

Opinia Komitetu Regionów „Reforma zasad UE dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym”

(2011/C 259/08)

KOMITET REGIONÓW:

- Powtarza, że przegląd pakietu ustawodawczego dotyczącego pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym powinien zostać opracowany w najściślejszym poszanowaniu zasady pomocniczości i powinien zapewnić samorządom lokalnym i regionalnym swobodę wyboru i zarządzania w odniesieniu do zasad organizacji, finansowania i wykonywania ich prerogatyw w zakresie usług publicznych.
- Podkreśla, że wprowadzenie szerokiego zakresu swobody, jakim powinny dysponować samorzady terytorialne zgodnie z Traktatem z Lizbony, wymaga podstawy prawnej w prawodawstwie wtórnym, która w oparciu o zbiór definicji gwarantowałaby samorządom terytorialnym możliwie elastyczne stosowanie prawa konkurencji dotyczącego usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.
- Jest przeciwny wprowadzeniu przez Komisję oceny efektywności ekonomicznej rekompensaty z tytułu świadczenia usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.
- Jest zdania, że należałoby też uwzględnić obiektywne kryteria neutralizujące z góry wszelkie ryzyko wpływu na handel wewnątrzspółnotowy, takie jak: ograniczona właściwość miejscowa niektórych podmiotów podlegających systemom zezwoleń, ograniczona właściwość rzeczowa innych podmiotów, publicznych bądź prywatnych, utworzonych specjalnie w celu świadczenia określonej usługi publicznej na danym obszarze i nieprowadzących żadnej działalności handlowej na rynku i niedochodowy charakter niektórych przedsiębiorstw społecznych.
- Proponuje Komisji, aby pułap *de minimis* został podniesiony w przypadku rekompensat z tytułu świadczenia usług publicznych do wysokości 800 tys. euro rocznie, tak aby wyłączyć z zakresu kontroli pomocy państwa ogół lokalnych usług publicznych, opartych na działalności lokalnych stowarzyszeń wolontariackich i mikroprzedsiębiorstw społecznych

Sprawozdawca generalny	Karl-Heinz LAMBERTZ (BE/PSE), minister-prezydent Wspólnoty Niemiec-kojęzycznej Belgii
Dokument źródłowy	Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Reforma zasad UE dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym”
	COM(2011) 146 wersja ostateczna

I. ZALECENIA POLITYCZNE

KOMITET REGIONÓW

- Wyraża zadowolenie z podjętej przez Komisję decyzji o rozpoczęciu debaty z zainteresowanymi stronami i instytucjami w sprawie przeglądu pakietu legislacyjnego odnoszącego się do pomocy państwa w formie rekompensat z tytułu wykonywania usług publicznych, na podstawie wniosków ze sporządzonego przez Komisję po szerokich konsultacjach z państwami członkowskimi i wieloma zainteresowanymi stronami sprawozdania z oceny.
- Jest zdania, że przegląd ten jest inicjatywą polityczną ważną dla samorządów terytorialnych i obywateli, ponieważ powinien on mieć na celu określenie nowych, jasnych i proporcjonalnych zasad zgodności sposobów finansowania usług publicznych z rynkiem wewnętrznym, a tym samym zapewnienie pewności i przewidywalności prawa, niezbędnych do rozwoju usług publicznych w Unii i efektywnego zaspokojenia zasadniczych potrzeb obywateli europejskich.
- Zauważa z zainteresowaniem, że przegląd wspomnianego pakietu należy postrzegać w kontekście szerszych celów Komisji w obszarze usług publicznych i rynku wewnętrznego, a zwłaszcza w kontekście propozycji nr 25 Aktu o jednolitym rynku⁽¹⁾, dotyczącej przyjęcia do 2011 r. komunikatu i pakietu działań na rzecz usług publicznych; podkreśla jednocześnie, że UE i jej państwa członkowskie muszą zapewnić świadczenie usług publicznych na odpowiednim poziomie, przejrzysty sposób ich finansowania, ich najwyższą jakość oraz powszechny i efektywny dostęp do nich.
- Powtarza, że przegląd przedmiotowego pakietu powinien zostać opracowany w najściślejszym poszanowaniu zasady pomocniczości i powinien zapewnić samorządom terytorialnym swobodę wyboru i zarządzania w odniesieniu do zasad organizacji, finansowania i wykonywania ich prerogatyw w zakresie usług publicznych, zgodnie z przepisami ustawodawstw krajowych lub regionalnych.
- Stwierdza, że samorządy terytorialne są szczególnie uprawnione do aktywnego udziału w procesie przeglądu przedmiotowego pakietu legislacyjnego dzięki znajomości warunków lokalnych i zaangażowaniu na co dzień w określanie, organizowanie, finansowanie i świadczenie usług publicznych w odpowiedzi na zasadnicze potrzeby, coraz bardziej zmienne i różnorodne, wyrażane przez obywateli na zamieszkiwanych przez nich obszarach w tak różnych dziedzinach jak zatrudnienie, mieszkalnictwo, transport, kształcenie, służba zdrowia, opieka nad małymi dziećmi, lecz także nad niesamodzielnymi osobami starszymi, kultura, sport, rozrywka itp.
- Wyraża zadowolenie, że Komisja uznaje podstawową rolę, jaką odgrywają usługi publiczne w odniesieniu do wspólnych wartości Unii, zgodnie z art. 14 TFUE. Równie istotne jest, by państwa członkowskie, a także władze lokalne i regionalne, mogły zapewnić swoim obywatelom pewne podstawowe usługi na stosownych warunkach. Usługi te wzmacniają spójność społeczną i terytorialną, zwiększają komfort obywateli, spełniają funkcję redystrybucyjną, przeciwdziałając nierównościom i zapewniając sprawiedliwość społeczną, oraz przyczyniają się w sposób znaczący do rozwoju Unii, w duchu strategii „Europa 2020”; z tego względu europejska polityka dotycząca usług publicznych związana jest także z wdrożeniem art. 9 TFUE.
- Przypomina zatem, że rozwój wysokiej jakości usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym powinien być stałym priorytetem przekrojowym Komisji. Uważa w związku z tym, że Komisja powinna być w ramach strategii „UE 2020” wyraźnie uwypuklić usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, a zwłaszcza usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym, jako że mają one zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia wyznaczonych celów. Ponadto wyraża ubolewanie, że Komisja nie zechciała uczynić tych usług jednym z 12 głównych priorytetów dotyczących ożywienia jednolitego rynku, mimo że skądinąd uznaje ich kluczową rolę w przeciwdziałaniu procesowi słabnięcia entuzjazmu obywateli dla jednolitego rynku.
- Podziela punkt widzenia Komisji, zgodnie z którym ambitnym celem przedmiotowej reformy zasad pomocy państwa na rzecz usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym powinno być zwiększenie wkładu tych usług w ożywienie gospodarcze w UE i w odtworzenie struktury społecznej.

⁽¹⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „W kierunku Aktu o jednolitym rynku – W stronę społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności. 50 propozycji na rzecz wspólnej poprawy rynku pracy, przedsiębiorczości i wymiany”, COM(2010) 608 wersja ostateczna.

9. Przypomina, że obecnie bardziej niż kiedykolwiek obywatele potrzebują dostępnych, wysokiej jakości usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, aby poradzić sobie ze społeczno-gospodarczymi skutkami kryzysu. Uważa, że wdrażanie przyjętych przez państwa członkowskie programów reform i przeciwdziałania deficytowi publicznemu nie powinno zatem prowadzić do ograniczenia zakresu i pogorszenia jakości usług zapewnianych lub finansowanych z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

10. Wzywa do przyjęcia przepisów bardziej zrównoważonych i lepiej dostosowanych do charakteru usług publicznych, ich wymiaru lokalnego, transgranicznego lub wspólnotowego, do różnorodnych sposobów ich organizacji i struktury odpowiedzialnych za nie podmiotów; przepisów proporcjonalnych do rzeczywistego poziomu ryzyka wpływu na handel wewnątrzspółnotowy i zakłócenia konkurencji na rynku wewnętrznym.

Uwzględnienie w ramach przeglądu pakietu odnoszącego się do pomocy państwa innowacyjnych rozwiązań w zakresie usług publicznych zawartego w Traktacie z Lizbony

11. Zgadza się z przeprowadzoną przez Komisję analizą nowych postanowień Traktatu z Lizbony w zakresie usług publicznych jako wspólnych wartości Unii, obejmujących w szczególności: *wysoki poziom jakości, bezpieczeństwa i przystępności cenowej, równe traktowanie oraz propagowanie powszechnego dostępu i praw odbiorców, jak również dużą swobodę krajowych, regionalnych i lokalnych organów władzy w świadczeniu, zlecaniu i organizowaniu [usług publicznych].*

12. Podkreśla, że art. 14 TFUE, wchodzący w zakres postanowień ogólnych Traktatu, stanowi dla Parlamentu i Rady nową podstawę prawną do ustanawiania – w drodze rozporządzeń – zasad i warunków, w szczególności gospodarczych i finansowych, które mogłyby pozwolić usługom świadczonym w ogólnym interesie gospodarczym wypełniać ich poszczególne zadania.

13. Przypomina Komisji, że ma ona wyłączne prawo do proponowania Parlamentowi i Radzie wdrożenia tego ważnego demokratycznego osiągnięcia Traktatu z Lizbony, jakie stanowi art. 14 TFUE, i że ponosi ona całkowitą odpowiedzialność polityczną za niewykorzystanie tego środka.

14. Ubolewa w tym kontekście nad tym, że Komisja zobowiązuje Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej do wypowiedzenia się, na podstawie konkretnych przypadków, w kwestiach, które powinny zostać wyjaśnione przez prawodawcę, zgodnie z zasadą odpowiedzialności demokratycznej i z duchem Traktatu z Lizbony.

15. Przypomina, że w Protokole nr 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym uznano zarówno specyfikę, jak i różnorodność usług publicznych i priorytetową odpowiedzialność państw członkowskich i samorządów terytorialnych za świadczenie, wykonywanie, finansowanie i organizowanie tych usług.

16. Podkreśla jednak, że wprowadzenie szerokiego zakresu swobody, jakim powinny dysponować samorzady terytorialne zgodnie z Traktatem z Lizbony, wymaga podstawy prawnej w prawodawstwie wtórnym, która w oparciu o zbiór definicji gwarantowałaby samorządom terytorialnym możliwie elastyczne stosowanie prawa konkurencji dotyczącego usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

17. Przypomina, że zgodnie z postanowieniami art. 106 ust. 2 TFUE przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami publicznymi podlegają regułom konkurencji – a zwłaszcza regułom dotyczącym zakazu i kontroli pomocy państwa – jedynie w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań powierzonych im przez krajowe, regionalne i lokalne władze publiczne.

18. Stwierdza, że dostęp do rekompensaty kosztów netto świadczenia usług publicznych przez przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania tymi usługami stanowi warunek gospodarczy i finansowy konieczny do należytego wykonywania poszczególnych zadań powierzonych im przez władze publiczne, zwłaszcza w obecnym okresie kryzysu gospodarczego i finansowego, kiedy usługi publiczne odgrywają zasadniczą rolę polegającą na automatycznej stabilizacji i ochronie najsłabszych obywateli europejskich, przyczyniając się tym samym do ograniczenia skutków społecznych kryzysu.

Skuteczna alokacja zasobów publicznych, efektywność ekonomiczna rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych i wydajność usług publicznych w świetle kryzysu gospodarczego i budżetowego

19. Pragnie przypomnieć Komisji, że samorzady terytorialne zawsze starały się odpowiadać na lokalne potrzeby wyrażane przez obywateli i na ich zmiany w czasie, i że w tym celu w ramach codziennego zarządzania samorzady starają się jak najlepiej wykorzystywać środki publiczne, tak aby zapewnić jakość, dostępność, pewność i ciągłość usług publicznych na ich obszarach kompetencji; pragnie też przypomnieć, że obecny kryzys pociągnął za sobą zwiększenie wymogu efektywności, wchodzącej w zakres podstawowej odpowiedzialności politycznej samorządów wobec obywateli-wyborców.

20. Pragnie podkreślić w tym kontekście, że rozwijanie współpracy publiczno-publicznej poprzez łączenie środków niesie ze sobą duży potencjał wzrostu efektywności środków publicznych i modernizacji usług publicznych w związku z nowymi potrzebami obywateli na poszczególnych obszarach.

21. Jest przeciwny wprowadzeniu przez Komisję oceny efektywności ekonomicznej rekompensaty z tytułu świadczenia usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym; zdaniem Komitetu nie ma wystarczającej podstawy prawnej dla takiej inicjatywy ustawodawczej ani w art. 106, ani w decyzji bądź dyrektywie jednostronnej Komisji przyjętej na podstawie postanowień art. 106 ust. 3.

22. Stwierdza w tym względzie, że pomiar efektywności ekonomicznej rekompensat z tytułu świadczenia usług publicznych może w każdym wypadku stanowić tylko jeden z elementów ogólniejszych ram oceny jakości usług publicznych, które powinny obejmować wskaźniki o charakterze czysto jakościowym (dostępność, ciągłość usług, czas odpowiedzi, stopień zadowolenia użytkowników itp.), a nie wyłącznie ekonomicznym, i że sam tylko ten środek nie może uzasadniać ograniczenia zakresu świadczonych usług.

23. Stwierdza wyraźnie, że mandat Komisji, jako europejskiego organu właściwego ds. konkurencji, nie dotyczy w żaden sposób warunków skutecznej alokacji zasobów publicznych przez władze publiczne państw członkowskich, ani też warunków efektywnego wkładu usług publicznych w budowanie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii, w tworzenie wzrostu i zatrudnienia, które to kwestie wykraczają daleko poza stosowanie zasady zakazu jakiegokolwiek nadmiernej rekompensaty mogącej zakłócić konkurencję na rynku wewnętrznym.

24. Przypomina, że ten wyłączny mandat Komisji, sprawowany pod nadzorem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ogranicza się do dopilnowania zgodności rekompensat z tytułu świadczenia usług publicznych niespełniających warunków ustalonych przez Trybunał w sprawie Altmark i wchodzących tym samym w zakres systemu zakazu i kontroli pomocy państwa.

Kontynuowanie rozpoczętego procesu wyjaśniania kluczowych pojęć z zakresu uznawania rekompensat z tytułu świadczenia usług publicznych za pomoc państwa

25. Wyraża zadowolenie w związku z tym, że Komisja ocenia jako konieczne dalsze wyjaśnianie kluczowych pojęć z zakresu zastosowania systemu kontroli pomocy państwa do usług publicznych i nadanie temu procesowi formalnego charakteru. Nieformalnie, bo w sposób niewiążący dla Komisji, proces ten trwa od kilku lat, a jego przejawem jest publikacja dokumentów roboczych odnoszących się do najczęściej zadawanych pytań⁽²⁾, przewodnika dotyczącego usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym⁽³⁾ i wprowadzenia interaktywnego systemu informacji dotyczących usług świadczonych w interesie ogólnym⁽⁴⁾. Wnosi, by Komisja sformalizowała ten proces wyjaśniania kluczowych pojęć, które nie są zdefiniowane w traktacie, za pośrednictwem wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady i Parlamentu Europejskiego, na podstawie art. 14 TFUE, a nie za pomocą komunikatu wyjaśniającego, który byłby wiążący tylko dla Komisji.

(2) Najczęściej zadawane pytania dotyczące decyzji Komisji z dnia 28 listopada 2005 r. w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 Traktatu WE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej niektórym przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym i Wspólnotowych ram dotyczących pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych. Dokument uzupełniający do komunikatu „Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie” COM (2007) 725 wersja ostateczna SEC (2007) 1514.

(3) SEC (2010) 1545, 7.12.2010.

(4) http://ec.europa.eu/services_general_interest/index_en.htm.

26. Wyraża zaniepokojenie faktem, że brak prawnie utrwalonych definicji w dziedzinie usług publicznych w odniesieniu do rynku wewnętrznego sprawia, iż w negocjacjach prowadzonych w ramach Układu ogólnego w sprawie handlu usługami Komisja Europejska uwzględnia *a priori* wszystkie usługi, w żaden sposób nie biorąc pod uwagę specyfiki usług realizujących zadania leżące w interesie ogólnym.

27. Sugeruje, by w interaktywnym systemie informacji na temat usług świadczonych w interesie ogólnym przewidziano także informatyczny symulator umożliwiający samorządom terytorialnym sprawdzenie kategorii pomocy.

28. Jest zdania, że jednym z powodów, dla których decyzja Komisji z 2005 r. była w niewielkim stopniu stosowana przez samorządy terytorialne, poza wynikającymi z niej kosztami transakcyjnymi, jest trudność w dopasowaniu realiów terytorialnych do koncepcji i pojęć wspólnotowych zawartych w tej decyzji, w szczególności mało precyzyjnych pojęć „działalności o charakterze gospodarczym”, „przedsiębiorstw”, „wpływu na handel wewnątrzspółnotowy”, „korzyści gospodarczej”, „zobowiązania do świadczenia usług”, „typowego dobrze zarządzanego przedsiębiorstwa dysponującego odpowiednimi środkami transportu” czy też „rozsądnego zysku”.

29. Podkreśla, że na zwiększenie rzeczywistej trudności w przyswojeniu tych pojęć przez samorządy terytorialne wpłynął fakt, że ich zastosowanie do konkretnego rodzaju usług publicznych nie jest jednolite, lecz zależy bezpośrednio od wyboru sposobu organizowania i warunków kontraktowania tych usług, które różnią się w poszczególnych samorządach terytorialnych, także w ramach jednego tylko państwa członkowskiego.

30. Wzywa Komisję, aby w chwili publikacji swojego wniosku dotyczącego zmienionej decyzji przedstawiła orientacyjny i niewiążący europejski rejestr usług publicznych określonych jako takie przez państwa członkowskie i samorządy terytorialne. Proponuje, by ten rejestr, który mógłby zostać opracowany wspólnie z Komitetem Regionów, obejmował wskazanie, w zależności od formy organizacyjnej, charakteru ich działalności – gospodarczej lub niegospodarczej – jak również był corocznie aktualizowany, tak aby przedstawić samorządom terytorialnym na konkretnych przykładach, do czego mogą odnosić się wspomniane pojęcia, przedstawić im obiektywne względy skłaniające do klasyfikowania usług jako działalności gospodarczej lub działalności niemającej charakteru gospodarczego, jak również zmiany tej klasyfikacji w czasie.

31. Wzywa Komisję do objęcia procesem wyjaśniania wspólnych wartości Unii dotyczących usług publicznych, o których mowa w Traktacie z Lizbony, takich jak *wysoki poziom jakości, bezpieczeństwa i przystępności cenowej, równe traktowanie oraz propagowanie powszechnego dostępu i praw odbiorców*, a zwłaszcza wspólnej wartości unijnej dotyczącej powszechnego dostępu, zastosowanej do obszaru usług publicznych o charakterze

socjalnym. W tym kontekście wyraża ubolewanie z powodu zawężającego ujęcia przyjmowanego przez Komisję w ostatnich decyzjach w zakresie zgodności pomocy państwa przyznawanej podmiotom mieszkalnictwa socjalnego w rosnącej liczbie państw członkowskich, zwłaszcza zaś w sprawach E 2/2005 i N 642/2009 dotyczących mieszkalnictwa socjalnego w Holandii, w których Komisja, opierając się jedynie na kryterium bardzo niskich dochodów, podważa zasadę zróżnicowania społecznego w mieszkalnictwie socjalnym. Wnosi, by Komisja ponownie przemyślała swoje stanowisko w związku ze skargą rozpatrywaną właśnie przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

32. Stwierdza w tym kontekście, że określenie poszczególnych zadań przypisanych usługom publicznym o charakterze socjalnym, jak również charakteru i treści wynikających z nich obowiązków świadczenia usługi publicznej, należy do państw członkowskich i samorządów terytorialnych i że w związku z tym Komisja nie ma uprawnień do interweniowania, gdy chodzi o warunki przyznawania usług socjalnych gospodarstwom-beneficjentom i identyfikację kategorii gospodarstw, których zasadnicze potrzeby socjalne nie są zaspokojone wskutek wyłącznego działania sił rynkowych.

33. Wzywa Komisję do włączenia do prowadzonej przez nią debaty i przedstawianych propozycji dotyczących przeglądu wszelkich form, jakie mogą przyjmować rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych z uwagi na dużą swobodę samorządów terytorialnych w finansowaniu usług publicznych, które to formy obejmują też rekompensaty w postaci dotacji na inwestycje długoterminowe, koniecznych do sfinansowania lokalnej infrastruktury usług publicznych (szpitale, mieszkalnictwo socjalne, placówki opieki, ośrodki kulturalne itp.); wzywa Komisję, aby nie ograniczała swojego pojmowania zgodności jedynie do rocznych dotacji na działalność operacyjną, przenoszonych z roku na rok w przypadku nadmiernej rekompensaty, oraz aby uściśliła warunki oceny braku nadmiernej rekompensaty w przypadku dotacji na inwestycje długoterminowe, w szczególności w nieruchomości i grunty.

Rozdzielenie kwestii zapobiegania ewentualnym nadmiernym rekompensatom i ich kontroli z jednej strony, a z drugiej – wyboru procedury mającej zastosowanie do wyboru podmiotu gospodarczego przez organ publiczny organizujący usługi

34. Wzywa Komisję do oddzielenia kwestii zapobiegania ewentualnym nadmiernym rekompensatom, ich kontroli i zwrotu, która to kwestia wchodzi w zakres zasady zakazu pomocy państwa i zapewnienia niezakłóconej konkurencji, od kwestii warunków kontraktowania i wyboru przez organ publiczny przedsiębiorstw, którym można powierzyć zarządzanie usługami publicznymi, które to warunki, w zależności od decyzji organizacyjnej organu publicznego, wchodzą w zakres zawartych w Traktacie ogólnych zasad niedyskryminacji, równego traktowania i przejrzystości, np. w przypadku koncesji na usługi i przyznawania praw wyłącznych lub specjalnych, bądź w zakresie przepisów dyrektywy dotyczącej zamówień publicznych.

35. Powtarza, że zorganizowanie postępowania przetargowego celem wyboru przedsiębiorstwa (lub przedsiębiorstw)

zobowiązanego (bądź zobowiązanych) do zarządzania usługami publicznymi stanowi jedną z wielu możliwości organizacyjnych, polegającą na publicznym nabyciu zewnętrznych usług publicznych za określoną cenę, a nie wyłączny sposób uniknięcia uznania finansowania za pomoc państwa.

36. Wzywa Komisję do wyjaśnienia, że przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia zgodnie z przepisami wspólnotowymi zawsze wyklucza występowanie nadmiernych rekompensat, które wchodziłyby w zakres prawa o pomocy państwa. Jednocześnie zwraca uwagę, że postępowanie przetargowe nie zawsze uwzględnia zmiany kosztów netto świadczenia usługi publicznej w długim terminie, jeżeli cena wynika z układu sił i sytuacji rynkowej w danej chwili. W zależności od przyjętych przez podmioty gospodarcze strategii penetracji niektórych rynków, warunki ustalenia ceny w drodze przetargu mogą równie dobrze prowadzić do niedostatecznej rekompensaty strukturalnej, która może w perspektywie podważyć zasady ciągłości finansowej usługi publicznej oraz przystępności cen.

37. Zwraca uwagę na to, że pomijając dodatkowe koszty transakcyjne wynikające dla samorządów terytorialnych z organizacji przetargu, sztywne reguły przetargu nie są odpowiednio w przypadku niektórych usług publicznych ze względu na zmienność usługi, ciągłość finansową lub potrzebę interesu ogólnego dotyczącą objęcia przedsiębiorstw systemem zezwoleń w związku z asymetrią informacji między użytkownikiem a dostawcą usługi – zwłaszcza z myślą o ochronie osób szczególnie zagrożonych w obliczu konieczności zaspokojenia podstawowych potrzeb społecznych, takich jak opieka zdrowotna, mieszkanie czy zatrudnienie – w związku z przyznaniem praw specjalnych lub wyłącznych, bądź po prostu ze względu na brak interesu transgranicznego w przypadku świadczenia lokalnych i socjalnych usług publicznych.

38. Proponuje w tym kontekście Komisji, aby przeglądowi pakietu towarzyszył wniosek dotyczący komunikatu wyjaśniającego, skierowanego do samorządów terytorialnych i stanowiącego dla nich „zestaw narzędzi”, określający prawo mające zastosowanie w przypadku różnych warunków świadczenia usług publicznych, począwszy od bezpośredniego świadczenia usług, poprzez współpracę publiczno-publiczną opartą na łączeniu środków, bezpośrednie świadczenie usług przez wewnętrzną jednostkę organizacyjną, publiczne nabycie usługi publicznej od zewnętrznego podmiotu gospodarczego za określoną cenę, transfer ryzyka operacyjnego na zewnętrzny podmiot gospodarczy, połączony z wynagrodzeniem bądź nie, przyznanie praw wyłącznych lub praw specjalnych w formie systemów zezwoleń, aż po wsparcie finansowe dla projektu o znaczeniu ogólnym, będącego wynikiem inicjatywy organizacji niedochodowej.

39. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Europejski Trybunał Sprawiedliwości uprościł i wyjaśnił warunki bezpośredniego świadczenia usług publicznych oraz niedawno również pojęcie współpracy publiczno-publicznej między samorządami terytorialnymi. Wzywa zatem Komisję do zaproponowania poprawki do prawodawstwa w dziedzinie zamówień publicznych, aby ustalić definicję bezpośredniego zarządzania dostosowaną do realiów autonomii lokalnej i wymogu efektywności środków publicznych w świetle kryzysu gospodarczego i budżetowego.

40. Przypomina, że współpraca publiczno-publiczna między samorządami terytorialnymi niesie ze sobą duży potencjał efektywności ekonomicznej, optymalnej alokacji środków publicznych i modernizacji usług publicznych w związku ze zmianami podstawowych potrzeb obywateli na poszczególnych obszarach.

41. Apeluje do Komisji, by współpraca administracyjna między samorządami terytorialnymi i podmiotami prawa publicznego była – zgodnie z zasadami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – traktowana jako efekt wewnętrznej decyzji organizacyjnej państwa, niepodlegającej przepisom dotyczącym zamówień publicznych.

Zróznicowana i proporcjonalna odpowiedź na rzeczywisty wpływ na handel wewnątrzspółnotowy

42. Popiera wyrażany przez Komisję zamiar zmniejszenia obciążenia administracyjnego i budżetowego samorządów terytorialnych i przedsiębiorstw zobowiązanych do zarządzania usługami publicznymi, dotyczącego systematycznych kontroli w zakresie nadmiernej rekompensaty, które obecnie warunkują zwolnienie z obowiązku zgłaszania i zgodność *a priori* rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych.

43. Popiera proponowaną przez Komisję metodę, zgodnie z zasadą proporcjonalności, o której mowa w Traktacie, polegającą na dywersyfikacji sposobów kontroli ewentualnych nadmiernych rekompensat, znalezieniu bardziej odpowiedniego rozwiązania w związku ze ściśle lokalnym charakterem niektórych usług publicznych, zwłaszcza publicznych usług społecznych, które przy obecnym stanie rozwoju rynku wewnętrznego nie mają żadnego wpływu na handel wewnątrzspółnotowy, lub ryzyko tego wpływu jest bardzo niewielkie, jak również na zwróceniu szczególnej uwagi na usługi publiczne mające wymiar wspólnotowy lub transgraniczny, których wpływ na rynek wewnętrzny jest bardziej znaczący, ze względu na objęcie ich dyrektywami sektorowymi liberalizującymi i strukturyzującymi podmioty gospodarcze na szczeblu wspólnotowym bądź transgranicznym.

44. W tym kontekście jest zdania, że należy rozróżnić: 1. sytuacje, w których rekompensaty *de minimis* z tytułu świadczenia usług publicznych nie mają wpływu na handel wewnątrzspółnotowy i w związku z tym nie mogą zostać uznane za pomoc państwa, 2. rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych mających wymiar lokalny, które przekraczają pułap pomocy *de minimis*, ale ze względu na odpowiednie cechy organizacyjne i przy obecnym stanie rozwoju rynku wewnętrznego nie mają wpływu na handel wewnątrzspółnotowy w stopniu, który byłby sprzeczny z interesem Unii, oraz 3. rekompensaty z tytułu świadczenia pozostałych usług publicznych, które mają wymiar wspólnotowy lub transgraniczny, podlegają przepisom dyrektyw lub rozporządzeń sektorowych lub w przypadku których występuje strukturyzacja przedsiębiorstw na szczeblu ponadnarodowym.

45. Jest zdania, że należałoby też uwzględnić inne obiektywne kryteria neutralizujące z góry wszelkie ryzyko wpływu na handel wewnątrzspółnotowy, zakłócenia konkurencji lub subsydiowania skróśnego, takie jak: ograniczona właściwość miejscowa niektórych podmiotów podlegających systemom

zezwoleń, ograniczona właściwość rzeczowa niektórych podmiotów, publicznych bądź prywatnych, utworzonych specjalnie w celu świadczenia określonej usługi publicznej na danym obszarze i nieprowadzących żadnej działalności handlowej na rynku, niedochodowy charakter niektórych przedsiębiorstw społecznych, które przeznaczają ewentualne dochody na finansowanie usługi publicznej, do której świadczenia są zobowiązane, odejmując je od przyszłej rekompensaty. Te obiektywne właściwości, związane ze szczególnym charakterem podmiotu i jego lokalnym zaangażowaniem, neutralizują wszelkie ryzyko zakłócenia konkurencji i wpływu na handel wewnątrzspółnotowy.

46. Wzywa Komisję do uelastyczenia decyzji w zakresie systematycznych kontroli dotyczących nadmiernej rekompensaty – warunkujących obecnie zwolnienie z obowiązku zgłaszania rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych – i w zakresie zapobiegania ewentualnym nadmiernym rekompensatom; do powierzenia odpowiedzialności za określenie konkretnych zasad zapobiegania i częstotliwości kontroli właściwym władzom publicznym oraz w zamian tego do uproszczenia przeznaczonych dla przedsiębiorstw środków odwoławczych w przypadku stwierdzenia nadmiernej rekompensaty.

47. Domaga się zwrócenia szczególnej uwagi na specyfikę lokalnych i społecznych usług publicznych organizowanych przez samorządy terytorialne na stosunkowo niewielką i ograniczoną skalę, niemających zatem wpływu na handel między państwami członkowskimi. Wnosi, aby dla tego rodzaju przypadków zostały przewidziane uproszczone procedury i zasady zwolnienia z zasad dotyczących pomocy państwa, uwzględniające lokalny i ograniczony charakter tych usług publicznych, szczególnie w regionach, które są odizolowane i odległe, takich jak regiony najbardziej oddalone, obszary wspiarskie i górskie. Uważa niemniej, że weryfikacja, czy usługi są świadczone na niewielką i ograniczoną skalę, nie powinna opierać się wyłącznie na kryterium liczby ludności danej jednostki samorządu, lecz także na szeregu wskaźników uwzględniających m.in. położenie geograficzne obszaru i wachlarz potencjalnych użytkowników danych usług publicznych.

48. Zauważa, że dwa pierwsze kryteria wymienione w wyroku w sprawie Altmark, to jest obowiązek jasnego określenia zobowiązań do świadczenia usług publicznych, których wykonaniem obciążone jest przedsiębiorstwo będące beneficjentem, oraz obowiązek wcześniejszego ustalenia w obiektywny i przejrzysty sposób parametrów, na których podstawie obliczona jest rekompensata, zobowiązują samorządy terytorialne do wysiłków na rzecz jasnego określenia ich zobowiązań do świadczenia usług publicznych; zwraca uwagę, że wymogi dotyczące aktu powierzenia zadań nie mogą pociągać za sobą niepożądanych zobowiązań samorządów terytorialnych do uiszczania podatku VAT, w związku z tym postuluje uzgodnienie kryteriów z przepisami zawartymi w europejskiej dyrektywie o podatku VAT.

49. Jest zdania, że wysiłki te mogą jedynie przyczynić się do zwiększenia przejrzystości i odpowiedzialności demokratycznej w ramach zarządzania usługami publicznymi, o ile są one proporcjonalne i rozsądne, nie powodują zbyt dużych obciążeń administracyjnych dla władz publicznych i przedsiębiorstw i nie utrudniają realizacji zasady dostosowania usług publicznych

do zmiennych potrzeb zbiorowych. Proponuje, aby Komisja – zgodnie z zasadą przejrzystości, o której mowa w Traktacie, i wobec konieczności zwiększenia czytelności usług publicznych dla obywateli – uzależniła każdą z tych decyzji w zakresie rekompensat z tytułu świadczenia usług publicznych od istnienia „umowy o świadczenie usług publicznych”, a nie obecnie obowiązującego „zobowiązania do świadczenia usług”, niezbyt jasnego dla samorządu terytorialnego i dla obywateli.

Konstruktywne i zrównoważone propozycje mające na celu zapewnienie rozwoju usług publicznych w Unii w warunkach całkowitej pewności prawa z punktu widzenia władz publicznych, przedsiębiorstw zobowiązanych do ich świadczenia oraz obywateli będących beneficjentami, w poszanowaniu zasad proporcjonalności i przejrzystości, o których mowa w Traktacie

50. Pragnie przekazać Komisji konkretne, konstruktywne i zrównoważone propozycje służące uproszczeniu i doprecyzowaniu obowiązujących obecnie przepisów oraz zapewnieniu ich efektywnego stosowania przez samorządy regionalne i lokalne, dla celów pewności i przewidywalności prawa, propozycje oparte na zasadach proporcjonalności i przejrzystości, o których mowa w Traktacie.

51. Proponuje Komisji, aby pułap określony w rozporządzeniu dotyczącym pomocy *de minimis* ⁽⁵⁾, wynoszący 200 tys. euro na trzy lata, poniżej którego pomoc publiczna nie jest uznawana za pomoc państwa, został podniesiony w przypadku rekompensat z tytułu świadczenia usług publicznych do wysokości 800 tys. euro rocznie ⁽⁶⁾, tak aby wykluczyć z zakresu kontroli pomocy państwa ogół lokalnych usług publicznych, opartych na działalności lokalnych stowarzyszeń i mikroprzedsiębiorstw społecznych głównie w zakresie lokalnego rozwoju społecznego, dotyczących włączenia społecznego, przeciwdziałania wykluczeniu, animacji lokalnej, rozwijania działalności kulturalnej, sportowej, społeczno-edukacyjnej itp. Propozycja ta wynika z braku ryzyka wpływu na handel wewnątrzspółnotowy tego rodzaju lokalnych usług publicznych i z fizycznej niemożliwości objęcia przez samorządy terytorialne tego rodzaju lokalnych podmiotów systemem kontroli pomocy państwa, ze względu na szczególne zagęszczenie tych podmiotów.

52. Proponuje Komisji, aby rekompensaty przekraczające 800 tys. euro rocznie przyznawane przez samorządy terytorialne przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami publicznymi mającymi wymiar lokalny, w tym usługami publicznymi o charakterze socjalnym, wchodziły w zakres nowej, uproszczonej decyzji dotyczącej zgodności *a priori* z systemem pomocy państwa, uzasadnionej bardzo niskim ryzykiem wpływu na handel wewnątrzspółnotowy przy obecnym stanie rozwoju rynku wewnętrznego. Niskie ryzyko wpływu na handel wynika jednocześnie z czysto lokalnego charakteru usług publicznych, z ich sposobu organizacji w podziale na sektory, a zwłaszcza z wynikających z tego sposobu organizacji szczególnych cech podmiotów

gospodarczych, dotyczących lokalnego zaangażowania i braku wymiaru wspólnotowego czy transgranicznego.

53. Jest zdania, że zastosowanie uproszczonej decyzji powinno być uzależnione od następujących kryteriów, zapewniających bardzo niskie ryzyko wpływu na handel wewnątrzspółnotowy przy obecnym stanie rozwoju rynku wewnętrznego: przyznanie rekompensaty przez samorząd lokalny lub regionalny, stowarzyszenie samorządów lokalnych lub regionalnych lub przez podmiot upoważniony do tego przez samorząd lokalny lub regionalny; przyznanie rekompensaty z tytułu świadczenia usługi publicznej w wymiarze regionalnym lub lokalnym, ograniczonej do określonego obszaru i odpowiadającej specyficznym potrzebom mieszkańców tego obszaru; przyznanie rekompensaty przedsiębiorstwom mającym prawnie lub faktycznie właściwość miejscową ograniczoną do obszaru świadczenia usługi publicznej lub świadczącym wyłącznie usługi publiczne i niewykonyującym innej działalności o charakterze handlowym, utworzonym specjalnie w celu zaspokojenia tych podstawowych potrzeb lub przeznaczającym ewentualne dochody ze świadczenia usługi publicznej na finansowanie usługi publicznej i odliczającym je od przyszłej rekompensaty.

54. Proponuje, aby zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, o których mowa w Traktacie, w ramach uproszczonej decyzji dotyczącej zgodności *a priori* rekompensat z tytułu świadczenia usług publicznych mających wymiar lokalny lub regionalny powierzono władzom publicznym przyznającym rekompensaty dopilnowanie, aby zostały podjęte wszelkie użyteczne środki mające na celu zapobieganie wszelkim ewentualnym przypadkom nadmiernej rekompensaty, ich kontrolę i neutralizację, mając na uwadze, że zapobieganie wszelkim ewentualnym przypadkom nadmiernej rekompensaty leży w bezpośrednim interesie samorządów terytorialnych. W zamian należy uprościć środki odwoławcze w przypadku stwierdzenia nadmiernej rekompensaty.

55. Proponuje, aby w przypadku usług publicznych mających wymiar wspólnotowy lub transgraniczny, podlegających przepisom dyrektyw lub rozporządzeń wspólnotowych, jak np. rozporządzenie dotyczące obowiązków świadczenia usługi publicznej w transporcie drogowym ⁽⁷⁾, jak również w przypadku innych usług publicznych, które nie są uregulowane w prawie wspólnotowym, ale których właściwość nie odpowiadają właściwościom określonym w nowej uproszczonej decyzji, w szczególności ze względu na strukturyzację podmiotów gospodarczych na szczeblu wspólnotowym lub transgranicznym, kwestie zgodności rekompensat z tytułu świadczenia usługi publicznej, obejmujące wysokość kosztów netto świadczenia usługi, wydajność podmiotów i ewentualne wytyczne dotyczące rozsądnej wysokości zysków, były przedmiotem podejścia sektorowego, a nie horyzontalnego, dostosowanego do specyfiki organizacyjnej każdej usługi publicznej i były rozstrzygane w ramach procedury współdecyzji przez Parlament Europejski i Radę. W oczekiwaniu na przegląd istniejących dyrektyw i rozporządzeń oraz przyjęcie nowych dyrektyw lub rozporządzeń sektorowych, obowiązujące obecnie wytyczne wspólnotowe powinny zostać odnowione, przy uwzględnieniu proponowanych uproszczeń dotyczących

⁽⁵⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*.

⁽⁶⁾ Odpowiada to średnim kosztom netto związanym ze świadczeniem lokalnych usług publicznych, z wyłączeniem rozsądnej wysokości zysków, które ponoszone są przez stowarzyszenia zatrudniające od 20 do 25 pracowników.

⁽⁷⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70.

rekompensat *de minimis* za świadczenie usług publicznych i przeglądu decyzji dotyczącej zgodności *a priori* usług publicznych mających wymiar lokalny.

56. Proponuje Komisji, zgodnie z zasadą przejrzystości, o której mowa w Traktacie, i z postanowieniami art. 14 i 106 ust. 2 TFUE, aby stosowanie tych trzech przepisów było uzależnione z jednej strony od istnienia „umowy o świadczenie usług publicznych”⁽⁸⁾ – to jest wszelkiego

oficjalnego aktu: 1. potwierdzającego, że zadania wykonywane przez podmiot gospodarczy mają charakter użyteczności publicznej i wchodzą w zakres art. 14 i 106 ust. 2 TFUE oraz art. 2 protokołu nr 26; 2. określającego charakter wynikających z tych zadań specyficznych zobowiązań i obszar, którego dotyczy usługa; 3. ustanawiającego parametry, na których podstawie obliczana jest rekompensata z tytułu świadczenia usługi publicznej – a z drugiej strony od opublikowania przedmiotowej „umowy o świadczenie usług publicznych” w Dz.U. UE w ramach utworzonego do tego celu specjalnego rejestru.

Bruksela, 1 lipca 2011 r.

Przewodnicząca
Komitetu Regionów
Mercedes BRESSO

⁽⁸⁾ W rozumieniu wymienionego wyżej rozporządzenia WE nr 1370/2007.