

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl visuotinės ekonominės svarbos paslaugų: kaip turėtų būti padalyta atsakomybė tarp ES ir valstybių narių?

(nuomonė savo iniciatyva)

(2010/C 128/11)

Pranešėjas **Raymond HENCKS**

2009 m. vasario 26 d. Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas, vadovaudamasis Darbo tvarkos taisyklių 29 straipsnio 2 dalimi, nusprendė parengti nuomonę savo iniciatyva dėl

Visuotinės ekonominės svarbos paslaugų: kaip turėtų būti padalyta atsakomybė tarp ES ir valstybių narių?

Transporto, energetikos, infrastruktūros ir informacinės visuomenės skyrius, kuris buvo atsakingas už Komiteto darbo šiuo klausimu organizavimą, 2009 m. rugsėjo 8 d. priėmė savo nuomonę.

457-ojoje plenarinėje sesijoje, įvykusioje 2009 m. lapkričio 4–5 d. (2009 m. lapkričio 4 d. posėdis), Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas priėmė šią nuomonę 155 nariams balsavus už, 1 – prieš ir 9 susilaikius.

1. Nuomonės savo iniciatyva tema

1.1. Savo veiksmų plane „Programa Europai: pilietinės visuomenės pasiūlymai“ (CESE 593/2009) EESRK pabrėžė visuotinės svarbos paslaugų (VSP), numatytų Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje ir apibrėžtų protokole, pridėtame prie Lisabonos sutarties, reikšmę.

1.2. Šis visuotinės svarbos paslaugoms skirtas protokolas yra svarbi Lisabonos sutarties naujovė, nes jis apima visas VSP ir jo tekste sutartyje pirmą kartą pateikiama visuotinių ne ekonominės svarbos paslaugų (VNESP) sąvoka jas atskiriant nuo visuotinės ekonominės svarbos paslaugų (VESP).

1.3. Minėtasis protokolas – tai ne dar viena steigimo sutarčių ir bendrųjų Europos Sąjungos vertybių aiškinamoji deklaracija dėl VSP, o Sąjungai ir valstybėms narėms skirtas jų teikimo vadovas. Šio dokumento nuostatose pagrindinis dėmesys pabrėžtinai skiriamas vartotojui, jo poreikių tenkinimui, jo pasirinkimui ir teisėms, ir įtvirtinami bendrieji aukšto lygio kokybės, saugumo, prieinamumo, vienodų sąlygų ir visuotinės prieigos užtikrinimo principai.

1.4. Atsižvelgdamas į Lisabonos sutartyje užsibrėžtą siekį užtikrinti visuotinę prieigą ir vartotojų teises, EESRK savo „Programoje Europai“ siūlo parengti Bendrijos masto iniciatyvą siekiant paskatinti rimtą diskusiją, kuri padėtų nustatyti VSP teikimo gaires, kadangi mano, kad globalizacijos sąlygomis šios paslaugos labai svarbios Europos Sąjungos socialinei ir teritorinei sanglaudai.

1.5. Lisabonos sutartyje iš tikrųjų pirmą kartą (Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 14 straipsnyje) nustatomas bendras

Bendrijos teisės aktų leidėjui skirtas teisinis VESP pagrindas, besiskiriantis nuo vidaus rinkai taikomo teisinio pagrindo, kuriuo buvo grindžiamos sektorinės direktyvos dėl tinklais teikiamų VESP (elektroniniai ryšiai, elektra, dujos, viešasis transportas, pašto paslaugos) liberalizavimo.

1.6. Minėtame 14 straipsnyje daugiausia dėmesio skiriama ekonominėms ir finansinėms sąlygoms, kurios leistų tinkamai įgyvendinti konkrečias su visuotinės ekonominės svarbos paslaugomis siejamas užduotis; Taryba ir Europos Parlamentas raginami priimti atitinkamus reglamentus šioje srityje.

1.7. Vadovaudamasis savo „Programa Europai“, šioje nuomonėje savo iniciatyva EESRK aptaria Lisabonos sutarties 14 straipsnio nuostatų įgyvendinimą ir siūlosi atlikti ES institucijų teisiųjų iniciatyvų galimos pridėtinės vertės ir turinio tyrimą siekiant atsakyti į šiuos klausimus:

— kas apibrėžia visuotinės svarbos paslaugas, jų tikslus, užduotis ir atsakomybę?

— kokias formas ši apibrėžtis gali įgyti?

— kokiose srityse gali prireikti Bendrijos visuotinės svarbos paslaugų siekiant įgyvendinti Sąjungos tikslus?

2. VSP apibrėžtis, tikslai, užduotys ir atsakomybė

2.1. Prie Lisabonos sutarties pridėtame protokole pirmą kartą pateikta visuotinių ne ekonominės svarbos paslaugų (VNESP) apibrėžtis, tuo tarpu iki šiol visose sutartyse buvo kalbama tik apie visuotines ekonominės svarbos paslaugas (VESP).

2.2. Prie Lisabonos sutarties pridėtame protokole patvirtinama išimtinė valstybių narių kompetencija VNESP srityje (nepažeidžiant bendrųjų Bendrijos teisės principų) ir „svarbus nacionalinių, regioninių ir vietos valdžios institucijų vaidmuo ir didelė veiksmų laisvė teikiant, pavedant teikti ar organizuojant kuo labiau vartotojų poreikius atitinkančias visuotinius ekonominius interesus tenkinančias paslaugas“. Vis dėlto protokole nepatikslinta, kuo ekonominės svarbos paslauga skiriasi nuo ne ekonominės svarbos paslaugos.

2.3. Pasirašius Amsterdamo sutartį (1997 m.), ES steigimo sutarties 16 straipsnyje buvo tiksliai nustatyta, kad VESP srityje Sąjunga ir valstybės narės dalijasi kompetencija ir atsakomybe: „Bendrija ir valstybės narės pagal savo atitinkamus įgaliojimus ir šios Sutarties taikymo sritį rūpinasi, kad tokios paslaugos būtų pagrįstos principais ir sąlygomis, padedančiomis joms atlikti savo užduotis.“

2.4. Tačiau šis kompetencijos pasidalijimas iki šiol dar nėra pakankamai išaiškintas, todėl visiems susijusiems subjektams (valdžios institucijoms, paslaugų teikėjams, reguliavimo agentūroms, naudotojams, pilietinei visuomenei) kyla neaiškumų, o Europos Bendrijų Teisingumo Teismui pateikiama vis daugiau prejudicinių klausimų ir yra vis daugiau teisminių ginčų. Teisingumo Teismas kiekvieną konkrečią bylą nagrinėja atskirai, vadovaudamasis galiojančiomis teisės normomis (menkai pritaikytomis VESP / VNESP sričiai) ir savo ankstesne praktika, todėl viešosios valdžios institucijos ir vietos bei regionų valdžios institucijos vis dažniau privalo vadovautis Bendrijos konkurencijos teise, ypač atvejais, kai viešosios paslaugos teikiamos kartu su kitais partneriais.

2.5. Tačiau nuoroda į vartotojų – privačių asmenų ir verslo subjektų – poreikius turi būti esminis elementas, į kurį privaloma atsižvelgti, nes VESP kūrimas pateisinamas tik tada, jei leidžia įgyvendinti visuotinės svarbos užduotis, naudingas pagrindiniams šių paslaugų naudotojams.

2.6. VESP užduoties pobūdžio ir aprėpties nustatymas konkrečiose veiklos srityse, kurios nepriklauso Bendrijos kompetencijai arba kuriose ji turi tik ribotą arba pasidalijamąją kompetenciją, iš esmės ir toliau priklauso valstybės narės kompetencijai.

2.7. Bendrijos institucijos, visų pirma Europos Komisija, protokole raginamos atsižvelgti į VESP „įvairovę“ ir į „vartotojų poreikių bei prioritetų skirtumus dėl skirtingos geografinės, socialinės ar kultūrinės padėties“.

2.8. Komisija tikrindama, ar valstybės narės, nustatydamos VESP apibrėžties aprėptį, laikėsi sutarties nuostatų, nuo šiol privalės labiau atsižvelgti į kiekvienos konkrečios valstybės narės visuomenės požiūrį ir demokratišką pasirinkimą. Todėl reikės atitinkamai pritaikyti Komisijos atliekamo „akivaizdžios klaidos“ vertinimo aprėpties lauką, turinį ir įgyvendinimo tvarką, kad būtų kiek įmanoma išvengta konfliktų ir teisminių ginčų.

2.9. Šiuo metu dėl visų VSP ir VESP jaučiamas dvigubas netikrumas, turintis žalingo poveikio jų užduočių atlikimui. Jis susijęs su:

— Sąjungos, valstybių narių ir vietos bei regionų valdžios institucijų atitinkama kompetencija ir atsakomybė,

— ekonominiu arba ne ekonominiu paslaugų pobūdžiu, lemiančiu teisyne, remiantis kuriuo jos yra reglamentuojamos.

2.10. Todėl svarbu, kaip tai nustatyta Lisabonos sutarties 14 straipsnyje, kad teisėkūros iniciatyva (-os) suteiktų daugiau aiškumo ir reikiamas garantijas, tačiau kartu turi būti atsižvelgta į skirtingo pobūdžio VESP ypatumus (socialinės paslaugos, įtraukimo į darbo rinką priemonės, pagalba palankių sąlygų neturintiems arba neigaliems asmenims, socialinis būstas ir pan.). Reikia stengtis ne suvienodinti VESP visoje ES, bet derinti vienovę ir įvairovę: keletu bendrų taisyklių pagrindinėse srityse vienovę, sektorių ir nacionalinę įvairovę.

3. Apibrėžties formos

3.1. Dideli savaveiksmiškumo įgaliojimai, suteikti valstybėms narėms nustatyti, ką jos laiko VESP, neatleidžia jų (tuomet, kai jos paskelbia apie VESP užduotį ir būtinybę ją apsaugoti) nuo pareigos prižiūrėti, kad ji atitiktų tam tikrus būtinuosius bendrus kiekvienai VESP užduočiai taikomus kriterijus, nustatytus sutartimi ir patikslintus remiantis teismų praktika, bei įrodyti, kad atitinkamu konkrečiu atveju šių kriterijų yra laikomasi.

3.2. Taigi, turi būti oficialus nacionalinės valdžios institucijos aktas dėl tam tikros VESP užduoties pavidimo konkrečioms ūkio subjektams, šios užduoties aprėpties ir pobūdžio. Šis oficialus kompetentingos valdžios institucijos aktas nacionalinėje teisėje turi turėti privalomąją teisinę galią: būti įstatymas, reglamentas, sutartis, susitarimas ir pan.

3.3. Valstybė narė, remdamasi Bendrijos teisės normomis, turi nurodyti konkrečias visuotinės svarbos užduotis, dėl kurių, jos manymu, konkrečią paslaugą, atsižvelgiant į jos specifinį pobūdį, dera pripažinti visuotinės ekonominės svarbos paslauga ir skirti nuo kitos laisvoje rinkoje vykdomos ekonominės veiklos.

3.4. Atvirkščiai, jei valstybė nepateikia minėtų kriterijų atitikties įrodymų arba tų kriterijų nesilaiko, tai gali būti pripažinta akivaizdžia vertinimo klaida, už kurią Komisija turi skirti sankcijas.

3.5. VSEP užduočiai atlikti valstybė narė gali pasirinkti keletą vieno sektoriaus ūkio subjektų, tačiau neprivalo kiekvienam jų atskirai individualiu aktu ar įgaliojimu pavesti atlikti minėtą užduotį.

3.6. Visos šios nuostatos grindžiamos ETT praktika, tačiau nėra aiškiai apibrėžtos ir įtvirtintos antrinės teisės aktuose, todėl įvairioms suinteresuotosioms šalims kyla teisinio neapibrėžtumo problema ar bent jau daliai jų šios nuostatos atrodo neaiškios.

3.7. Direktyvoje dėl paslaugų vidaus rinkoje kalbant apie socialines paslaugas atskiriami valstybės įgaliojimai paslaugų teikėjai bei valstybės labdaringomis pripažintos organizacijos ir paslaugų teikėjai, kurie nėra įgaliojami ar oficialiai pripažinti.

3.8. Darbo dokumente SEC(2007)1516 (jis parengtas tik anglų kalba) Komisija teigia, kad įgaliojimas yra oficialus aktas, kuriuo įmonei pavedama teikti VSEP, jame nurodoma atitinkamos įmonės visuotinės svarbos užduotis ir VESP aprėptis bei bendros teikimo sąlygos.

3.9. Pagal Komisijos aiškinimą, pavedimas *visų pirma* yra įpareigojimas – suteikti paslaugą ar sudaryti sąlygas ja naudotis nedarant skirtumo ir neatsižvelgiant į paslaugos pobūdžio specifiškumą. Pasak Komisijos, šis įpareigojimas suteikti paslaugą negalioja valstybės labdaringomis pripažintoms organizacijoms, tačiau nepatiksinama, kokios turi būti minėto pripažinimo sąlygos ir forma.

3.10. Be to, remiantis Komisijos aiškinimu, paslaugų teikėjui valdžios institucijos išduotas „leidimas“ teikti tam tikras paslaugas nėra įgaliojimas ir ūkio subjektas neįpareigojamas teikti atitinkamų paslaugų. Tačiau leidimo sąvoka nėra apibrėžta nei pirminėje, nei antrinėje teisėje.

3.11. Taigi, šiuo atveju vienintelė išeitis būtų atskirai aiškinti kiekvieną atvejį vykstant teisiniams ginčams ir arbitražo teisme; aiškumą ir teisinį tikrumą gali užtikrinti teisėkūros iniciatyva, įgyvendinama bendradarbiaujant su suinteresuotosiomis šalimis.

3.12. Atitinkamų suinteresuotųjų šalių prašymu rengiant minėtą aiškinimą, reikėtų įvertinti padėtį valstybėse narėse atsižvelgiant į jų istoriją, tradicijas ir socialinę sanklodą ir užtikrinti jų tęstinumą, kai tai yra pagrįsta visuotinės svarbos ir paslaugų kokybės tikslų požiūriu.

4. Bendrijos visuotinės svarbos paslaugos

4.1. Dviejose neseniai parengtose nuomonėse (EESRK nuomonė „Transporto ir energetikos binomo raidos socialinės pasekmės“, CESE 1293/2008 ir nuomonė dėl žaliosios knygos „Siekiant saugaus, tausojančio ir konkurencingo Europos energetikos tinklo“, CESE 1029/2009. Abiejų nuomonių pranešėja Laure Batut.) EESRK teigė, kad reikėtų atlikti tyrimą dėl Europos energijos tiekimo visuotinės svarbos paslaugos, kuri padėtų įgyvendinti bendrąją energetikos politiką, sukūrimo galimybių.

4.2. Žaliojoje knygoje „Siekiant saugaus, tausojančio ir konkurencingo Europos energetikos tinklo“ Komisija pasisako už tai, kad būtų įsteigtas Europos dujų perdavimo sistemos operatorius laipsniškai sukuriant nepriklausomą bendrovę, kuriai būtų pavesta valdyti bendrą visos ES dujų perdavimo tinklą.

4.3. Tačiau reikia pažymėti, kad laviruodamos tarp nacionalinių skirtumų ir bendro poreikio kurti bendrąją Europos rinką Europos institucijos ir šalių vyriausybės arba valstybės narės sunkiai

pratinasi prie Bendrijos visuotinės (ekonominės arba ne ekonominės) svarbos paslaugų idėjos. Todėl idėja sukurti Europos energijos tiekimo paslaugas dar nesulaukė ir sprendimus priimančių politikų pritarimo.

4.4. Vis dėlto Bendrijos VSP būtinos siekiant tęsti bendros Europos kūrimą. Tokios paslaugos būtų Europos solidarumo įrodymas sprendžiant svarbiausiose ir tarptautinėse ar tarpvalstybinėse srityse Sąjungai išskylančius uždavinius įrodymas: energijos tiekimo patikimumas, vandens išteklių saugumas, Biologinės įvairovės išsaugojimas, oro kokybės išsaugojimas, vidaus ir išorės saugumas ir pan. Šios paslaugos negali apsiriboti atskiromis organizacijomis, nacionaliniu ar vietos lygiu, kadangi tai nėra vietos paslaugos, pavyzdžiui, socialinės paslaugos arba visuotinės, tačiau išskirtinai vietos, regionų ar nacionalinės svarbos paslaugos.

4.5. Atsižvelgiant į tai, EESRK pasisako už viešąją (Europos Sąjungos ir valstybių narių) ir privačią partnerystę, kuri leistų pagerinti energijos tiekimo patikimumą ir galiausiai įdiegti sujungtų energetikos (dujų, elektros, naftos) tinklų integruotą valdymą, taip pat vystyti jūrų vėjo energijos tinklus ir vėjo jėgainių parkus susieti su sausumos energijos tinklais, kadangi tai padėtų iš esmės sumažinti eksploatacijos ir investicijų sąnaudas ir dar labiau paskatintų investuoti į naujus tinklų projektus.

4.6. Turint omenyje atskirų valstybių narių kompetenciją, pavyzdžiui, energijos rūšių derinimo klausimu, socialinės ir visuomenės problemos, susijusios su valdymu ir naudojimu gamtos išteklių, branduolinės energijos, klimato kaitos ir tvaraus valdymo, saugumo srityse, peržengia tradicines valstybių sienas ir gali būti tinkamai sprendžiamos tik vadovaujantis Europos visuotinės svarbos ir atitinkamų paslaugų idėja.

4.7. Nors apibrėžti VSEP iš esmės yra valstybių narių kompetencija, tai jokiū būdu nesumažina ES kompetencijos apibrėžti VS(E)P paslaugas Europos lygiu, kai tai yra būtina Sąjungos tikslams įgyvendinti ir su šiais tikslais dera. Pirminė teisė ir antrinė teisė bei teismų praktika Sąjungai, kaip valdžios institucijai, leidžia srityse, kuriose ji turi išimtinę kompetenciją, netgi ribotą ar pasidalijamąją kompetenciją, teikti, pavesti atlikti, organizuoti ir finansuoti šias paslaugas laikantis tokių pačių sąlygų ir taisyklių, kurios taikomos valstybėms narėms.

4.8. ES steigimo sutarties 16 straipsnyje buvo tiksliai nustatyta, kad Sąjunga ir valstybės narės dalijasi kompetencija ir atsakomybe patikslinant, kad Bendrija ir jos valstybės narės, atsižvelgiant į joms suteiktą atitinkamą kompetenciją, rūpinasi, kad VSEP teikiama būtų grindžiamas principais ir sąlygomis, kurios leistų šioms paslaugoms atlikti savo užduotis.

4.9. Iš tiesų, VSEP neatsiejamos nuo keleto visuomenei ypač svarbių Europos Sąjungos tikslų (pagrindinių teisių užtikrinimas, piliečių gerovės kūrimas, socialinis teisingumas, socialinė sanglauda ir t. t.). Tai lemia, kad Sąjunga, kuri yra atsakinga už gyvenimo lygio ir kokybės gerinimą visoje Europos Sąjungoje, taip pat yra atsakinga už pagrindinių teisių ir socialinės sanglaudos užtikrinimo priemones.

4.10. Sutartyse aiškiai apibrėžiama ES kompetencija, kuri vadovaujantis subsidiarumo principu gali apimti ir kompetenciją kurti paslaugas, įstaigas, agentūras ar kitas struktūras Bendrijos lygiu (transporto politika, transeuropiniai tinklai, aplinkos apsauga, vartotojų apsauga, Europos ekonominė, socialinė ir teritorinė sanglauda, vidaus ir išorės saugumas, kova su klimato kaita, energijos tiekimo patikimumas ir pan.).

4.11. Nors teisinė nuoroda į VSP ir VSEP nebuvo pateikta tam tikrų paslaugų, tokių kaip Bendrijos saugumo agentūros – įskaitant agentūras, kurioms pavesta rūpintis jūrų saugumu, maisto sauga, geležinkelių saugumu, arba už operatyvaus bendradarbiavimo prie išorės sienų valdymą atsakingą agentūrą – arba paslaugos „Bendras Europos dangus“ ar „Galileo“, atveju, šios paslaugos savo pobūdžiu atitinka Europos visuotinės svarbos interesus.

4.12. Vietoj to, kad pasirinktų pasyvią strategiją, Bendrijos institucijos turėtų nepažeisdamos ūkio subjektų statuso pripažinti Bendrijos visuotinės svarbos paslaugų egzistavimą ir būtinybę tose srityse, kuriose ES veiksmai siekiant užsibrėžtų tikslų būtų veiksmingesni nei atskirų valstybių narių individualūs veiksmai.

2009 m. lapkričio 4 d., Briuselis

*Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto
pirmininkas
Mario SEPI*
