

## Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Služby obecného hospodářského zájmu – způsob rozdělení pravomocí mezi EU a členské státy

(stanovisko z vlastní iniciativy)

(2010/C 128/11)

Zpravodaj: pan HENCKS

Dne 26. února 2009 se Evropský hospodářský a sociální výbor, v souladu s čl. 29 odst. 2 Jednacího řádu, rozhodl vypracovat stanovisko z vlastní iniciativy k tématu

*Služby obecného hospodářského zájmu – způsob rozdělení pravomocí mezi EU a členské státy.*

Specializovaná sekce Doprava, energetika, infrastruktura a informační společnost, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 8. září 2009.

Na 457. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 4. a 5. listopadu 2009 (jednání dne 4. listopadu 2009), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 155 hlasy pro, 1 hlas byl proti a 9 členů se zdrželo hlasování.

### 1. Námět stanoviska z vlastní iniciativy

1.1 Ve svém akčním plánu nazvaném Program pro Evropu – návrhy občanské společnosti (CESE 593/2009) Výbor zdůraznil význam služeb obecného zájmu zakotvených v Listině základních práv Evropské unie, jak jsou definovány v protokolu připojeném k Lisabonské smlouvě.

1.2 Tento protokol o službách obecného zájmu představuje důležité novum Lisabonské smlouvy, neboť pokrývá veškeré služby obecného zájmu a vůbec poprvé do smlouvy zavádí pojem „nehospodářské služby obecného zájmu“ jako protiklad ke „službám obecného hospodářského zájmu“.

1.3 Tento protokol není pouhým prohlášením, jež vykládá smlouvy a společné hodnoty Evropské unie, pokud jde o služby obecného zájmu, ale představuje pro EU a její členské státy určitý návod. Ve svých ustanoveních staví zcela jednoznačně na první místo uživatele, uspokojení jeho potřeb, preferencí a práv a stanoví společné zásady v podobě vysoké úrovně kvality, bezpečnosti a dostupnosti, rovného zacházení a podpory univerzálního přístupu.

1.4 Ve svém Programu pro Evropu EHSV navrhuje připravit iniciativu Společenství, kterou by se zahájila skutečná diskuse o definici pokynů týkajících se služeb obecného zájmu, a to vzhledem k jejich významu pro sociální a územní soudržnost Evropské unie na pozadí globalizace a k cíli podporovat univerzální přístup a práva uživatelů, jak je stanoveno v Lisabonské smlouvě.

1.5 Článkem 14 Smlouvy o fungování Evropské unie totiž Lisabonská smlouva pro legislativní orgány Společenství poprvé

zavádí obecně použitelný právní základ, jenž je odlišný od právního základu, který se týká vnitřního trhu a na jehož základě byly vytvořeny dílčí směrnice, jimiž jsou liberalizovány síťové služby obecného hospodářského zájmu (elektronická komunikace, elektrická energie, plyn, veřejná doprava, poštovní služby).

1.6 Zmíněný článek 14 je zaměřený na hospodářské a finanční podmínky, jež jsou pro úspěšné splnění zvláštního poslání služeb obecného hospodářského zájmu nezbytné, a vyzývá, aby Rada a Evropský parlament tyto podmínky stanovovaly legislativním postupem formou nařízení.

1.7 V souvislosti se svými návrhy, jež učinil v Programu pro Evropu, vyjadřuje EHSV v tomto stanovisku z vlastní iniciativy obavy v souvislosti s prováděním článku 14 Lisabonské smlouvy a navrhuje zamyslet se nad možným přínosem a obsahem legislativních iniciativ evropských institucí, a objasnit tak následující otázky:

- Kdo vymezuje služby obecného zájmu, jejich cíle, poslání a otázku odpovědnosti?
- Jakým způsobem tak může učinit?
- V jakých oblastech by mohly být služby obecného zájmu ES potřebné pro splnění cílů EU?

### 2. Vymezení, cíle, poslání služeb obecného zájmu a otázka odpovědnosti

2.1 Protokol, jenž je uveden v příloze Lisabonské smlouvy, poprvé zavádí pojem „nehospodářské služby obecného zájmu“, přičemž ve Smlouvách byla až dosud řeč pouze o „službách obecného hospodářského zájmu“.

2.2 Protokol o službách obecného zájmu přiložený k Lisabonské smlouvě na jedné straně potvrzuje výsadní pravomoc členských států, pokud jde o nehopodářské služby obecného zájmu (avšak za předpokladu, že budou dodržovat obecné zásady práva ES), a na straně druhé „zásadní úlohu a široké rozhodovací pravomoci celostátních, regionálních a místních orgánů při poskytování, pořizování a organizování služeb obecného hospodářského zájmu, aby tyto služby co nejlépe odpovídaly potřebám uživatelů“. Neupřesňuje však, jaký rozdíl je mezi službou hospodářské a nehopodářské povahy.

2.3 Od Amsterodamské smlouvy (1997) je ve Smlouvě o ES (článku 16) jasně stanovena sdílená pravomoc a odpovědnost EU a členských států v oblasti služeb obecného hospodářského zájmu, a to tak, že podle Smlouvy „pečují Společenství a členské státy v rámci svých pravomocí a v oblasti působnosti této smlouvy o to, aby zásady a podmínky pro fungování těchto služeb umožňovaly naplnění jejich úkolů“.

2.4 Toto sdílení pravomocí však dnes není ani zdaleka vyjasněno, což vede k nejistotě všech dotčených subjektů (veřejných úřadů, poskytovatelů služeb, regulačních agentur, uživatelů, občanské společnosti) a velkému nárůstu předběžných otázek a sporů, jež řeší Soudní dvůr ES. Vzhledem k tomu, že tento soud rozhoduje o každém případě zvláště na základě svých předchozích rozsudků a stávající právní úpravy, která, pokud jde o služby obecného zájmu či služby obecného hospodářského zájmu, není velmi propracovaná, podléhají v oblasti hospodářské soutěže orgány státní správy i místní samosprávy stále více právu ES, a to zejména pokud jsou veřejné služby vykonávány společně s jinými partnery.

2.5 Poukaz na potřeby uživatelů, ať již jde o soukromé osoby či odborníky, je tedy zapotřebí považovat za klíčový prvek, který bude nutno respektovat, neboť zřízení služeb obecného hospodářského zájmu bude opodstatněné pouze v případě, že umožní plnit úkoly obecného zájmu ve prospěch hlavních příjemců těchto služeb.

2.6 Stanovení povahy a rozsahu určitého úkolu služeb obecného hospodářského zájmu ve zvláštních oblastech činnosti, které buď nespádají do působnosti ES, nebo jsou založeny pouze na omezené či sdílené pravomoci, zůstává v zásadě i nadále v pravomoci členských států.

2.7 Instituce EU, a zejména Evropskou komisi, zmíněný protokol vyzývá, aby braly v potaz „rozmanitost“ služeb obecného hospodářského zájmu a „rozdíly mezi potřebami a preferencemi uživatelů, které mohou vzniknout v důsledku rozdílné zeměpisné, sociální nebo kulturní situace“.

2.8 Při kontrole, jak členské státy dodržují pravidla Smlouvy, pokud jde o rozsah vymezení služeb obecného hospodářského zájmu, bude tedy Komise muset více zohlednit zákonitost veřejné správy a demokratická rozhodnutí každého členského státu. Rozsah a obsah posouzení „zjevného pochybení“ a způsob, jakým jej Komise provede, by proto měly být upraveny s cílem předejít, pokud možno, vzniku střetů a sporů.

2.9 V případě všech služeb obecného zájmu a obecného hospodářského zájmu dnes panuje dvojitá nejistota, která nepříznivě ovlivňuje naplnění jejich úkolů. Jde o:

— pravomoci a odpovědnost Unie, členských států a místních samospráv,

— hospodářskou či nehopodářskou povahu služeb, která je určena na základě souboru právních předpisů, jež se na tyto služby vztahují.

2.10 V souladu s článkem 14 Lisabonské smlouvy je tedy zapotřebí tuto problematiku prostřednictvím jedné či více legislativních iniciativ osvětlit a poskytnout potřebné záruky, přičemž je nutno mít na paměti povahu a specifičnost různých druhů služeb obecného hospodářského zájmu (sociální služby, opatření na podporu integrace na trhu práce, pomoc znevýhodněným či zdravotně postiženým osobám, sociální bydlení atd.). Nejde o to, sjednotit služby obecného hospodářského zájmu v rámci celé EU, ale nalézt vhodnou rovnováhu mezi jednotou a rozmanitostí – jednotou několika společných pravidel v těch nejdůležitějších oblastech a rozmanitostí odvětvovou i národní.

### 3. Způsoby vymezení

3.1 Široké rozhodovací pravomoci, jež mají členské státy, pokud jde o vymezení toho, co považují za službu obecného hospodářského zájmu, je při dovolávání se existence a potřeby ochrany určitého úkolu služeb obecného hospodářského zájmu nezbytnou povinností dbát na to, aby tento úkol splňoval určitá minimální kritéria společná pro všechny úkoly služeb obecného hospodářského zájmu ve smyslu Smlouvy, která jsou upřesněna judikaturou, a prokázat, že tato kritéria jsou v daném případě náležitě splněna.

3.2 Jde zejména o existenci úředního aktu, kterým daný stát dotčené provozovatele pověřuje plněním určitého úkolu služeb obecného hospodářského zájmu a jímž stanovuje rozsah a povahu tohoto úkolu. Tento úřední akt vystavený příslušným veřejným orgánem musí být podle vnitrostátních právních předpisů – zákona, nařízení, smlouvy, úmluvy atd. – právně závazný.

3.3 Členský stát musí na základě právních předpisů ES stanovit zvláštní úkoly obecného zájmu, kvůli nimž si podle jeho názoru daná služba díky své zvláštní povaze zaslouží být označena za službu obecného hospodářského zájmu a odlišena od ostatních hospodářských činností provozovaných na volném trhu.

3.4 Naopak zjistí-li Komise při svém posouzení, že členský stát nepředložil důkaz o tom, že tato kritéria byla splněna, nebo dojde-li k závěru, že splněna nebyla, může tato skutečnost představit zjevné pochybení, za něž musí uvalit postih.

3.5 Členský stát se může rozhodnout, že splnění určitého úkolu služeb obecného hospodářského zájmu zadá několika provozovatelům ze stejného odvětví, aniž by musel každému z nich tento úkol svěřit zvláštním aktem či pověřením.

3.6 Všechna tato ustanovení vyplývají z judikatury Soudního dvora, ale nejsou jasně stanovena a konsolidována v sekundárním právu, což vede k právní nejistotě různých zúčastněných subjektů nebo alespoň k takovému pocitu u řady z nich.

3.7 Pokud jde o sociální služby, směrnice o službách na vnitřním trhu rozlišuje na jedné straně poskytovatele pověřené státem a charitativní organizace uznané za takové státem a na straně druhé poskytovatele, kteří nemají k dispozici žádné pověření ani oficiální uznání.

3.8 Podle pracovního dokumentu SEK(2007) 1516 (který je k dispozici pouze v anglickém znění) má Komise za to, že pověření představuje úřední akt, který určitému podniku světuje poskytování služby obecného hospodářského zájmu, uvádí, jaký úkol obecného zájmu má daný podnik plnit, a také rozsah a všeobecné podmínky fungování dané služby obecného hospodářského zájmu.

3.9 Podle výkladu Evropské komise z pověření vyplývá *prvořadá* povinnost poskytovat či nabízet službu, a to bez rozdílu a bez ohledu na zvláštní povahu této služby. Podle Komise uvedená povinnost poskytovat službu neplatí pro charitativní organizace, které jsou za takové uznány státem, aniž by však podmínky a forma tohoto uznání byly upřesněny.

3.10 Dále „svolení“ veřejného orgánu, kterým veřejný orgán povoluje poskytovateli služeb poskytovat určité služby, podle Komise neodpovídá pověření a nezakládá povinnost pro provozovatele dané služby poskytovat. Ani pojem „svolení“ se však nevyskytuje v primárním právu, ani v právu sekundárním.

3.11 Ani v tomto případě se nemůžeme spokojit s případným vysvětlením, jež by bylo výsledkem soudních sporů a rozhodčích řízení; legislativní iniciativa ve spolupráci se zúčastněnými stranami tedy může tuto problematiku osvětlit a zároveň může poskytnout právní jistotu.

3.12 Při tomto objasnění na žádost příslušných zúčastněných stran by měla být zohledněna stávající situace ve členských státech, jež je dána historickým vývojem, tradicemi a formou sociálního uspořádání, a za předpokladu, že to vyžadují cíle v oblasti obecného zájmu a kvality služeb, by mělo být zajištěno její zachování.

#### 4. Služby obecného zájmu ES

4.1 Ve dvou svých nedávno přijatých stanoviscích (stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu *Sociální dopady vývoje vztahu mezi dopravou a energetikou*, CESE 1293/2008, a stanovisko k tématu *Zelená kniha – Na cestě k zabezpečené, udržitelné a konkurenceschopné evropské energetické síti*, CESE 1029/2009; zpravodajkou obou stanovisek byla paní Batus). EHSV vyjádřil názor, že by měly být vypracovány studie proveditelnosti evropské energetické služby obecného zájmu, kterou by mohla využívat společná energetická politika.

4.2 Ve své zelené knize nazvané *Na cestě k zabezpečené, udržitelné a konkurenceschopné evropské energetické síti* vyjadřuje Evropská komise podporu myšlenky vytvořit provozovatele evropské přepravní soustavy zemního plynu prostřednictvím postupného vybudování nezávislé společnosti, která by spravovala jednotnou síť pro přepravu zemního plynu v celé EU.

4.3 Nicméně je zapotřebí konstatovat, že evropské instituce, členské státy či jejich vlády, které jsou nuceny respektovat jak národní rozmanitost, tak společnou potřebu budovat jednotný evropský trh, se jen obtížně ztotožňují s myšlenkou služeb

obecného zájmu ES (ať už hospodářských či nehopodářských). Myšlenka vytvořit evropské energetické služby tak zatím u politických činitelů nenašla podporu.

4.4 Služby obecného zájmu ES jsou však nutné k tomu, aby bylo možno pokračovat v budování společné Evropy. Budou výrazem evropské solidarity a úsilí řešit výzvy, jimž Evropská unie čelí v důležitých a mezinárodních či nadnárodních oblastech, jako jsou bezpečnost dodávek energie, zajištění vodních zdrojů, ochrana biologické rozmanitosti, zachování čistoty ovzduší, vnitřní a vnější bezpečnost atd. Jde o služby, které nemohou poskytovat organizace činné pouze na celostátní či místní úrovni, protože nejde o místní služby, jako například služby sociální, ani výhradně o místní, regionální či celostátní služby obecného zájmu.

4.5 V této souvislosti se EHSV vyslovuje pro partnerství veřejného (EU a členské státy) a soukromého sektoru, jež by vedla ke zvýšení bezpečnosti dodávek energie a integrovanému řízení vzájemně propojených energetických sítí (zemní plyn, elektrická energie, ropa) stejně jako k vytvoření sítě pro příbřežní větrnou energii a napojení jednotlivých větrných elektráren na pobřežní rozvodnou síť, což by mohlo vést k podstatnému snížení provozních a investičních nákladů a posílení pobídek k investování do projektů nových sítí.

4.6 Pokud jde o pravomoci každého členského státu, např. v otázce skladby zdrojů energie, přesahují sociální a společenské otázky, jež vyvstávají v souvislosti s řízením a využíváním přírodních zdrojů, jadernou energií, změnou klimatu, udržitelným řízením a bezpečností, tradiční hranice jednotlivých států a mohou být uspokojivě vyřešeny pouze v rámci evropské koncepcie obecného zájmu a příslušných služeb.

4.7 Skutečnost, že státy mají zásadní pravomoc vymezit služby obecného hospodářského zájmu, nijak neomezuje pravomoci Evropské unie vymezit služby obecného (hospodářského) zájmu na úrovni EU, a to v případě, že je to přiměřené cílům EU a nezbytné pro jejich splnění. Primární právo stejně jako právo sekundární a judikatura dávají Evropské unii coby veřejné instanci možnost, aby v oblastech, v nichž má výsadní pravomoc, či dokonce pravomoc omezenou nebo sdílenou, poskytovala, zadávala organizovala a financovala tyto služby za stejných podmínek a podle stejných pravidel jako členské státy.

4.8 Článek 16 Smlouvy o ES jasně stanoví, že EU a členské státy sdílejí pravomoc a odpovědnost, přičemž konkrétně uvádí, že Společnoství a členské státy v rámci svých pravomocí pečují o to, aby zásady a podmínky pro fungování služeb obecného hospodářského zájmu umožňovaly naplnění jejich úkolů.

4.9 Služby obecného hospodářského zájmu jsou totiž součástí souboru cílů Evropské unie (respektování základních práv, podpora blahobytu občanů, sociální spravedlnost, sociální soudržnost atd.), jež jsou pro společnost nezbytné. Z toho vyplývá, že Unie, která je odpovědná za podporu úrovně a kvality života na celém evropském území, má rovněž určitou odpovědnost, pokud jde o nástroje, jež umožňují uplatňovat základní práva a dosáhnout sociální soudržnosti.

4.10 Smlouvy jasně vymezují pravomoci EU, přičemž některé z nich mohou v souladu se zásadou subsidiarity obnášet možnost vytvořit na úrovni Společenství určité útvary, orgány, agentury či jiné celky (dopravní politika, transevropské sítě, ochrana životního prostředí, ochrana spotřebitele, hospodářská, sociální a územní soudržnost EU, vnitřní a vnější bezpečnost, boj proti změně klimatu, bezpečnost dodávek energie atd.).

4.11 Přestože některé služby, jako jsou agentury Společenství pro zajištění námořní, potravinové či železniční bezpečnosti nebo agentura zodpovědná za provozní spolupráci u vnějších hranic či služby „jednotné nebe“ a „Galileo“, nejsou právně zakotveny jako služby obecného nebo obecného hospodářského zájmu, odpovídají svou povahou obecnému evropskému zájmu.

4.12 Spíše než zaujmout obranný postoj, by tedy instituce EU, aniž by předjímal status provozovatelů, měly uznat existenci a potřebu služeb obecného zájmu ES v oblastech, v nichž EU může přispět ke splnění svých cílů účinněji, než by dokázaly jednotlivé členské státy samostatně.

V Bruselu dne 4. listopadu 2009

*předseda*  
*Evropského hospodářského a sociálního výboru*  
Mario SEPI

---