

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o preoblikovanju pravil EU o državni pomoči za storitve splošnega gospodarskega pomena

(COM(2011) 146 konč.)

(2011/C 248/26)

Glavni poročevalec: **Raymond HENCKS**

Evropska komisija je 23. marca 2011 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o preoblikovanju pravil EU o državni pomoči za storitve splošnega gospodarskega pomena

COM(2011) 146 konč.

Predsedstvo Odbora je 3. maja 2011 strokovno skupino za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo zadolžilo za pripravo dela Odbora na tem področju.

Zaradi nujnosti postopka (člen 59 poslovnika) je Evropski ekonomsko-socialni odbor na 472. plenarnem zasedanju 15. in 16. junija 2011 (seja z dne 15. junija) za glavnega poročevalca imenoval g. HENCKSA ter mnenje sprejel s 136 glasovi za, 6 glasovi proti in 16 vzdržanimi glasovi.

1. Priporočila

1.1 EESO odobrava odločitev Komisije, da v dialogu z zainteresiranimi stranmi začne razpravo o pregledu in pojasnitvi pravil glede financiranja storitev splošnega gospodarskega pomena.

1.2 EESO v celoti podpira novi – bolj raznolik in sorazmeren – pristop, ki upošteva različne vrste javnih storitev, in se strinja s predlogom, da se javne storitve, ki se organizirajo v manjšem obsegu, in nekatere storitve na področju socialne varnosti, izvzamejo iz obveznosti priglasitve državne pomoči.

1.3 V tem okviru EESO Komisijo poziva, naj za vsak način financiranja nadomestil za izvajanje javnih storitev pojasni, ali so se zanje upoštevala merila Altmark in se zato niso uporabila pravila o državni pomoči.

1.4 Da se ne bi več uporabljal pristop od primera do primera, tj. sektorske direktive ali pravdni postopek, EESO podpira namero Komisije, da pojasni razliko med storitvami splošnega gospodarskega pomena in negospodarskimi storitvami splošnega pomena, čeprav je še vedno prepričan, da se zaradi težavnosti opredelitve obeh vrst storitev ne bi smeli osredotočati na gospodarski ali negospodarski značaj storitev, ampak na posebne naloge posameznih služb in obveznosti javne službe.

1.5 EESO zato meni, da bi bila v tem okviru pravila o nadomestilih za izvajanje javnih storitev v povezavi z državno pomočjo bolj demokratična za več deset tisoč javnih organov, ki

bodo morali ta pravila izvajati, če bi nastala ob uporabi rednega zakonodajnega postopka v skladu s členom 14 PDEU, pod pogojem, da so pri tem tudi v skladu s Pogodbo.

1.6 Poziv državam članicam, naj večjo pozornost namenijo razmislekom o učinkovitosti, je sicer treba pozdraviti, vendar se pri tem ne smejo osredotočiti zgolj na ekonomska merila, ampak upoštevati tudi socialne, teritorialne in okoljske vidike ter merila, kot so kakovost, rezultati in trajnost.

1.7 Vendar pa EESO izraža zaskrbljenost, da bi se zaradi uvedbe koncepta učinkovitosti merila ocenjevanja odločbe in okvira ponovno usmerjala po četrtem merilu iz sodbe v zadevi Altmark. Poleg tega bi se to lahko uveljavilo za vsa nadomestila, vključno z nadomestili, ki se plačujejo za javne storitve, izvzete iz obveznosti priglasitve.

1.8 Kar zadeva namero Komisije, da pojasni omejitve, ki jih imajo države članice pri opredelitvi dejavnosti kot storitev splošnega gospodarskega pomena, EESO opozarja, da že leta poziva, naj se jasno opredelijo pogoji za izvajanje člena 106(2), ki se razlaga na različne načine.

2. Uvod

2.1 V posameznih državah članicah obstajajo številne državne finančne pomoči različnih vrst, npr. državna pomoč za izobraževanje, usposabljanje, naložbe, raziskave, varstvo okolja, mala in srednje velika podjetja, reševanje in prestrukturiranje podjetij v težavah, za družine, osebe v težavah itd., pa tudi za storitve splošnega pomena.

2.2 Kar zadeva pravila konkurence in notranjega trga, se na podlagi Pogodbe o delovanju EU državna pomoč opredeljuje kot ugodnost, ne glede na vrsto pomoči, ki jo nacionalni organi selektivno dodelijo enemu ali več podjetjem.

2.3 Tako se kot državna pomoč obravnava pomoč, ki izpolnjuje naslednja merila:

- nacionalni, regionalni ali lokalni organi nakažejo javna sredstva neposredno ali prek javnega ali zasebnega organa ne glede na njihovo obliko (nepovratna sredstva, subvencije, jamstva za posojila, kapitalski vložek, predujmi itd.);
- pomoč ne sodi v okvir splošnih ukrepov, ampak je selektivne narave in diskriminacijska do drugih podjetij ali organov;
- prejemniku pomoči (zasebno podjetje ali javni organ, ne glede na to, ali je profitne ali neprofitne narave) zagotavlja ekonomsko ugodnost, ki je ne bi imel v okviru svojega običajnega poslovanja;
- vpliva lahko na konkurenco in trgovino med državami članicami.

2.4 Zgoraj omenjene državne pomoči Pogodba (člena 107 in 108 PDEU) načeloma prepoveduje, nekatere vrste pomoči pa so kljub temu dovoljene, če so upravičene z vidika ciljev skupnega interesa (storitve splošnega pomena, socialna in regionalna kohezija, zaposlovanje, raziskave in razvoj, trajnostni razvoj, spodbujanje kulturne raznolikosti itd.), ali če so namenjene odpravi tržnih nepopolnosti, pod pogojem, da ne izkrivljajo konkurence v obsegu, ki je v nasprotju z interesi EU.

2.5 Možnost držav članic, da dodelijo državno pomoč, omejuje vrsta zakonodajnih aktov ter bogata in spreminjajoča se sodna praksa Sodišča Evropske unije, s čimer so bila vzpostavljena stroga pravila za države članice, ki želijo uvesti take določbe.

2.6 Ob upoštevanju nekaterih izjem (pomoč *de minimis*, pomoč, ki je nižja od določenega praga pomoči, pomoč za specifične sektorje) morajo tako na splošno države članice za pomoč, ki jo nameravajo dodeliti, uporabiti postopek priglasitve pri Komisiji. Pomoč se lahko uporabi šele, ko jo Komisija uradno odobri.

2.7 Komisija, ki je edina pooblaščenca, da presodi o skladnosti državne pomoči z določbami Pogodbe (z možnostjo vložitve pritožbe pri Sodišču Evropske unije), ima zato velika pooblastila za preiskovanje, odločanje in sankcije.

2.8 Za negospodarske storitve splošnega pomena se zakonodaja o državni pomoči ne uporablja.

2.9 V zvezi s storitvami splošnega gospodarskega pomena se javni organi sprašujejo, ali je nadomestilo za izvajanje javnih

storitev državna pomoč, ki je v okviru pravil konkurence in notranjega trga združljiva z določbami Pogodbe.

2.10 V skladu s sodbo Sodišča Evropske unije (zadeva Altmark Trans GmbH C280/00) državna pomoč za storitve splošnega gospodarskega pomena ne obstaja, če so izpolnjeni vsi naslednji pogoji:

1. obveznosti javne službe so jasno določene;
2. merila, na podlagi katerih se izračuna nadomestilo, so predhodno določena;
3. nadomestilo za izvajanje javnih storitev pokriva zgolj stroške in primeren dobiček;
4. podjetje je izbrano s postopkom oddaje javnega naročila, ki omogoča, da se izbere tisti ponudnik, ki lahko te storitve opravlja z najnižjimi stroški za skupnost, ali pa se raven nadomestila določi na podlagi analize stroškov „dobro vodene“ in ustrezno opremljenega srednje velikega podjetja v tem sektorju.

2.11 Na podlagi sodbe v zadevi Altmark je Komisija upoštevala dejstvo, da malo nadomestil izpolnjuje te štiri pogoje in da se vsa druga nadomestila opredeljujejo kot državna pomoč, zato je sprejela sveženj ukrepov „Monti-Kroes“, v katerem:

1. z odločbo opredeljuje državno pomoč, ki je ni treba priglasiti (Odločba 2005/842/ES o uporabi člena 86(2) Pogodbe ES/člena 106(2) PDEU za državne pomoči v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljene nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena);
2. z okvirom opredeljuje postopek ocenjevanja priglašениh primerov (Okvir 2005/C297/04 za državne pomoči v obliki nadomestila za javne storitve);
3. predvideva nov koncept četrtega merila Altmark, po katerem se nadomestilo izračuna na podlagi dodatnih stroškov, ki so nastali zaradi posebnih nalog in ne na podlagi primerjave s stroški dobro vodene in ustrezno opremljenega srednje velikega podjetja.

2.12 Cilj tega okvira je določiti pravila in načela za opredelitev pogojev, pod katerimi so nadomestila za javne storitve združljiva s „skupnim trgovom“ v skladu s členom 106(2) PDEU. Okvir preneha veljati novembra 2011.

2.13 Ker je v omenjenih okviru in odločbi določeno, da je treba ta pravila pregledati, je Komisija začela postopek pregleda svežnja Monti-Kroes in v letih 2008/2009 države članice pozvala, naj predložijo poročilo o izvajanju sedanjega paketa pravil, leta 2010 pa naj se udeležijo javnega posvetovanja na to temo.

2.14 Na podlagi teh dveh ukrepov je Komisija v tem sporočilu pripravila smernice in napovedala, da bo pred pripravo novega osnutka besedila z evropskimi institucijami in drugimi zainteresiranimi stranmi že zdaj začela orientacijsko razpravo, ki bo trajala do meseca julija.

3. Vsebina sporočila

3.1 Za izpolnitev cilja *oblikovati jasnejše, preprostejše in bolj sorazmerne akte* je v sporočilu predvideno naslednje:

— pojasnitev:

- razlike med gospodarskimi in negospodarskimi dejavnostmi,
- omejitve, ki jih morajo države članice upoštevati pri opredelitvi gospodarskih dejavnosti kot storitev splošnega gospodarskega pomena,
- načina zagotavljanja storitev po najnižjih stroških s pomočjo najbolj učinkovitih in uspešnih sredstev,
- medsebojnega vpliva med pravili iz paketa in drugimi panožnimi pravili za storitve splošnega gospodarskega pomena;
- sprejetje bolj raznolikega in sorazmernega pristopa k različnim vrstam javnih storitev;
- poenostavitev uporabe pravil o državni pomoči za posamezne vrste javnih storitev, ki jih lokalne skupnosti organizirajo v manjšem obsegu in imajo le manjši vpliv na trgovino med državami članicami, ter za nekatere storitve splošnega pomena na področju socialne varnosti;
- večji poudarek razmislekom o učinkovitosti in konkurenci v primeru obsežnih tržnih storitev z jasno evropsko razsežnostjo.

4. Splošne ugotovitve

4.1 EESO podpira države članice in druge neposredno zainteresirane strani, ki so v poročilu o izvajanju obstoječega svežnja Monti-Kroes ali v okviru javnega posvetovanja na to temo pozvale k pregledu pravil o državni pomoči za storitve splošnega gospodarskega pomena, da bi se odpravile pravne negotovosti in zagotovilo skladnejše ravnovesje med ekonomskimi, socialnimi in okoljskimi vidiki.

4.2 EESO v celoti podpira bolj raznolik in sorazmeren pristop, ki upošteva različne vrste javnih storitev in katerega cilj je pojasniti pravila glede financiranja. Prav tako podpira predlog, da se javne storitve, ki se organizirajo v manjšem obsegu, in nekatere storitve na področju socialne varnosti, ki pa jih je še treba opredeliti, izvzamejo iz obveznosti priglasitve. Zlasti pomembno je, da se na nekaterih področjih (npr. zaposlovanje pripadnikov ranljivih skupin, kot so invalidi) ohranijo obstoječe izjeme.

4.3 V zvezi s tem se EESO sprašuje, zakaj je Komisija izvzetje iz obveznosti priglasitve za storitve manjšega obsega omejila na lokalne javne storitve, saj bi lahko v tem primeru tako na

lokalni kot regionalni ravni in celo na nacionalni ravni uporabili zgolj pogoj omejenega vpliva na trgovino med državami članicami.

4.4 V skladu s sporočilom je treba pregled tega paketa razumeti v kontekstu širših ciljev politike Komisije na področju javnih storitev, zlasti pa sporočila Komisije *K aktu za enotni trg in strategije Evropa 2020*.

4.5 EESO v zvezi s tem opozarja na svoje mnenje o aktu za enotni trg (INT/548, 15.3.2011), v katerem je navedel, da „*mora biti cilj tega sporočila in drugih ukrepov na področju javnih storitev podpora državam članicam, da razvijejo in izboljšajo svoje javne storitve v skladu s protokolom o SSP*“.

4.6 V tem okviru EESO Komisijo poziva, naj za vsak način financiranja nadomestil za izvajanje javnih storitev pojasni, ali se zanje upoštevajo merila Altmark in se zato v tem primeru pravila o državni pomoči ne uporabljajo. Trenutno je ozaveščenost v zvezi s postopki obveščanja in različnimi izjemami še vedno premajhna. Posledica je zmanjšanje trga, saj organizacije, ki za zagotavljanje učinkovitih storitev potrebujejo nadomestila, niso konkurenčne, kar ima neposreden učinek na življenje evropskih državljanov, ki so prikrajšani za kakovostne in dostopne storitve.

4.7 V Protokolu o storitvah splošnega pomena (SSP) je bila sicer omenjena razlika med gospodarskimi in negospodarskimi storitvami, ni pa bilo pojasnjeno, kako se ti dve kategoriji med seboj razlikujeta, zato je to po mnenju EESO jasen dokaz, da je treba pojasniti posamezne koncepte in ureditve, vključno z vlogo neprofitnih organizacij in pojmom „primerne dobička“, da se ne bi več uporabljal pristop od primera do primera, tj. sektorske direktive ali pravdni postopek. Zaradi vzporednega zasledovanja ciljev socialne politike in politike konkurence je treba razjasniti pojem „primerne dobička“. Zato bi bilo koristneje, če bi evropska raven lahko zagotovila regulativne smernice in razlago ustreznih razmislekov.

4.8 Zato Odbor podpira namero Komisije, da pojasni razliko med storitvami splošnega gospodarskega pomena in negospodarskimi storitvami splošnega pomena. EESO je v svojem mnenju o prihodnosti storitev splošnega pomena (CESE 976/2006) poudaril, da je razlika med gospodarskimi in negospodarskimi značilnostmi še vedno nejasna.

4.9 EESO je še vedno prepričan, da se ob upoštevanju težav pri opredeljevanju pojma storitev splošnega gospodarskega pomena/negospodarskih storitev splošnega pomena na eni strani in tveganja, ki izhaja iz sprejemanja omejevalnega pristopa, na drugi strani, ne bi smeli osredotočati na razlikovanje med gospodarskimi in negospodarskimi značilnostmi, ampak na posebne naloge javne službe in na zahteve (obveznosti javne službe), ki morajo biti izpolnjene pri izvajanju teh storitev in ki bi morale biti jasno določene.

4.10 Lizbonska pogodba je s Protokolom o SSP določila način uporabe pravil glede storitev splošnega pomena, tako gospodarskih kot negospodarskih, v členu 14 pa novo pravno podlago za storitve splošnega gospodarskega pomena, pri čemer je Svet in Evropski parlament pooblastila, da z uredbami, sprejetimi po rednem zakonodajnem postopku, določita načela in pogoje, zlasti ekonomske in finančne, ki javnim službam omogočajo izpolnjevanje njihovih nalog.

4.11 EESO zato meni, da bi bila v tem okviru pravila o nadomestilih za izvajanje javnih storitev v povezavi z državno pomočjo bolj demokratična za več deset tisoč javnih organov, ki bodo morali ta pravila izvajati, če bi nastala ob uporabi rednega zakonodajnega postopka v skladu s členom 14 PDEU, pod pogojem, da so pri tem tudi v skladu s Pogodbo.

4.12 EESO podpira namero Komisije, da države članice spodbudi, naj večjo pozornost namenijo razmislekom o učinkovitosti. Pri tem se ne smejo osredotočati zgolj na ekonomske vidike, ampak morajo upoštevati tudi socialne, teritorialne in okoljske vidike glede na posebne naloge posameznih služb splošnega gospodarskega pomena, ki so jih določili javni organi. Komisija ne bi smela omejiti meril „učinkovitosti“ na kratkoročne razmisleke, ampak bi morala upoštevati tudi kakovost, rezultate in trajnost storitev, zlasti pri zagotavljanju storitev na področju socialne varnosti in zdravstva. Poleg tega je treba upoštevati tudi posebnosti podjetij socialne ekonomije (kot so zadruge, vzajemne družbe, združenja in fundacije).

4.13 Tako je za velik delež storitev splošnega pomena, pa tudi storitev na področju socialne varnosti in zdravstva, značilen nesorazmeren odnos med ponudniki in prejemniki storitev, ki se razlikuje od tržnega odnosa med dobavitelji in potrošniki. Storitve splošnega pomena pogosto zagotavljajo prilagojene rešitve glede na poseben položaj in potrebe uporabnikov. Izvajajo se lahko samo na podlagi načela solidarnosti in so močno

odvisne od javnega financiranja. EESO poziva Komisijo, naj organizira posvetovanje, da se pregleda, katere javne socialne storitve splošnega pomena utegnejo izpolnjevati pogoje za skupinsko izjemo, ker ne vplivajo bistveno na konkurenco in ne ponujajo čezmejnih priložnosti.

4.14 S tem načelom učinkovitosti bi se merila ocenjevanja odločbe in okvira lahko ponovno usmerjala po četrtem merilu iz sodbe v zadevi Altmark. To bi se lahko uveljavilo tudi za vsa nadomestila, vključno z nadomestili za javne storitve, ki jih lokalne skupnosti organizirajo v manjšem obsegu in imajo le manjši vpliv na trgovino med državami članicami, ter za nekatere storitve splošnega pomena na področju socialne varnosti, ki pa jih Komisija namerava izvzeti iz obveznosti priglasitve in jih obravnavati kot združljive z notranjim trgovom. To pa pomeni, da se za te storitve še vedno izvaja naknadna kontrola, kar pa prinaša dodatno pravno negotovost.

4.15 Taka negotovost obstaja tudi glede pristojnosti, ki si jo Komisija dodeljuje na področju ocenjevanja učinkovitosti, saj ji Sodišče v zadevi M6/TF1 (T-568/08 in T573/08) te pristojnosti ni priznalo.

4.16 Kar zadeva namero Komisije, da pojasni omejitve, ki jih imajo države članice pri opredelitvi dejavnosti kot storitve splošnega gospodarskega pomena, EESO že leta poziva, naj se jasno opredelijo pogoji za izvajanje člena 106(2), ki se razlaga različno, saj se po eni strani navaja kot odstopanje ali izjema od splošnih pravil Pogodbe (glej sporočilo z dne 20.11.2007), po drugi strani pa bela knjiga iz leta 2004 navaja, da „*učinkovito izvajanje nalog splošnega pomena v primeru neskladja prevlada nad uporabo pravil Pogodbe*“.

V Bruslju, 15. junija 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON