

Avizul Comitetului Economic și Social European privind serviciile de interes economic general: cum ar trebui repartizate competențele între UE și statele membre?

(aviz din proprie inițiativă)

(2010/C 128/11)

Raportor: **dl HENCKS**

La 26 februarie 2009, în conformitate cu articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, Comitetul Economic și Social European, a hotărât să elaboreze un aviz din proprie inițiativă cu privire la

Serviciile de interes economic general: cum ar trebui repartizate responsabilitățile între UE și statele membre?

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 8 septembrie 2009.

În cea de-a 457-a sesiune plenară, care a avut loc la 4 și 5 noiembrie 2009 (ședința din 4 noiembrie 2009), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 155 de voturi pentru, 1 vot împotriva și 9 abțineri.

1. Obiectul avizului din proprie inițiativă

1.1. În planul său de acțiune „Un program pentru Europa: propunerile societății civile” (CESE 593/2009), CESE a subliniat importanța serviciilor de interes general (SIG) înscrise în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, astfel cum sunt definite în Protocolul anexat Tratatului de la Lisabona.

1.2. Respectivul protocol privind SIG constituie o inovație importantă a Tratatului de la Lisabona, în măsura în care acoperă totalitatea SIG și introduce, pentru prima oară într-un tratat, noțiunea de „servicii non-economice de interes general” (SNEIG), diferite de „serviciile de interes economic general” (SIEG).

1.3. Protocolul nu constituie o simplă declarație interpretativă a tratatelor și valorilor comune ale Uniunii Europene privind SIG, ci un ghid de utilizare destinat Uniunii și statelor membre. Acesta plasează cu fermitate, în centrul dispozițiilor sale, utilizatorul, satisfacerea nevoilor acestuia, preferințele și drepturile sale, reținând o serie de principii comune, de un nivel calitativ superior, privind siguranța și accesibilitatea, tratamentul egal și promovarea accesului universal.

1.4. În „Programul pentru Europa”, CESE propune să se pregătească o inițiativă comunitară care să lanseze o adevărată dezbateră cu privire la definirea liniilor directoare în materie de SIG, având în vedere importanța acestora pentru coeziunea socială și teritorială a Uniunii Europene în contextul mondializării, precum și obiectivul de promovare a accesului universal și a drepturilor utilizatorilor, prevăzut în Tratatul de la Lisabona.

1.5. Tratatul de la Lisabona introduce pentru prima oară, prin articolul 14 din Tratatul privind funcționarea Uniunii (TFUE), o bază juridică cu aplicare generală pentru legiuitorul comunitar în

materie de SIEG, bază juridică distinctă de cea privind piața internă, pe care se întemeiază directivele sectoriale de liberalizare a SIEG de rețea (comunicații electronice, electricitate, gaz, transporturi publice, servicii poștale).

1.6. Articolul 14 se concentrează pe condițiile economice și financiare necesare îndeplinirii misiunii specifice a SIEG, solicitând Consiliului și Parlamentului European să legisneze în acest domeniu prin intermediul regulamentelor.

1.7. Pe linia ideilor sale cuprinse în „Programul pentru Europa”, CESE se preocupă, în prezentul aviz din proprie inițiativă, de punerea în aplicare a articolului 14 din Tratatul de la Lisabona și își propune să analizeze valoarea adăugată și conținutul inițiativelor legislative ale instituțiilor europene, pentru a lămurii următoarele aspecte:

— cine definește serviciile de interes general, obiectivele, misiunile și responsabilitățile acestora?

— ce formă poate lua această definiție?

— în ce domenii ar putea fi necesare serviciile comunitare de interes general, pentru a pune în aplicare obiectivele UE?

2. Definiția, obiectivele, misiunile și responsabilitățile SIG

2.1. Protocolul anexat Tratatului de la Lisabona introduce, pentru prima oară, noțiunea de „servicii non-economice de interes general” (SNEIG), în timp ce, în tratatele anterioare, nu se făcea referire decât la „serviciile de interes economic general” (SIEG).

2.2. Protocolul privind serviciile de interes general anexat Tratatului de la Lisabona confirmă, pe de o parte, competența exclusivă a statelor membre privind SNEIG (cu condiția respectării principiilor generale de drept comunitar) și, pe de altă parte, „rolul esențial și competențele discreționare ample ale autorităților naționale, regionale și locale în ceea ce privește furnizarea, punerea în funcțiune și organizarea serviciilor de interes economic general într-un mod care să răspundă cât mai bine nevoilor utilizatorilor”. Protocolul nu aduce însă nicio precizare cu privire la deosebirea dintre un serviciu economic și un serviciu non-economic.

2.3. După Tratatul de la Amsterdam (1997), în Tratatul CE (articolul 16) s-a stabilit clar împărțirea competențelor și responsabilităților Uniunii și ale statelor membre în materie de SIEG, în măsura în care, conform Tratatului, „Comunitatea și statele membre, fiecare în limita competențelor care le revin și cu respectarea domeniului de aplicare a prezentului tratat, asigură funcționarea serviciilor respective pe baza principiilor și în condițiile în care să le permită îndeplinirea misiunii lor”.

2.4. Această împărțire a competențelor este totuși departe de a fi clarificată în prezent, ceea ce generează incertitudini în rândul tuturor actorilor implicați (autorități publice, prestatori de servicii, agenții de reglementare, utilizatori, societatea civilă) și o creștere importantă a numărului de întrebări preliminare și litigii aduse în fața Curții de Justiție a Comunităților Europene. Curtea pronunțându-se de la caz la caz, pe baza legislației existente, puțin dezvoltată în materie de SIG/SIEG, și a jurisprudenței sale anterioare, autoritățile publice și autoritățile locale par din ce în ce mai supuse dreptului comunitar al concurenței, în special în cazul în care activitățile de serviciu public sunt efectuate împreună cu alți parteneri.

2.5. Raportarea la nevoile utilizatorilor, atât persoane particulare cât și întreprinderi, trebuie considerată un element cheie, care ar trebui luat în considerare, dat fiind că instituirea SIEG nu se justifică decât în măsura în care permite îndeplinirea misiunilor de interes general în serviciul principalilor beneficiari ai acestor servicii.

2.6. Rămâne la latitudinea statelor membre să determine natura și domeniul de aplicare ale SIEG în domenii de acțiune specifice, care fie nu țin de competența Comunității, fie se bazează pe o competență limitată sau partajată.

2.7. Instituțiile comunitare, în special Comisia Europeană sunt invitate, prin Protocol, să ia în considerare „diversitatea existentă la nivelul diferitelor servicii de interes economic general și diferențele dintre nevoile și preferințele utilizatorilor, care pot rezulta din circumstanțe geografice, sociale sau culturale diferite”.

2.8. Când controlează măsura în care statele membre respectă dispozițiile din tratat referitoare la domeniul de aplicare a serviciilor de interes economic general, Comisia va trebui să ia mai mult în considerare, de acum înainte, logica proprie și opțiunile democratice ale fiecărui stat membru. Domeniul de aplicare, conținutul și procedura evaluării de către Comisie a „erorilor evidente” trebuie adaptate în consecință, pentru a preveni, pe cât posibil, conflictele și litigiile.

2.9. În prezent, îndeplinirea tuturor misiunilor SIG și SIEG este expusă unui dublu risc de incertitudine generatoare de prejudicii, în ceea ce privește:

— competențele și responsabilitățile Uniunii, ale statelor membre și ale autorităților locale;

— caracterul economic sau non-economic al serviciilor, ceea ce determină normele juridice cărora li se supun.

2.10. Prin urmare, după cum stipulează articolul 14 din Tratatul de la Lisabona, este important ca una sau mai multe inițiative legislative să aducă clarificările și garanțiile necesare, ținând cont totodată de natura și caracteristicile diferitelor tipuri de SIEG (servicii sociale, măsuri de integrare profesională, asistența acordată persoanelor defavorizate sau cu handicap, locuințele sociale etc.). Scopul nu este de a uniformiza serviciile de interes economic general în întreaga UE, ci de a asigura unitatea și totodată diversitatea: unitatea câtorva reguli comune în domeniile esențiale, diversitatea atât la nivel sectorial, cât și național.

3. Formele definiției

3.1. Larga putere discreționară de care dispun statele membre pentru a stabili ce poate fi considerat un SIEG nu le scutește, atunci când invocă existența și necesitatea protejării unei misiuni SIEG, să vegheze, pe de o parte, la respectarea anumitor criterii minime comune oricărei misiuni SIEG în sensul tratatului și în conformitate cu jurisprudența și să demonstreze, pe de altă parte, îndeplinirea acestor criterii în cazul respectiv.

3.2. Este vorba, în special, de prezența unui act oficial național, care să le încredințeze operatorilor în cauză o misiune SIEG și să stabilească domeniul de acțiune și caracterul acestei misiuni. Acest act oficial, elaborat de autoritatea publică competentă, trebuie să aibă caracter juridic obligatoriu în legislația națională: lege, regulament, contract, convenție etc.

3.3. Statul membru trebuie să indice, pe baza normelor comunitare, misiunile specifice de interes general pentru care consideră că serviciul în cauză merită, prin caracterul său specific, să fie considerat un serviciu de interes economic general, diferit de alte activități economice de pe piața liberă.

3.4. În cazul contrar, în care statul membru nu dovedește satisfacerea sau nerespectarea acestor criterii, se poate vorbi de o greșală evidentă, iar Comisia trebuie să aplice sancțiunile cuvenite.

3.5. Pentru îndeplinirea unei misiuni SIEG, un stat membru poate alege mai mulți operatori dintr-un sector, fără să fie necesară întocmirea unui act sau mandat individual pentru fiecare dintre aceștia, prin care să li se încredințeze misiunea respectivă.

3.6. Toate aceste dispoziții sunt prevăzute de jurisprudența Curții Europene de Justiție, dar nu sunt clar stabilite și consolidate de legislația comunitară secundară, fapt care generează incertitudini de natură juridică pentru diferitele părți implicate sau – cel puțin – este perceput ca atare de multe dintre ele.

3.7. În Directiva privind serviciile pe piața internă se face o distincție în ceea ce privește serviciile sociale între, pe de o parte, prestatorii mandatați de stat și asociațiile caritative recunoscute ca atare de către stat și, pe de altă parte, prestatorii care nu se pot prevala de un mandat sau de o recunoaștere oficială.

3.8. Conform documentului său de lucru SEC(2007)1516 (disponibil numai în versiunea engleză), Comisia consideră că mandatul constituie actul oficial prin care întreprinderii i se încredințează un SIEG, i se indică o misiune de interes general, precum și domeniul de aplicare și condițiile generale de funcționare a respectivului SIEG.

3.9. Mandatul implică, conform unei interpretări a Comisiei, obligația primordială de a presta sau de a pune la dispoziție serviciul respectiv, fără a se face vreo distincție și fără a se lua în considerare caracteristicile acestui serviciu. În opinia Comisiei, această obligație nu se aplică în cazul asociațiilor caritative recunoscute de către stat, deși nu se specifică condițiile și forma acestei recunoașteri.

3.10. În plus, tot conform Comisiei, o autorizație acordată de o autoritate publică unui prestator de servicii, care-i acordă acestuia dreptul să furnizeze anumite servicii, nu corespunde unui mandat și nu îl obligă pe operatorul în cauză să presteze serviciile respective. Or, nici noțiunea de autorizație nu se regăsește nici în legislația primară, nici în cea secundară.

3.11. Nici în acest caz nu se poate recurge la o clarificare de la caz la caz prin intermediul contencioaselor și instanțelor de arbitraj, astfel încât o inițiativă legislativă, elaborată de comun acord cu părțile interesate, poate oferi clarificări și siguranță juridică.

3.12. O astfel de clarificare, solicitată de părțile interesate, ar trebui să ia în considerare situațiile existente în statele membre care țin de istoria, tradițiile și modul de organizare socială, garantând perenitatea acestora, în măsura în care ele servesc unor obiective legate de interesul general și de calitatea serviciilor.

4. Servicii comunitare de interes general

4.1. În două avize recente (Avizul Comitetului Economic și Social European privind consecințele sociale ale evoluției binomului transporturi-energie, CESE 1293/2008 și Avizul privind Cartea verde „Către o rețea energetică europeană sigură, sustenabilă și competitivă”, CESE 1029/2009. Raportorul ambelor avize: dna BATUT), CESE a estimat că ar trebui efectuate studii de fezabilitate privind un SIG european în domeniul energiei, care ar putea fi pus în serviciul politicii energetice comune.

4.2. În Cartea verde „Către o rețea energetică europeană sigură, sustenabilă și competitivă”, Comisia pledează în favoarea unei gestionări la nivel european a sistemului de transport de gaze, prin crearea progresivă a unei întreprinderi independente, însărcinate cu gestionarea unei rețele unice de transport de gaze în toată Europa.

4.3. Cu toate acestea, trebuie observat că, prinse între particularitățile naționale și nevoile comune de construire a unei piețe unice europene, instanțele europene și guvernele naționale sau

statele membre fac eforturi pentru a se familiariza cu ideea serviciilor comunitare de interes (economic sau non-economic) general. Astfel, factorii de decizie politică nu au îmbrățișat încă ideea creării unor servicii europene în domeniul energetic.

4.4. Cu toate acestea, SIG comunitare sunt necesare continuării procesului de construire comună a Europei. Astfel de servicii vor constitui expresia solidarității europene în confruntarea Uniunii cu provocările din anumite domenii esențiale și multinaționale sau transnaționale, precum siguranța aprovizionării cu energie, asigurarea resurselor de apă, conservarea biodiversității, menținerea calității aerului, siguranța internă și externă etc. Aceste servicii nu se pot atribui organizațiilor existente la nivel național sau local, dat fiind că serviciile de proximitate, precum serviciile sociale sau serviciile de interes general exclusiv locale, regionale sau naționale nu sunt vizate.

4.5. În acest context, CESE se pronunță în favoarea parteneriatelor publice (Uniunea Europeană și statele membre) și private pentru a spori siguranța aprovizionării cu energie și pentru a realiza o gestionare integrată a rețelelor energetice interconectate (gaz, energie electrică, petrol) și pentru dezvoltarea unei rețele eoliene în largul mării și conectarea parcurilor eoliene la rețeaua de pe uscat, ceea ce ar putea reduce substanțial costurile de exploatare și de investiții și ar putea incita la investiții în noi proiecte de rețele.

4.6. În cadrul competențelor fiecărui stat membru, de exemplu în materie de mix energetic, problemele de natură socială și socială ridicată de gestionarea și utilizarea resurselor naturale, a energiei nucleare, de schimbările climatice, de gestionarea durabilă și de securitate depășesc frontierele tradiționale ale statelor și nu vor găsi un răspuns satisfăcător decât printr-o concepție europeană a interesului general și a serviciilor corespunzătoare.

4.7. Faptul că, în principiu, este de competența statelor membre să definească SIEG nu anulează competența UE de a defini, la nivelul său, SI(E)G când acest lucru este necesar pentru a pune în aplicare obiectivele Uniunii și proporțional cu aceste obiective. Atât legislația primară, cât și legislația secundară și jurisprudența acordă Uniunii Europene, ca autoritate publică, în domeniile de competență explicită, chiar limitată sau partajată, posibilitatea de a presta, comanda, organiza și de a finanța aceste servicii, în aceleași condiții și pe baza aceluiași dispoziții ca și statele membre.

4.8. Articolul 16 din Tratatul CE stabilește cu claritate că responsabilitățile și competențele sunt partajate între UE și statele membre, precizând că Comunitatea și statele membre, fiecare în limitele competențelor care îi revin, veghează ca SIEG să funcționeze pe baza unor principii și în condiții care să le permită îndeplinirea cu succes a misiunii respective.

4.9. SIEG se bazează pe o serie de obiective ale Uniunii Europene (respectarea drepturilor fundamentale, promovarea bunăstării cetățenilor, justiția socială, coeziunea socială etc.), indispensabile societății. Prin urmare, pe lângă responsabilitatea promovării unui nivel corespunzător și a calității vieții pe întreg teritoriul european, Uniunii Europene îi revin anumite responsabilități și în ceea ce privește instrumentele de punere în aplicare a drepturilor fundamentale și a coeziunii sociale.

4.10. Tratatul definește în mod clar competențele Uniunii Europene. O parte dintre acestea (politicile în materie de transporturi, rețele transeuropene, protecția mediului, protecția consumatorilor, coeziune economică, socială și teritorială a Uniunii, securitate internă și externă, combaterea schimbărilor climatice, siguranța aprovizionării cu energie etc.) pot implica, în conformitate cu

principiul subsidiarității, crearea de servicii, organisme, agenții etc. la nivel comunitar.

4.11. Chiar dacă, pentru anumite servicii (precum agențiile comunitare, printre care cele însărcinate cu securitatea maritimă, alimentară, feroviară, cele din domeniul gestionării cooperării operaționale la frontierele externe sau serviciile „Cerul unic european” sau „Galileo”), lipsește referința juridică la SIG și SIEG, aceste servicii răspund, prin natura lor, unui interes general european.

4.12. În locul unei abordări defensive, instituțiile europene ar trebui să recunoască, fără a aduce atingere statutului operatorilor, existența și necesitatea serviciilor comunitare de interes general în domeniile în care acțiunea UE contribuie mai eficient la îndeplinirea obiectivelor decât acțiunea izolată a fiecărui stat în parte.

Bruxelles, 4 noiembrie 2009

*Președintele
Comitetului Economic și Social
Mario SEPI*
