

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o storitvah splošnega gospodarskega pomena: delitev pristojnosti med EU in državami članicami

(mnenje na lastno pobudo)

(2010/C 128/11)

Poročevalec: **Raymond HENCKS**

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 26. februarja 2009 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Storitve splošnega gospodarskega pomena: delitev pristojnosti med EU in državami članicami.

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 8. septembra 2009.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 457. plenarnem zasedanju 4. in 5. novembra 2009 (seja z dne 4. novembra 2009) s 155 glasovi za, 1 glasom proti in 9 vzdržanimi glasovi.

1. Predmet mnenja na lastno pobudo

1.1 EESO je v svojem akcijskem načrtu *Program za Evropo: predlogi civilne družbe* (CESE 593/2009) poudaril pomen storitev splošnega pomena (SSP), kot so zapisane v Listini Evropske unije o temeljnih človeških pravicah in opredeljene v Protokolu, priloženem Lizbonski pogodbi.

1.2 Protokol o storitvah splošnega pomena je pomembna novost v Lizbonski pogodbi, saj zajema vse SSP in v pogodbo poleg storitev splošnega gospodarskega pomena (SSGP) prvič uvaja tudi pojem negospodarskih storitev splošnega pomena (NSSP).

1.3 Protokol pa ni zgolj razlaga pogodb in skupnih vrednot EU glede SSP, ampak tudi navodilo za uporabo, namenjeno EU in državam članicam. V ospredje dosledno postavlja uporabnika, zadovoljitev njegovih potreb, njegove želje in pravice ter ohranjanje skupna načela visoke ravni kakovosti, varnosti in cenovne dostopnosti, enake obravnave in spodbujanja splošnega dostopa.

1.4 EESO v svojem *Programu za Evropo* predlaga, naj Skupnost pripravi pobudo za konkretno razpravo o opredelitvi smernic v zvezi s SSP, saj so z vidika globalizacije te storitve zelo pomembne za socialno in teritorialno kohezijo Evropske unije, to pa je tudi skladno s ciljem spodbujati splošni dostop in pravice uporabnikov, določenem v Lizbonski pogodbi.

1.5 Lizbonska pogodba s členom 14 Pogodbe o delovanju Evropske unije prvič uvaja pravno podlago za zakonodajalca Skupnosti glede splošne uporabe SSGP. Ta pravna podlaga ni enaka

pravni podlagi na področju notranjega trga, na kateri temeljijo sektorske direktive o liberalizaciji omrežij SSGP (elektronske komunikacije, elektrika, plin, javni prevoz, poštne storitve).

1.6 Člen 14 se osredotoča na ekonomske in finančne pogoje, potrebne za dobro izvedbo posebne naloge SSGP, ter Svet in Evropski parlament poziva, naj zakonodajo na tem področju pripravita v obliki uredb.

1.7 EESO na podlagi *Programa za Evropo* v tem mnenju na lastno pobudo obravnava izvajanje člena 14 Lizbonske pogodbe in predlaga, da se preučita morebitni dodana vrednost in vsebina zakonodajnih pobud evropskih institucij in tako pojasnijo naslednja vprašanja:

- Kdo opredeljuje storitve splošnega pomena, njihove cilje, naloge in pristojnosti?
- Kakšno obliko ima lahko ta opredelitev?
- Na katerih področjih je treba vzpostaviti storitve splošnega pomena Skupnosti, da bi izpolnili cilje Evropske unije?

2. SSP: opredelitev, cilji, naloge in pristojnosti

2.1 Protokol, priložen Lizbonski pogodbi, prvič uvaja pojem negospodarskih storitev splošnega pomena (NSSP), medtem ko so bile v predhodnih pogodbah omenjene samo storitve splošnega gospodarskega pomena (SSGP).

2.2 Protokol o SSP, priložen Lizbonski pogodbi, potrjuje izključno pristojnost držav članic glede NSSP (ob upoštevanju splošnih načel zakonodaje Skupnosti), hkrati pa tudi bistveno vlogo in široko diskrecijsko pravico nacionalnih, regionalnih in lokalnih organov pri zagotavljanju, naročanju in organiziranju storitev splošnega gospodarskega pomena, in sicer čim bolj ustrezno potrebam uporabnikov. Vendar pa v Protokolu ni natančneje pojasnjena razlika med gospodarskimi in negospodarskimi storitvami.

2.3 Od Amsterdamske pogodbe (1997) dalje je v Pogodbi ES (člen 16) natančno določena delitev pristojnosti med EU in državami članicami na področju storitev splošnega gospodarskega pomena, in sicer je v Pogodbi navedeno, da „Skupnost in države članice v mejah svojih pristojnosti na področju uporabe te pogodbe skrbijo za to, da takšne službe delujejo na podlagi načel in pogojev, ki jim omogočajo izpolnjevanje njihovih nalog“.

2.4 Vendar pa še vedno ni pojasnjeno, kako so te pristojnosti dejansko porazdeljene, kar povzroča negotovost vseh vpletenih akterjev (javnih organov, ponudnikov storitev, regulativnih organov, uporabnikov storitev, civilne družbe). Sodišče Evropskih skupnosti pa mora vse pogosteje obravnavati vprašanja za predhodno odločanje in sporne zadeve. Glede na to, da Sodišče odloča samo o posameznih primerih na podlagi veljavne zakonodaje, ki je na področju SSP/SSGP slabo razvita, in na podlagi predhodne sodne prakse, se zdi, da morajo javni organi in lokalne oblasti vse bolj upoštevati konkurenčno pravo Skupnosti, zlasti v primeru, ko se dejavnosti javnih storitev izvajajo skupaj z drugimi partnerji.

2.5 Potrebe zasebnih in poslovnih uporabnikov morajo veljati za ključno prvino, saj je uvedbo SSGP mogoče upravičiti le, če s tem omogočimo izpolnjevanje nalog splošnega pomena za glavne uporabnike teh storitev.

2.6 Določitev narave in obsega naloge SSGP na posebnih področjih dejavnosti, ki ne sodijo v pristojnost Skupnosti ali pa temeljijo na zgolj omejenih ali deljenih pristojnostih, načeloma ostaja v pristojnosti držav članic.

2.7 Protokol institucije Skupnosti, zlasti pa Evropsko komisijo, poziva, naj spoštujejo „raznolikost“ SSGP ter razlike v potrebah in željah uporabnikov, ki lahko izvirajo iz različnih geografskih, socialnih in kulturnih okoliščin.

2.8 Komisija bi morala pri preverjanju, ali države članice spoštujejo določbe Pogodbe glede opredelitve SSGP, v večji meri upoštevati javno mnenje in demokratično izbiro posamezne države članice. Obseg, vsebino in način izvedbe ocene Komisije, da gre za očitno napako, je treba zato prilagoditi, da se čim učinkoviteje preprečijo spori.

2.9 Trenutno se pri vseh SSP in SSGP soočamo z dvojno negotovostjo, ki ogroža uresničevanje njihovega cilja, in sicer glede dveh vprašanj:

— delitve pristojnosti in obveznosti med EU in državami članicami in lokalnimi oblastmi ter

— gospodarske in negospodarske narave storitev, s čimer je določen pravni okvir, ki te storitve ureja.

2.10 Zato mora(jo) v skladu s členom 14 Lizbonske pogodbe zakonodajna(-e) pobuda(-e) zagotoviti jasnost in potrebna jamstva, hkrati pa upoštevati naravo in posebnosti različnih SSGP (storitve socialnega skrbstva, ukrepi za vključevanje v zaposlovanje, pomoč prikrajšanim ali invalidnim osebam, socialna stanovanja itd.). Ne gre za poenotenje SSGP po vsej EU, ampak za zagotavljanje enotnosti v različnosti; tj. enotnosti v obliki skupnih predpisov Skupnosti na pomembnejših področjih ter sektorske in nacionalne raznolikosti.

3. Vrste opredelitve

3.1 Kljub široki diskrecijski pravici, ki jo imajo države članice pri opredeljevanju SSGP, pa morajo pri utemeljevanju naloge SSGP in potrebe po zaščiti naloge vseeno zagotoviti, da naloge ustrezajo določenim skupnim minimalnim merilom za vse naloge SSGP v smislu Pogodbe ES, kot jih razlaga sodna praksa, ter dokazati, da so merila ustrezno upoštevana v posameznih primerih.

3.2 Predvsem pa morajo države članice pripraviti uraden državni akt, ki gospodarskim akterjem zaupa nalogo SSGP ter pojasnjuje obseg in naravo te naloge. Ta uradni dokument, ki ga pripravi pristojni državni organ, mora imeti v nacionalni zakonodaji pravno obvezujočo obliko: zakon, uredba, pogodba, konvencija itd.

3.3 Država članica mora na podlagi predpisov Skupnosti navesti posebne naloge splošnega pomena, za katere meni, da se zaradi svoje posebne narave lahko opredelijo kot SSGP in ki se razlikujejo od drugih gospodarskih dejavnosti prostega trga.

3.4 Če pa država članica ne bo dokazala, da so ta merila izpolnjena ali se upoštevajo, bo to pomenilo oceno „očitna napaka“, ki jo bo Komisija morala kaznovati.

3.5 Država članica se lahko odloči, da nalogo SSGP izvaja več akterjev posameznega sektorja, ne da bi morala tem akterjem nalogo ločeno dodeliti s posebnim aktom ali naročilom.

3.6 Vse omenjene določbe izhajajo iz sodne prakse Sodišča Evropskih skupnosti, vendar pa v sekundarnem pravu niso natančno opredeljene in konsolidirane, kar povzroča pravno negotovost za posamezne zainteresirane strani ali pa številni to občutijo kot pravno negotovost.

3.7 Direktiva o storitvah na notranjem trgu na področju storitev socialnega skrbstva razlikuje med ponudniki, ki jih za izvajanje storitev pooblasti država, in humanitarnimi organizacijami, ki jih kot take priznava država, ter ponudniki, ki za izvajanje storitev niso pooblašteni ali uradno priznani.

3.8 Komisija v svojem delovnem dokumentu SEC(2007) 1516 (obstaja samo v angleški različici) ugotavlja, da je pooblastitev uradni dokument, ki podjetju zaupa opravljanje naloge SSGP. V dokumentu pa opredeljuje tudi nalogo splošnega pomena tega podjetja ter obseg in splošne pogoje delovanja SSGP.

3.9 Kot razlaga Komisija, pooblastitev zajema *temeljno* obveznost, da se zagotovi ali da na voljo storitev ne glede na posebno naravo storitve. Po besedah Komisije ta obveznost ne velja za državno priznane dobrodelne organizacije, pri tem pa ne določa pogojev in oblike organizacije, potrebnih za priznanje takšnega statusa.

3.10 Poleg tega pa po mnenju Komisije odobritev, ki jo javni organ podeli ponudniku storitev za zagotavljanje določenih storitev, ni pooblastitev in ponudnike ne obvezuje k zagotavljanju posameznih storitev. Vendar pa ne v primarnem ne v sekundarnem pravu pojem odobritve ni pojasnjen.

3.11 Edina rešitev bi tako bila, da se spori in poravnave pojasnijo od primera do primera, zato bi v sodelovanju z zainteresiranimi stranmi zakonodajna pobuda lahko zagotovila jasnost in pravno varnost.

3.12 Pri pojasnitvi, ki jo zahtevajo sodelujoče strani, bi morali upoštevati obstoječe razmere v državah članicah, tj. njihovo zgodovino, tradicijo in oblike socialne organizacije ter te vidike še naprej ohranjati, če so v skladu s ciljem splošnega pomena in kakovosti storitev.

4. Storitve splošnega pomena Skupnosti

4.1 EESO je v dveh prejšnjih mnenjih (mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o *družbenih posledicah razvoja dvojice promet-energija*, CESE 1293/2008, in mnenje o *zeleni knjigi – Varnemu, trajnostnemu in konkurenčnemu evropskemu energetskega omrežju naproti*, CESE 1029/2009, poročevalka za obe mnenji ga. Batut) ugotovil, da je treba opraviti študije o izvedljivosti evropskih SSP na področju energetike, ki bi jih lahko uporabili pri izvajanju skupne energetske politike.

4.2 Komisija se je v zeleni knjigi *Varnemu, trajnostnemu in konkurenčnemu evropskemu energetskega omrežju naproti* zavzela za vzpostavitev evropskih upravljavcev prenosnega plinskega omrežja, in sicer s postopnim oblikovanjem neodvisnega podjetja, ki bi bilo zadolženo za upravljanje enotnega plinskega omrežja po vsej EU.

4.3 Kljub temu je treba omeniti, da so evropske institucije in nacionalne vlade oziroma države članice razpete med nacionalno raznolikostjo in skupno potrebo po oblikovanju evropskega

enotnega trga, zato zelo počasi sprejemajo storitve splošnega (gospodarskega ali negospodarskega) pomena Skupnosti. Oblikovalci politike tako še niso naklonjeni uvedbi evropskih storitev na energetskega področju.

4.4 Vendar pa so SSP Skupnosti nujne za nadaljnji proces evropskega povezovanja. Storitve splošnega pomena Skupnosti bodo odraz evropske solidarnosti in odgovor na izzive, s katerimi se bo EU soočila na pomembnih večnacionalnih in nadnacionalnih področjih, kot so varnost oskrbe z energijo, varstvo vodnih virov, ohranjanje biotske raznovrstnosti in kakovosti zraka, notranja in zunanja varnost itd. Teh storitev ne morejo opravljati zgolj organizacije na nacionalni ali lokalni ravni, saj to niso lokalne storitve, kot so socialne storitve ali izključno lokalne, regionalne ali nacionalne storitve splošnega pomena.

4.5 Zato se EESO zavzema za javna (Unija in države članice) in zasebna partnerstva, da se poveča varnost oskrbe z energijo in zagotovi celostno upravljanje energetskega omrežja (plina, elektrike, nafte). Odbor podpira tudi razvoj omrežij za pridobivanje vetrne energije na morju in povezavo polj vetrnih elektrarn s kopenskim omrežjem, ki bi lahko znatno zmanjšala stroške poslovanja in investicijske stroške. Dodatno pa bi lahko s tem spodbudili naložbe v nove projekte omrežij.

4.6 Kar se tiče pristojnosti posameznih držav članic, na primer glede kombinacije energetskega virov, socialna vprašanja in vprašanja v zvezi z družbo, ki se pojavljajo pri upravljanju in uporabi naravnih virov, jedrske energije, podnebnih spremembah in trajnostnem upravljanju ter varnosti, presegajo tradicionalne meje držav in jih lahko ustrezno obravnavamo samo v okviru evropskega koncepta splošnega pomena in ustreznih storitev.

4.7 Čeprav so za opredelitev SSGP načeloma pristojne države članice, pa to EU ne odvzema pristojnosti, da opredeli SS(G)P na ravni Skupnosti, če je treba izpolniti cilje EU in če je to sorazmerno z njenimi cilji. Primarno in sekundarno pravo ter sodna praksa EU kot javnemu organu omogočajo, da na področjih, kjer ima EU izključno pristojnost ali celo omejeno ali deljeno pristojnost, zagotovijo, naročijo, organizirajo in financirajo take storitve pod istimi pogoji in ob upoštevanju enakih predpisov kot države članice.

4.8 Člen 16 Pogodbe ES jasno določa delitev pristojnosti in obveznosti med EU in državami članicami ter pojasnjuje, da Skupnost in njene države članice v mejah svojih pristojnosti skrbijo, da SSGP delujejo na podlagi načel in pod pogoji, ki jim omogočajo izvedbo njihovih nalog.

4.9 SSGP so dejansko povezane s številni cilji Evropske unije (spoštovanje temeljnih pravic, spodbujanje blaginje državljanov, socialna pravičnost, socialna kohezija itd.), ki so za družbo bistvenega pomena. Zato je EU odgovorna za spodbujanje boljšega življenjskega standarda in kakovosti življenja na celotnem evropskem ozemlju, hkrati pa tudi za izvajanje instrumentov za uveljavljanje temeljnih pravic in socialne kohezije.

4.10 Pogodbe natančno določajo pristojnosti EU: nekatere pristojnosti se lahko v skladu z načelom subsidiarnosti nanašajo na oblikovanje služb, organizacij, agencij itd. na ravni Skupnosti (prometna politika, vseevropska omrežja, varstvo potrošnikov, ekonomska, socialna in teritorialna kohezija EU, notranja in zunanja varnost, boj proti podnebnim spremembam, varnost oskrbe z energijo itd.).

4.11 Čeprav nekatere agencije EU – npr. agenciji za pomorsko varnost in varnost hrane, evropska železniška agencija, agencija za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic, agencija za enotno evropsko nebo in za Galileo – s pravnega vidika ne zagotavljajo SSP in SSGP, so njihove dejavnosti v splošnem evropskem interesu.

4.12 Institucije Skupnosti ne bi smele uporabljati obrambnega pristopa in bi morale priznati obstoj storitev splošnega pomena v Skupnosti in potrebo po teh storitvah na področjih, kjer bi cilje učinkoviteje dosegli z ukrepi na ravni EU kot posameznimi ukrepi držav članic, ne da bi pri tem posegale v status gospodarskih akterjev.

V Bruslju, 4. novembra 2009

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI
