

Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas atzinums par tematu "Vispārējās tautsaimnieciskās nozīmes pakalpojumi: kompetenču sadalījums starp ES un dalībvalstīm"

(pašiniciatīvas atzinums)

(2010/C 128/11)

Ziņotājs: HENCKS KGS

Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komiteja 2009. gada 26. februārī saskaņā ar Reglamenta 29. panta 2. punktu nolēma izstrādāt pašiniciatīvas atzinumu par tematu

"Vispārējās tautsaimnieciskās nozīmes pakalpojumi: kompetenču sadalījums starp ES un dalībvalstīm".

Par Komitejas dokumenta sagatavošanu atbildīgā Transporta, enerģētikas, infrastruktūras un informācijas sabiedrības specializētā nodaļa savu atzinumu pieņēma 2009. gada 8. septembrī.

Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komiteja 457. plenārajā sesijā, kas notika 2009. gada 4. un 5. novembrī (4. novembra sēdē), ar 155 balsīm par, 1 pret un 9 atturoties, pieņēma šo atzinumu.

1. Pašiniciatīvas atzinuma priekšmets.

1.1. Savā rīcības plānā "Programma Eiropai: pilsoniskās sabiedrības priekšlikumi" (CESE 593/2009) EESK uzsvēra, cik svarīgi ir vispārējās nozīmes pakalpojumi, kas ir iekļauti Eiropas Savienības Pamattiesību hartā un noteikti Lisabonas līgumam pievienotajā protokolā.

1.2. Vispārējās nozīmes pakalpojumu protokols ir svarīgs Lisabonas līguma jauninājums, jo tas attiecas uz visiem vispārējās nozīmes pakalpojumiem un ar to tiek ieviests jēdziens "vispārējās nozīmes ar ekonomiku nesaistīti pakalpojumi" pretstatā "vispārējās tautsaimnieciskās nozīmes pakalpojumiem".

1.3. Vispārējās nozīmes pakalpojumu protokols nav tikai vienkārša deklarācija, ar ko interpretē ES līgumus un kopīgās vērtības saistībā ar vispārējās nozīmes pakalpojumiem, bet gan līdzinās lietošanas pamācībai, kas paredzēta ES un tās dalībvalstīm. Protokola noteikumos galvenā uzmanība pievērsta patērētājam, viņa vajadzību apmierināšanai, prioritātēm un tiesībām, un tajā ir iekļauti kopējie principi, proti, augsts kvalitātes līmenis, drošība un pieejamība, vienlīdzīga attieksme un vispārējās piekļuves veicināšana.

1.4. EESK "Programmā Eiropai" ierosināts izstrādāt Kopienas iniciatīvu, lai uzsāktu īstas debates par vispārējās nozīmes pakalpojumu pamatnostādņu noteikšanu, ņemot vērā minēto pakalpojumu nozīmi, lai globalizācijas apstākļos īstenotu Eiropas Savienības sociālo un teritoriālo kohēziju, un mērķi veicināt vispārēju piekļuvi un patērētāju tiesības, kas noteiktas Lisabonas līgumā.

1.5. Ar Līguma par Eiropas Savienības darbību (LESD) 14. pantu Lisabonas līgums pirmo reizi ievieš vispārēju juridisku pamatu

Kopienas likumdevējam attiecībā uz vispārējās tautsaimnieciskās nozīmes pakalpojumiem. Šis juridiskais pamats atšķiras no juridiskā pamata, kas attiecas uz iekšējo tirgu un uz kura balstītas nozaru direktīvas par vispārējās tautsaimnieciskās nozīmes tīkla pakalpojumu liberalizāciju (elektroniskās komunikācijas, elektrība, gāze, sabiedriskais transports, pasts).

1.6. Minētajā 14. pantā uzmanība pievērsta ekonomikas un finanšu nosacījumiem, kas nepieciešami vispārējās tautsaimnieciskās nozīmes pakalpojumu īpašo uzdevumu īstenošanai, aicinot Padomi un Eiropas Parlamentu izstrādāt atbilstošos tiesību aktus regulu veidā.

1.7. Saskaņā ar "Programmā Eiropai" formulētajām idejām EESK šajā pašiniciatīvas atzinumā pievēršas Lisabonas līguma 14. panta īstenošanai un ierosina noskaidrot, kādu pievienoto vērtību varētu sniegt ES iestāžu likumdošanas iniciatīvas un kādam būtu jābūt to saturam, lai precizētu šādus jautājumus:

— Kas definē vispārējās nozīmes pakalpojumus, to mērķus, uzdevumus un atbildības jomas?

— Kādas varētu būt šīs definīcijas formas?

— Kādās jomās būtu nepieciešami Kopienas vispārējās tautsaimnieciskās nozīmes pakalpojumi, lai sasniegtu ES mērķus?

2. Vispārējās nozīmes pakalpojumu definīcija, mērķi, uzdevumi un atbildības jomas.

2.1. Lisabonas līgumam pievienotajā protokolā pirmo reizi ieviests jēdziens "vispārējās nozīmes ar ekonomiku nesaistīti pakalpojumi", lai gan līdz šim līgumos bija minēti tikai "vispārējās tautsaimnieciskās nozīmes pakalpojumi".

2.2. Lisabonas līgumam pievienotais Protokols par vispārējas nozīmes pakalpojumiem apstiprina, pirmkārt, dalībvalstu ekskluzīvo kompetenci attiecībā uz vispārējas nozīmes ar ekonomiku nesaistītiem pakalpojumiem (tomēr ievērojot vispārējos Kopienas tiesību principus) un, otrkārt, “valsts, reģionālo un vietējo iestāžu būtisko nozīmi un lielo rīcības brīvību, nodrošinot, pasūtot un organizējot vispārējus tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumus, lai, cik vien iespējams, ievērotu lietotāju vajadzības”. Tomēr Protokolā nav precizēts dalījums starp tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumiem un pakalpojumiem, kam nav tautsaimnieciskas nozīmes.

2.3. Kopš Amsterdamas līguma noslēgšanas (1997. gadā) EK līgumā (16. pantā) ir skaidri noteikts, ka Eiropas Savienībai un dalībvalstīm vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumu jomā ir dalīta kompetence un pienākums; saskaņā ar minēto līgumu “Kopiena un dalībvalstis, nepārsniedzot savas attiecīgās pilnvaras un šā Līguma piemērošanas jomu, rūpējas, lai šādi pakalpojumi pamatotos uz tādiem principiem un nosacījumiem, kas ļauj īstenot to uzdevumu”.

2.4. Tomēr nav precizēts, kā izpaužas dalītā kompetence, un tas rada neskaidrības visiem iesaistītajiem dalībniekiem (valsts pārvaldes iestādēm, pakalpojumu sniedzējiem, regulatīvajām iestādēm, lietotājiem, pilsoniskajai sabiedrībai) un nopietni palielina prejudiciālu nolēmumu un strīdus gadījumu skaitu Eiropas Kopienas Tiesā. Tā kā Tiesa pieņem lēmumu par katru gadījumu atsevišķi, pamatojoties uz pašreizējiem tiesību aktiem, kuros jautājums par vispārējas nozīmes pakalpojumiem un vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumiem nav plaši izvērtēti, un savu līdzšinējo praksi, šķiet, ka valsts iestādes un vietējās pašvaldības tiek aizvien vairāk pakļautas Kopienas konkurences tiesībām, īpaši gadījumos, ja valsts dienesti pakalpojumus sniedz kopā ar citiem partneriem.

2.5. Taču lietotāju — gan privātpersonu, gan uzņēmumu — iepriekš minētās vajadzības jāuzskata par pamatelementu, kas ir jāņem vērā, jo vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumu izveidošana ir attaisnojama tikai tad, ja tā ļauj izpildīt vispārējas nozīmes uzdevumus par labu galvenajiem minēto pakalpojumu saņēmējiem.

2.6. Vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojuma uzdevuma rakstura un apmēra noteikšana īpašās darbības jomās, kas vai nu neietilpst Kopienas kompetencē, vai arī kurās Kopienai ir tikai ierobežota vai dalīta kompetence, principā paliek dalībvalstu pienākums.

2.7. Kopienas iestādes un it īpaši Eiropas Komisija, Protokolā tiek aicinātas ņemt vērā vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumu “dažādību un atšķirīgās lietotāju vajadzības un izveles, ko var radīt atšķirīgs ģeogrāfiskais stāvoklis un sociālie un kultūras apstākļi”.

2.8. Uzraugot, vai dalībvalstis ievēro līguma noteikumus attiecībā uz vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumu jomas noteikšanu, Komisijai turpmāk būs vairāk jāņem vērā katras dalībvalsts sabiedrības domāšanas individualitāte un demokrātiskā izvēle. Līdz ar to ir jāpielāgo Komisijas veiktā “acīmredzamas kļūdas” vērtējuma robežas, saturs un īstenošanas nosacījumi, lai, cik vien iespējams, novērstu konfliktus un strīdus.

2.9. Saistībā ar visu vispārējas nozīmes pakalpojumu un vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumu uzdevumu īstenošanu nav skaidri divi punkti:

— ES, dalībvalstu un vietējo pašvaldību kompetence un pienākumi;

— kas ir tautsaimnieciskas nozīmes un kas — ar ekonomiku nesaistīti pakalpojumi, kuru būtība nosaka, kādām tiesību normām tie ir pakļauti.

2.10. Tāpēc ir svarīgi, lai saskaņā ar Lisabonas līguma 14. pantu viena vai vairākas likumdošanas iniciatīvas ieviestu skaidrību un nepieciešamās garantijas, vienlaicīgi ņemot vērā dažāda veida vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumu būtību un īpatnības (sociālie dienesti, pasākumi integrēšanai darba tirgū, atbalsta pasākumi nelabvēlīgā stāvoklī esošām personām vai cilvēkiem ar invaliditāti, sociālie mājokļi utt.). Mērķis nav veidot vienādus vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumus visā ES, bet gan savienot vienotību un dažādību, tas ir, vairāku kopīgu noteikumu vienotību svarīgās jomās un nozaru un valstu dažādību.

3. Definīcijas veidi.

3.1. Dalībvalstīm ir piešķirta plaša rīcības brīvība, lai noteiktu, ko tās uzskata par vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumu, tomēr gadījumā, ja dalībvalsts atsaucas uz vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojuma uzdevuma esamību un aizsardzības nepieciešamību, tas neatbrīvo dalībvalsti no pienākuma nodrošināt, lai uzdevums atbilstu dažiem obligātajiem kritērijiem, kas ir kopīgi visiem vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojuma uzdevumiem Līguma izpratnē, un pierādīt, ka minētie kritēriji konkrētajā gadījumā ir ievēroti.

3.2. Galvenokārt runa ir par oficiāla valsts tiesību akta esamību, ar ko attiecīgajiem tirgus dalībniekiem uzdod veikt vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojuma uzdevumu, kā arī nosaka minētā uzdevuma jomu un raksturu. Minētajam oficiālajam aktam, kuru izdevusi kompetenta valsts iestāde, jābūt juridiski saistošam valsts tiesību aktam: tas var būt likums, noteikumi, līgums, konvencija utt.

3.3. Dalībvalstij, pamatojoties uz Kopienas tiesību normām, ir jānorāda tie īpašie vispārējas nozīmes uzdevumi, attiecībā uz kuriem tā uzskata, ka izskatāmais pakalpojums sava īpašā rakstura dēļ ir pelnījis, ka to kvalificē kā vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumu un nošķir no citas brīvā tirgus saimnieciskās darbības.

3.4. Pretējā gadījumā, ja dalībvalsts nav sniegusi pierādījumus, ka šie kritēriji ir izpildīti, vai ja tie nav ievēroti, tas var liecināt par acīmredzamu kļūdu, par ko Komisijai ir jānosaka sankcijas.

3.5. Viena vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojuma uzdevuma veikšanai dalībvalsts var izvēlēties vairākus vienas jomas uzņēmējus, taču tai nav pienākuma uzticēt minēto uzdevumu atsevišķi katram uzņēmējam ar individuālu aktu vai pilnvaru.

3.6. Visi minētie noteikumi izriet no EKT judikatūras, taču tie nav skaidri ieviesti un konsolidēti sekundārajos tiesību aktos. Tas izraisa juridiskas neskaidrības dažādām ieinteresētajām personām, vai vismaz daļa no tām šādi uzskata.

3.7. Direktīvā par pakalpojumiem iekšējā tirgū attiecībā uz sociālajiem dienestiem ir nodalīti, no vienas puses, valsts pilnvaroti pakalpojumu sniedzēji un labdarības organizācijas, kuras par tādām ir atzinusi valsts, un, no otras puses, pakalpojumu sniedzēji, kas nevar balstīties uz pilnvarojumu vai oficiālu atzīšanu.

3.8. Saskaņā ar darba dokumentu SEC(2007) 1516 (kas pieejams tikai angļu valodā) Komisija uzskata, ka pilnvarojums ir oficiāls akts, ar ko uzņēmumam uzdod sniegt vispārējās tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumu, nosaka attiecīgā uzņēmuma vispārējās nozīmes uzdevumu, kā arī vispārējās tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojuma darbības apmēru un vispārējos nosacījumus.

3.9. Atbilstoši Komisijas interpretācijai pilnvarojuma aktā par *galveno* pienākumu ir noteikts sniegt vai piedāvāt pakalpojumu, nenoskaidrojot un neņemot vērā pakalpojuma specifisko būtību. Saskaņā ar Komisijas teikto minētais pienākums sniegt pakalpojumu neattiecas uz valsts atzītām labdarības organizācijām, lai gan nav precizētas prasības, kuru izpilde nodrošina šāda statusa iegūšanai.

3.10. Jāpiebilst, ka "atļauja", ko kāda valsts varas iestāde ir izsniegusi pakalpojumu sniedzējam, atļaujot viņam sniegt noteiktus pakalpojumus, pēc Komisijas ieskata nav uzskatāma par pilnvarojumu un neuzliek tirgus dalībniekam pienākumu sniegt attiecīgos pakalpojumus. Taču atļaujas jēdziens vairs nav definēts ne primārajos, ne sekundārajos tiesību aktos.

3.11. Vienīgais risinājums būtu sniegt skaidrojumu katrā atsevišķajā strīdā un šķīrējtiesas nolēmumu gadījumā; tādēļ ir vajadzīga ar ieinteresētajām personām saskaņota likumdošanas iniciatīva, lai ieviestu juridisko skaidrību un noteiktību.

3.12. Šādā attiecīgo ieinteresēto personu pieprasītajā skaidrojumā būtu jāņem vērā dalībvalstu situācijas, ņemot vērā to vēsturi, tradīcijas un sociālo iekārtu, un nodrošināt, lai tās turpinās, ja vien tās ir pamatotas ar vispārējās intereses un pakalpojumu kvalitātes mērķiem.

4. Kopienas vispārējās nozīmes pakalpojumi.

4.1. Dīvos nesen izstrādātajos atzinumos (Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas atzinumi par tematu "Transporta/enerģētikas attīstības sociālās sekas", CESE 1293/2008, un par tematu "Zaļā grāmata — ceļā uz drošu, ilgtspējīgu un konkurētspējīgu Eiropas enerģētikas tīklu" CESE 1029/2009, ziņotāja abiem atzinumiem — *Batut kdze*) EESK pauž viedokli, ka būtu jāveic pētījumi par iespējām sniegt tādus Eiropas vispārējās nozīmes pakalpojumus enerģētikas jomā, kurus varētu izmantot kopējās enerģētikas politikas īstenošanā.

4.2. Zaļajā grāmatā par tematu "Ceļā uz drošu, ilgtspējīgu un konkurētspējīgu Eiropas enerģētikas tīklu" Komisija atzinīgi vērtē ideju par Eiropas gāzes pārvades sistēmas operatoru, pakāpeniski izveidojot neatkarīgu uzņēmumu, kas pārvaldītu vienotu gāzes transportēšanas tīklu visā ES.

4.3. Tomēr jāatzīmē, ka, ņemot vērā valstu atšķirības un kopīgo nepieciešamību izveidot vienotu Eiropas tirgu, Eiropas iestādēm un valstu valdībām vai dalībvalstīm ir grūti pierast pie idejas

par Kopienas vispārējās nozīmes pakalpojumiem (tautsaimnieciskiem vai ar ekonomiku nesaistītiem). Tāpat politikas lēmumu pieņēmēji vēl nav atzinīgi novērtējuši ideju izveidot Eiropas pakalpojumus enerģētikas jomā.

4.4. Tomēr Kopienas vispārējās nozīmes pakalpojumi ir nepieciešami, lai kopīgi turpinātu Eiropas veidošanu. Šādi pakalpojumi paudīs Eiropas solidaritāti, lai atrisinātu problēmas, ar kurām sastopas Eiropas Savienība tādās svarīgās un daudznacionālās vai transnacionālās jomās kā energoapgādes drošība, ūdens resursu nodrošināšana, bioloģiskas daudzveidības saglabāšana, gaisa kvalitātes uzturēšana, iekšējā un ārējā drošība utt. Tie ir pakalpojumi, kuru sniegšanu nevar risināt valsts vai vietēju organizāciju līmenī, apzinoties, ka nav runa par pakalpojumiem uz vietas kā, piemēram, sociālie pakalpojumi vai vispārējās nozīmes izteikti vietējie, reģionālie vai valsts pakalpojumi.

4.5. Tāpēc EESK atbalsta publisko (Savienība un dalībvalstis) un privāto partnerību, lai paaugstinātu energoapgādes drošību un izveidotu savstarpēji saistītu enerģijas tīklu (gāzes, elektroenerģijas, naftas) integrētu vadību, kā arī vēja enerģijas spēkstaciju tīkla jūrā attīstību un vēja generatoru parku savienošanu ar sauszemes tīklu, kas varētu jūtami samazināt ekspluatācijas un investīciju izmaksas un vairāk stimulēt ieguldījumus jaunos tīklu projektos.

4.6. Katras dalībvalsts kompetencē esošo jautājumu risināšanā, piemēram, attiecībā uz dažādiem enerģijas veidiem, sociālie sabiedrības jautājumi, kas rodas saistībā ar dabas resursu apsaimniekošanu un izmantošanu, kodolenerģiju, klimata pārmaiņām un ilgtspējīgu apsaimniekošanu, kā arī drošību, pārsniedz tradicionālās valstu robežas, un uz tiem var sniegt apmierinošu atbildi tikai Eiropas koncepcijā par vispārēju nozīmi un tai atbilstošiem pakalpojumiem.

4.7. Fakts, ka valstīm principā ir kompetence noteikt vispārējās tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumus, nekādi nesašaurina ES kompetenci savā līmenī noteikt vispārējās (tautsaimnieciskas) nozīmes pakalpojumus, kad tas ir nepieciešams ES mērķu īstenošanai un ir samērīgi ar minētajiem mērķiem. Gan primārie, gan sekundārie tiesību akti un tiesu prakse ļauj Eiropas Savienībai kā publiskai institūcijai jomās, kurās ir skaidri noteikta, ierobežota vai dalīta kompetence, piedāvāt, likt izpildīt, organizēt un finansēt minētos pakalpojumus saskaņā ar tādiem pašiem nosacījumiem un noteikumiem kā dalībvalstīs.

4.8. EK dibināšanas līguma 16. pantā ir skaidri noteikta Eiropas Savienības un dalībvalstu dalīta kompetence un pienākums, precizējot, ka Kopiena un dalībvalstis, nepārsniedzot savas attiecīgās pilnvaras un šā Līguma piemērošanas jomu, rūpējas, lai šādi pakalpojumi pamatotos uz tādiem principiem un nosacījumiem, kas ļauj īstenot to uzdevumu.

4.9. Vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumi attiecas uz virkni sabiedrībai nepieciešamu Eiropas Savienības mērķu (pamattiesību ievērošana, iedzīvotāju labklājības veicināšana, sociālais taisnīgums, sociālā kohēzija utt.). No tā izriet, ka Savienībai, kas ir atbildīga par dzīves līmeņa un kvalitātes uzlabošanu visā Eiropas teritorijā, ir daži pienākumi arī attiecībā uz pamattiesību un sociālās kohēzijas nodrošināšanas instrumentiem.

4.10. Līgumos skaidri noteiktas ES kompetences, no kurām dažas, ievērojot subsidiaritātes principu, var ietvert pakalpojumu, organizāciju, aģentūru vai citu struktūru izveidi Kopienas līmenī (transporta politika, Eiropas tīkli, vides aizsardzība, patērētāju aizsardzība, Savienības ekonomiskā, sociālā un teritoriālā kohēzija, iekšējā un ārējā drošība, cīņa pret klimata pārmaiņām, energoapgādes drošība utt.).

4.11. Lai gan attiecībā uz dažiem pakalpojumiem, ko sniedz Kopienas aģentūras, tostarp Jūras drošības, Pārtikas drošības un Dzelzceļa aģentūra, Aģentūra operatīvās sadarbības vadībai pie Eiropas Savienības dalībvalstu ārējām robežām, kā arī vienotas gaisa telpas aģentūra un *Galileo*, nav sniegta juridiska atsauce uz vispārējas nozīmes vai vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumiem, minēto pakalpojumu būtība atbilst Eiropas vispārējām interesēm.

4.12. Tā vietā, lai ieņemtu aizsargpozīciju, Kopienas iestādēm, iepriekš neņemot par tirgus dalībnieka statusu, vajadzētu atzīt Kopienas vispārējas nozīmes pakalpojumu esamību un to nepieciešamību tādās jomās, kurās ES rīcība tās mērķu sasniegšanā ir efektīvāka nekā katras dalībvalsts atsevišķa rīcība.

Briselē, 2009. gada 4. novembrī

*Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas
priekšsēdētājs
Mario SEPI*
