните и екологичните аспекти, с оглед на конкретните задачи на всяка УОИИ, определени от публичните органи. Комисията не следва да свежда критериите за „ефективност“ само до краткосрочни съображения, а да включи в тях и качеството, резултатите и устойчивостта на услугите, особено когато става въпрос за социални и здравни услуги. Освен това особеностите на предприятията на социалната икономика (кооперации, взаимоспомагателни дружества, сдружения и фондации) също следва да бъдат взети под внимание.

4.13 По този начин голяма част от услугите от общ интерес като здравеопазването или социалните услуги се характеризират с асиметрична връзка между извършителя и бенефициера, която е различна от търговска връзка от вида доставчик/потребител. Услугите от общ интерес често са решения според всеки отделен случай, отчитащи специфичната ситуация и нуждите на потребителите. Те могат да действат единствено на

принципа на солидарността и силно зависят от публичното финансиране. ЕИСК би искал да прикани Комисията да започне консултация, за да направи преглед на това за кои обществени услуги в сферата на СУОИ може да се приложи груповото освобождаване, тъй като те не засягат съществено конкуренцията или предоставят трансгранични възможности.

4.14 От друга страна, с този критерий за ефективност е все едно критериите за оценяване от Решението и от Насоките да се равняват с четвъртия критерий от решението по делото Altmark. Тогава би имало опасност това да се прилага за всички компенсации, включително изплатените за малки обществени услуги, предоставяни на местно равнище и имащи ограничено въздействие върху търговията между държавите-членки, както и за някои социални услуги от общ интерес, които обаче Комисията възнамерява да освободи от задължението за уведомяване и да ги разглежда като съвместими с вътрешния пазар. Това би означавало, че тези услуги остават подчинени на последващ контрол, което би довело до поредна правна несигурност.

4.15 Такава несигурност съществува и по отношение на присвоеното от Комисията право за оценяване на ефективността, докато при делото M6/TF1 (T-568/08 и T-573/08) съдът не ѝ призна такива правомощия.

4.16 Що се отнася до намерението на Комисията за изясняване на ограниченията, наложени на държавите-членки при класирането на някои УОИИ, ЕИСК от години призовава да се изяснят условията за прилагане на член 106, параграф 2, който е предмет на противоположни тълкувания, тъй като, от една страна, е представен като дерогация или изключение от общите правила на Договора (вж. Съобщение от 20.11.2007 г.), но, от друга страна, в Бялата книга от 2004 г. се казва, че „в случай на напрежение ефективното изпълнение на задача от общ интерес надделява над прилагането на правилата на Договора“.

Брюксел, 15 юни 2011 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Staffan NILSSON