



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, 12.5.2004
COM(2004) 374 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO ORAZ KOMITETU REGIONÓW**

Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej

SPIS TREŚCI

1.	Wstęp	3
2.	Podział odpowiedzialności Władzy Publicznej w Unii Europejskiej	4
2.1.	Podstawowy element modelu europejskiego	4
2.2.	Odpowiedzialność władz publicznych	6
2.3.	Podział odpowiedzialności między Unią a Państwami Członkowskimi	6
3.	Zasady przewodnie stanowiska Komisji	7
3.1.	Umożliwienie władzom publicznym działania blisko obywateli	7
3.2.	Osiągnięcie celów usług publicznych na konkurencyjnych rynkach otwartych	8
3.3.	Zapewnienie spójności oraz powszechnego dostępu	8
3.4.	Utrzymanie wysokiego poziomu jakości oraz bezpieczeństwa	9
3.5.	Zagwarantowanie praw konsumentów i użytkowników	10
3.6.	Kontrola i ocena wyników	10
3.7.	Poszanowanie różnorodności usług i uwarunkowań	11
3.8.	Zwiększenie przejrzystości	12
3.9.	Zapewnienie pewności prawnej	12
4.	Nowe kierunki dla spójnej polityki	12
4.1.	Poszanowanie różnorodności w spójnych ramach	12
4.2.	Objaśnienie i uproszczenie ram prawnych w zakresie rekompensat z tytułu obowiązku świadczenia usług publicznych	14
4.3.	Stworzenie jasnych i przejrzystych ram dla selekcji przedsiębiorstw, którym powierza się świadczenie usług publicznych	16
4.4.	Pełne usankcjonowanie użyteczności publicznej w dziedzinie usług socjalnych i zdrowotnych	18
4.5.	Ocena wyników i działań	19
4.6.	Rewizja polityki w poszczególnych sektorach	21
4.7.	Odzwierciedlenie polityki wewnętrznej w międzynarodowej polityce handlowej	22
4.8.	Propagowanie usług użyteczności publicznej w rozwijaniu współpracy	23

ZAŁĄCZNIK

1. WSTĘP

W ostatnich latach rola Unii Europejskiej w kształtowaniu przyszłości usług użyteczności publicznej¹ znalazła się w samym centrum debaty poświęconej europejskiemu modelowi społeczeństwa. W uznaniu ogromnego znaczenia poprawnie funkcjonujących, łatwo dostępnych, wysokiej jakości, przystępnych cenowo usług użyteczności publicznej dla jakości życia obywateli Europy, ochrony środowiska oraz konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw, Komisja Europejska przyjęła Zieloną Księgę na temat usług użyteczności publicznej,² która zainicjowała zakrojone na szeroką skalę konsultacje publiczne dotyczące tego, w jaki sposób najlepiej propagować świadczenie wysokiej jakości usług użyteczności publicznej w Unii Europejskiej. Zielona Księga skłoniła wiele stron do wyrażenia opinii w kwestii ogólnej roli, jaką ma spełniać Unia Europejska w wyznaczaniu celów usług publicznych w zakresie usług użyteczności publicznej, jak również organizacji, finansowania i oceny świadczenia tych usług.

Publiczna dyskusja zainicjowana za sprawą Zielonej Księgi spotkała się z szerokim zainteresowaniem i została przyjęta z zadowoleniem przez wiele zainteresowanych stron. Komisja otrzymała prawie 300 opinii od szerokiego spektrum respondentów, w tym wielu spośród Państw Członkowskich³. Personel Komisji przygotował Raport z konsultacji publicznych, który zawiera analizę przesłanych do Komisji opinii oraz służy jako materiał uzupełniający dla niniejszej Białej Księgi⁴.

Zgodnie z zaleceniem Parlamentu Europejskiego zawartym w Rezolucji dotyczącej Zielonej Księgi z dnia 14 stycznia 2004 roku⁵, Komisja prezentuje wnioski wynikające z publicznej debaty w niniejszej Białej Księdze.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny⁶ oraz Komitet Regionów⁷ także przedyskutowały kwestie zawarte w Zielonej Księdze oraz przedstawiły swoje opinie.

Usługi użyteczności publicznej były ponadto tematem intensywnych dyskusji w ramach Konwencji dotyczącej przyszłości Europy.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości także przeanalizował wiele kwestii dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, zwłaszcza pod

¹ Definicje terminów znajdują się w załączniku 1

² COM(2003) 270, 21.5.2003

³ Pełne wersje otrzymanych opinii są dostępne na stronie internetowej Komisji pod adresem: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/service_general_interest/comments/public_en.htm

⁴ Raport w sprawie konsultacji publicznych dotyczących Zielonej Księgi nt. usług użyteczności publicznej, Roboczy Dokument Komisji, SEC(2004) 326, 15.03.2004, dostępny pod adresem: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/service_general_interest

⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie Zielonej Księgi nt. usług użyteczności publicznej, 14.01.2004, (T5-0018/2004)

⁶ Opinia w sprawie Zielonej Księgi nt. usług użyteczności publicznej, CESE 1607/2003, 11.12.2003

⁷ Opinia Komitetu Regionów z dnia 20 listopada 2003 r. w sprawie Zielonej Księgi nt. usług użyteczności publicznej, CdR 149/2003 final

kątem ich finansowania, oraz podjął przełomową decyzję w sprawie rekompensat związanych z wykonywaniem usług publicznych⁸.

W toku dyskusji ujawniły się znaczne różnice poglądów oraz perspektyw. Wydaje się jednak także, iż wyłonił się powszechny konsensus w sprawie potrzeby stworzenia harmonijnego połączenia mechanizmów rynkowych z misją usług publicznych. Usługi użyteczności publicznej oraz kontekst, w którym są świadczone, włączając w to samą Unię Europejską, ulegają ciągłym zmianom i w przyszłości nadal będą się zmieniać. Poprzez przedłożenie niniejszej Białej Księgi Komisja nie zamierza kończyć debaty, która rozwinęła się w związku z omawianą problematyką na szczeblu europejskim. Celem Komisji jest wniesienie wkładu do toczącej się dyskusji oraz rozwinięcie jej poprzez określenie roli Unii Europejskiej oraz ram, które umożliwiają odpowiednie funkcjonowanie usług.

Biała Księga określa podejście Komisji wobec tworzenia pozytywnej roli dla Unii Europejskiej w propagowaniu rozwoju wysokiej jakości usług użyteczności publicznej oraz przedstawia główne elementy strategii zmierzającej do tego, aby wszyscy obywatele oraz przedsiębiorstwa Unii posiadali dostęp do wysokiej jakości usług świadczonych po przystępnych cenach. Niniejszy dokument skupia się tylko na niektórych spośród kluczowych diskutowanych kwestii, ponieważ niemożliwe jest omówienie wszystkich zagadnień, jakie wyłoniły się w toku publicznych konsultacji. Bardziej szczegółowe kwestie zostaną omówione w kontekście opracowywania odpowiedniej polityki.

2. PODZIAŁ ODPOWIEDZIALNOŚCI WŁADZY PUBLICZNEJ W UNII EUROPEJSKIEJ

Publiczna dyskusja nad Zieloną Księgą ukazała, iż istnieje szerokie porozumienie w kwestii dużego znaczenia wysokiej jakości usług użyteczności publicznej dla społeczeństw europejskich. Podział zadań i uprawnień pomiędzy Unią oraz Państwami Członkowskimi prowadzi także do podziału odpowiedzialności między Unią oraz władzami publicznymi Państw Członkowskich, jednak szczegółowe określenie usług, które mają być dostarczane oraz świadczenia tychże usług pozostaje w gestii Państw Członkowskich.

2.1. Podstawowy element modelu europejskiego

Dyskusje nad Zieloną Księgą zdecydowanie potwierdziły dużą wagę usług użyteczności publicznej jako jednego z filarów europejskiego modelu społeczeństwa. Pomimo znacznych czasem różnic poglądów i perspektyw wśród uczestników debaty, konsultacje wykazały, iż istnieje szeroki konsensus w kwestii potrzeby świadczenia wysokiej jakości, przystępnych cenowo usług użyteczności publicznej wszystkim obywatelom oraz przedsiębiorcom w Unii Europejskiej. W toku konsultacji okazało się również, iż istnieje wspólna koncepcja usług użyteczności publicznej w Unii. Koncepcja ta odzwierciedla wartości oraz cele Wspólnoty i opiera się na wielu wspólnych elementach, takich jak: łatwa dostępność usług, ciągłość, jakość usług, przystępność cen, jak również ochrona użytkowników i konsumentów.

⁸

Orzeczenie z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00 Altmark Trans

Na obszarze Unii, usługi użyteczności publicznej pozostają podstawowym czynnikiem zapewniającym społeczną i terytorialną spójność oraz konkurencyjność gospodarki unijnej. Obywatele oraz przedsiębiorstwa słusznie oczekują dostępu do wysokiej jakości usług użyteczności publicznej świadczonych po przystępnych cenach na terytorium całej Unii Europejskiej. Dla obywateli Unii dostęp do usług stanowi zasadniczy element obywatelstwa europejskiego i jest niezbędny do tego, aby umożliwić obywatelom Unii pełne korzystanie z ich fundamentalnych praw. Z kolei dla przedsiębiorstw dostępność wysokiej jakości usług użyteczności publicznej stanowi nieodzowny warunek tworzenia konkurencyjnego otoczenia dla przedsiębiorczości. Dlatego też świadczenie dostępnych usług użyteczności publicznej wysokiej jakości, oferowanych po przystępnych cenach, które spełniają potrzeby konsumentów oraz przedsiębiorstw stanowi ważny element, który przyczynia się do osiągnięcia jednego ze strategicznych celów, jakie stawia przed sobą Unia, która winna „stać się najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarką na świecie, opartą na wiedzy i zdolną do utrzymania trwałego wzrostu gospodarczego, z większą liczbą lepszych miejsc pracy oraz większym zakresem spójności społecznej”⁹.

Jak podkreśliła Komisja w Zielonej Księdze, usługi użyteczności publicznej przyczyniają się do osiągnięcia celów Unii określonych w polityce Wspólnoty dotyczącej różnych dziedzin. Jednocześnie polityka Wspólnoty w sposób znaczący przyczynia się do poprawy jakości, zakresu wyboru oraz wydajności wielu usług użyteczności publicznej.

Zgodnie z zasadami przedstawionymi w art. 16 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską¹⁰ oraz art. 36 Karty Praw Podstawowych,¹¹ Komisja jest zaangażowana w kwestię pełnego opracowania roli usług użyteczności publicznej w polityce oraz działaniach, które mieszczą się w jej sferze kompetencji. Celem Komisji będzie zagwarantowanie tego, iż Unia Europejska będzie nadal wносить pozytywny wkład w rozwój usług użyteczności publicznej w ramach modelu europejskiego, przy jednoczesnym poszanowaniu różnorodności tradycji, struktur oraz sytuacji w poszczególnych Państwach Członkowskich. Zgodnie z zasadami lepszych regulacji¹², wcześniejsza ocena wpływu głównych inicjatyw¹³, jak również regularna ocena odpowiednich zasad polityki Wspólnoty przyczyni się do osiągnięcia tego celu.

W tym krytycznym dla rozwoju Unii momencie, szczególną uwagę należy zwrócić na rozwój wydarzeń w nowych Państwach Członkowskich oraz na ich konkretne

⁹ Szczyt Rady Europejskiej w Lizbonie, 23 i 24 marca 2000 r., Wnioski Prezydencji Rady Europejskiej, ustęp 5. Szczegóły można znaleźć pod: http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/intro_en.html

¹⁰ Artykuł 16 ma następujące brzmienie: „Bez uszczerbku dla art. 73, 86 i 87 oraz zważywszy na miejsce, jakie usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym zajmują wśród wspólnych wartości Unii, jak również ich znaczenie we wspieraniu jej spójności społecznej i terytorialnej, Wspólnota i Państwa Członkowskie, każde w granicach swych kompetencji i w granicach stosowania niniejszego Traktatu, zapewniają, aby te usługi funkcjonowały na podstawie zasad i na warunkach, które pozwolą im wypełniać ich zadania”

¹¹ Artykuł 36 ma następujące brzmienie: „Unia uznaje i respektuje dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym na podstawie ustaw i praktyki krajowej, zgodnie z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską, w celu wspierania spójności społecznej i terytorialnej Unii”

¹² Zarządzenie Europejskie: Lepsze Prawodawstwo, Komunikat Komisji, COM(2002) 275 final, 5.6.2002

¹³ Komunikat Komisji dot. Oceny Skutków Regulacji, COM(2002) 276, 5.6.2002

potrzeby wynikające zwłaszcza z transformacji gospodarki w ciągu ostatnich dwóch dekad.

2.2. Odpowiedzialność władz publicznych

Chociaż świadczenie usług użyteczności publicznej może być zorganizowane we współpracy z sektorem prywatnym lub powierzone przedsiębiorstwom prywatnym lub państwowym, określenie obowiązków usług publicznych oraz ich misji nadal pozostaje zadaniem, za które odpowiedzialne są władze publiczne odpowiedniego szczebla. Odpowiednie władze publiczne są także odpowiedzialne za regulację rynku oraz zagwarantowanie, aby poszczególni dostawcy usług wypełniali powierzone im misje dotyczące usług publicznych.

Podczas konsultacji dotyczących Zielonej Księgi podkreślano, iż w ramach konkurencyjnego rynku wewnętrznego odpowiednie władze publiczne muszą zachować uprawnienia umożliwiające im kontrolowanie tego, czy określone cele polityki publicznej są skutecznie realizowane oraz czy respektowane są demokratycznie podjęte decyzje, włączając w to kwestie poziomu jakości oraz kosztów. Konieczne jest, aby odpowiednie władze publiczne posiadały do swojej dyspozycji niezbędne instrumenty działania oraz odpowiedni poziom wiedzy. Istniejące zasady Wspólnoty, opracowane dla poszczególnych sektorów dostarczają konkretnych instrumentów prawnych oraz uprawnień, które umożliwiają władzom Państw Członkowskich egzekwowanie celów polityki publicznej. Państwa Członkowskie winny przede wszystkim zwracać uwagę na coraz bardziej złożone zadania, jakie stoją przed organami regulacyjnymi oraz dostarczać im wszystkich niezbędnych instrumentów działań oraz środków.

2.3. Podział odpowiedzialności między Unią a Państwami Członkowskimi

Już w opracowanej przez siebie Zielonej Księdze, Komisja stwierdziła, iż Traktat dostarcza Wspólnocie duży zakres środków umożliwiających kontrolowanie, czy użytkownicy w Unii Europejskiej mają dostęp do wysokiej jakości usług użyteczności publicznej za przystępną cenę. Jednakże za definiowanie, organizowanie, finansowanie oraz kontrolowanie usług użyteczności publicznej odpowiedzialne są przede wszystkim odpowiednie władze krajowe, regionalne oraz lokalne.

Ten podział odpowiedzialności leży u podstaw postanowienia zawartego w art. 16 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który przenosi na Wspólnotę oraz Państwa Członkowskie odpowiedzialność w zakresie zagwarantowania, każdy w ramach swoich uprawnień tego, iż stanowiona przez nie polityka umożliwia dostawcom usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym wypełnianie ich misji. Prawo Państw Członkowskich do nakładania określonych zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych podmiotom gospodarczym oraz zagwarantowania tego, iż zobowiązania takie są realizowane jest także pośrednio uznana w art. 86 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską¹⁴.

¹⁴ Art. 86 ust. 2 stanowi: „Przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym ... podlegają normom niniejszego Traktatu, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w

Podczas debaty nad Zieloną Księgą wyłoniło się szerokie porozumienie w kwestii tego, iż nie jest konieczne przyznawanie Wspólnocie dodatkowych uprawnień w dziedzinie usług użyteczności publicznej. Zasadniczo Komisja zgadza się z taką analizą. Komisja jest zdania, iż uprawnienia, które Wspólnota obecnie posiada w zakresie usług użyteczności publicznej są odpowiednie i wystarczające do tego, aby zapewnić utrzymanie i rozwój dobrze funkcjonujących usług na całym obszarze Unii.

Jednocześnie Komisja oczekuje na nowelizację postanowień obecnego art. 16 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zgodnie z propozycjami Konwencji Europejskiej zawartymi w art. III-6 projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję Europy. Art. III-6 ma następujące brzmienie:

„Bez uszczerbku dla artykułów III-55, III-56 i III-136 oraz zważywszy na miejsce, jakie usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym zajmują wśród wspólnych wartości Unii, jak również ich znaczenie we wspieraniu jej spójności społecznej i terytorialnej, Unia i Państwa Członkowskie, każde w granicach swych kompetencji i w granicach stosowania Konstytucji dołożą starań, aby usługi te funkcjonowały na podstawie zasad i na warunkach, zwłaszcza ekonomicznych i finansowych, które pozwolą na wypełnianie ich misji. Wspomniane zasady i warunki zostaną określone przez Ustawy europejskie.”

Po wejściu w życie Traktatu Konstytucyjnego, zapis ten będzie stanowił dodatkową podstawę prawną dla działań Wspólnoty w zakresie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w ramach uprawnień Unii oraz w zakresie zastosowania Konstytucji.

3. Zasady przewodnie podejścia Komisji

Podejście Komisji opiera się o liczne zasady, które są odzwierciedlone w polityce Wspólnoty dotyczącej poszczególnych sektorów i można je objaśnić na podstawie wyników dyskusji dotyczącej Zielonej Księgi:

3.1. Umożliwienie władzom publicznym działania blisko obywateli

W toku konsultacji podkreślano, iż usługi użyteczności publicznej muszą podlegać organizacji i regulacji tak blisko obywateli, jak to tylko możliwe oraz iż należy ściśle przestrzegać zasady subsydiarności.

Komisja uznaje zasadniczą rolę Państw Członkowskich oraz władz regionalnych i lokalnych w dziedzinie usług użyteczności publicznej. Rolę tę odzwierciedla polityka Wspólnoty dotycząca usług użyteczności publicznej, która opiera się o różne poziomy działań oraz zastosowanie różnych instrumentów, zgodnie z zasadą subsydiarności.

Podobnie jak miało to miejsce w przeszłości, Komisja zamierza tam, gdzie jest to wymagane, wysuwać propozycje regulacji sektorowych wyłącznie w dziedzinach, które tak jak wielki przemysł sieciowy, posiadają wyraźny wymiar ogólnoeuropejski

wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych. Rozwój handlu nie może być naruszony w sposób pozostający w sprzeczności z interesem Wspólnoty”

i stanowią mocny przykład dla zdefiniowania europejskiej koncepcji użyteczności publicznej. Takie regulacje Wspólnoty określają z zasady jedynie ramy regulacyjne, które mogą być wdrażane i określane przez Państwa Członkowskie, z uwzględnieniem konkretnej sytuacji panującej w danym kraju.

3.2. *Osiągnięcie celów usług publicznych na konkurencyjnych rynkach otwartych*

W oparciu o konsultacje Komisja zachowuje pogląd, iż cele związane z otwartym i konkurencyjnym rynkiem wewnętrznym oraz rozwojem wysokiej jakości łatwo dostępnych i przystępnych cenowo usług użyteczności publicznej są kompatybilne. Stworzenie rynku wewnętrznego rzeczywiście znacznie przyczyniło się do poprawy wydajności, dzięki czemu wiele usług użyteczności publicznej stało się bardziej przystępnych pod względem cen. Doprowadziło to ponadto do zwiększenia wyboru oferowanych usług, co jest szczególnie widoczne w sektorze telekomunikacyjnym i transportowym¹⁵.

Jednak w niektórych sytuacjach osiągnięcie danego celu krajowej polityki publicznej może wymagać koordynacji z pewnymi celami stawianymi sobie przez Wspólnotę. Na poziomie Traktatu sytuacje tego rodzaju omawia art. 86 ust. 2, który stanowi, iż usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym nie podlegają zastosowaniu zasad Traktatu w takim zakresie, w jakim jest to konieczne, aby umożliwić wypełnianie ich misji użyteczności publicznej. Oznacza to, iż zgodnie z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską oraz warunkami określonymi w art. 86 ust. 2, w przypadku wystąpienia jakichkolwiek sprzeczności, efektywna realizacja zadań użyteczności publicznej ma pierwszeństwo nad zastosowaniem zasad Traktatu¹⁶. Tym samym ochronie podlegają misje, a nie sposób, w jaki są one realizowane. Oznacza to, iż postanowienie Traktatu umożliwia pogodzenie ze sobą dążeń oraz osiągania celów polityki publicznej z konkurencyjnymi celami, jakie stawia przed sobą Unia Europejska jako całość, a zwłaszcza potrzebą wyrównywania szans dla wszystkich dostawców usług oraz optymalnego wykorzystania funduszy publicznych.

3.3. *Zapewnienie spójności oraz powszechnego dostępu*

Dostęp wszystkich obywateli i przedsiębiorstw do wysokiej jakości, przystępnych cenowo usług publicznych na obszarze Państw Członkowskich stanowi zasadniczy element propagowania społecznej i terytorialnej spójności Unii Europejskiej, w tym zmniejszenia utrudnień spowodowanych niewystarczającą dostępnością usług w najbardziej odległych regionach. Komisja jest zaangażowana w kwestię propagowania i rozwoju efektywnego powszechnego dostępu do usług użyteczności publicznej we wszystkich aspektach swojej polityki.

W tym kontekście, usługa powszechna stanowi kluczową koncepcją opracowaną przez Wspólnotę, aby zapewnić efektywną dostępność podstawowych usług¹⁷. Ustala ona prawo każdej osoby do dostępu do pewnych usług określonych jako podstawowe

¹⁵ Szczegółowa ocena będzie zawarta w mającym wkrótce się ukazać dokumencie roboczym Komisji „Ewolucja przemysłu sieciowego świadczącego usługi użyteczności publicznej – Raport 2004”

¹⁶ Zastosowanie art. 86 ust. 2 jest szczegółowo objaśnione w Komunikacie Komisji nt. usług użyteczności publicznej w Europie, Dz.U. C 17 z 19.1.2001, str. 4

¹⁷ Patrz Zielona Księga nt. usług użyteczności publicznej, COM(2003) 270, 21.5.2003, ustępy 50 – 54

i nakłada na dostawców usług obowiązek świadczenia określonych usług na ustalonych warunkach, włączając w to zakres działalności na całym terytorium oraz przystępność cen. Usługa powszechna jest dynamiczną i elastyczną koncepcją, która okazuje się skutecznym zapisem zabezpieczającym interesy tych, którzy w innych warunkach nie byłoby w stanie zakupić dla siebie podstawowych usług. Koncepcję tę można okresowo przeddefiniowywać tak, aby dostosowywać ją na bieżąco do warunków społecznych, gospodarczych oraz technologicznych. Koncepcja umożliwia określanie wspólnych zasad na szczeblu Wspólnoty oraz pozostawia wdrażanie tych zasad Państwom Członkowskim, umożliwiając tym samym uwzględnienie konkretnej sytuacji panującej w każdym z państw, zgodnie z zasadą subsydiarności.

W ramach swojej polityki strukturalnej, Wspólnota prowadzi działania zmierzające do ochrony szczególnie narażonych grup społecznych lub regionów przed zamykaniem przed nimi dostępu do podstawowych usług¹⁸. Fundusze strukturalne można wykorzystywać do współfinansowania inwestycji w infrastrukturę sieciową, zgodnie z określonymi kryteriami¹⁹. Ponadto polityka Komisji w dziedzinie sieci transeuropejskich zwiększa dostęp do sieci transportowych, energetycznych i łączności w bardziej oddalonych obszarach i przyczyni się do połączenia infrastruktury nowych Państw Członkowskich z infrastrukturą Piętnastki, umożliwiając tym samym zachowanie wysokiego poziomu jakości i bezpieczeństwa. W Europejskiej Inicjatywie na rzecz Wzrostu, Komisja nakreśliła ambitny program wdrażania priorytetowych projektów transgranicznych w dziedzinie transportu, energii oraz szerokopasmowych sieci łączności²⁰.

3.4. *Utrzymanie wysokiego poziomu jakości oraz bezpieczeństwa*

W toku konsultacji publicznych podkreślano, iż kwestią kluczową jest zapewnienie wysokiego poziomu jakości i bezpieczeństwa. Komisja zgadza się co do tego, iż wszystkim obywatelom i użytkownikom należy dostarczać wysokiej jakości usługi użyteczności publicznej. Należy także zagwarantować fizyczne bezpieczeństwo konsumentów i użytkowników, wszystkich osób uczestniczących w procesie produkcji i świadczenia usług oraz ogółu społeczeństwa, w tym ochronę przed możliwymi zagrożeniami, takimi jak ataki terrorystyczne oraz klęski żywiołowe. Co więcej, bezpieczeństwo świadczenia usług, a zwłaszcza bezpieczeństwo dostaw stanowi zasadniczy wymóg, który należy uwzględnić podczas definiowania misji usług. Warunki, w których następuje dostarczanie usług muszą ponadto zapewniać dostawcom wystarczającą motywację do tego, aby utrzymywać wymagany poziom inwestycji długoterminowych. Jakość oraz bezpieczeństwo dostaw pociągają za sobą pewne koszty ekonomiczne dla społeczeństwa, które należy odpowiednio i w sposób przejrzysty rozważyć w kontekście spodziewanych korzyści.

¹⁸ Nowe partnerstwo dla spójności, Trzeci Raport Spójności Gospodarczej i Społecznej, COM(2004) 107, 18.2.2004

¹⁹ Zobacz np.: Dokument Roboczy Komisji: Wytyczne w sprawie kryteriów i warunków wdrażania funduszy strukturalnych w ramach wspierania komunikacji elektronicznej, SEC(2003) 895

²⁰ Komunikat Komisji, Europejska Inicjatywa na rzecz Wzrostu, Inwestowanie w Sieci i Wiedzę dla Rozwoju i Tworzenia Miejsc Pracy, Raport Końcowy dla Rady Europejskiej, 11.11.2003, COM(2003) 690 final

Zgodnie z polityką Unii w zakresie zrównoważonego rozwoju, należy także odpowiednio rozpatrzeć rolę usług użyteczności publicznej dla ochrony środowiska oraz rozważyć określone cechy usług użyteczności publicznej bezpośrednio związane z dziedziną ochrony środowiska, np. z sektorem ochrony wód i gospodarki odpadami.

Komisja zdaje sobie w pełni sprawę z tych wymogów i zadba o to, aby polityka Wspólnoty przyczyniała się oraz ułatwiała przestrzeganie odpowiednich norm jakości oraz bezpieczeństwa. Komisja będzie także nadzorować postępy w tej dziedzinie, zwłaszcza na drodze regularnej oceny oraz raportów sektorowych.

3.5. *Zagwarantowanie praw konsumentów i użytkowników*

Konsultacje nad Zieloną Księgą ukazały, iż istnieje szerokie porozumienie w kwestii tego, iż świadczenie usług użyteczności publicznej należy organizować tak, aby zagwarantować szeroki zakres praw konsumentów i użytkowników. Komisja zamierza oprzeć swoją politykę na zasadach określonych w Zielonej Księdze oraz w Komunikacie Komisji dotyczącym usług użyteczności publicznej w Europie z września 2000 r.²¹

Zasady te obejmują zwłaszcza dostęp do usług, w tym usług o zasięgu transgranicznym, na całym terytorium Unii oraz dla wszystkich grup ludności, przystępność cen świadczonych usług wraz ze specjalnymi programami dla osób o niskich dochodach, fizyczne bezpieczeństwo oraz niezawodność, ciągłość, wysoką jakość, szeroki wybór, przejrzystość oraz dostęp do informacji ze strony dostawców oraz organów regulacyjnych.

Wdrażanie tych zasad zasadniczo wymaga istnienia niezależnych organów regulacyjnych o jasno określonych uprawnieniach i obowiązkach. Obejmują one prawo sankcji (środki umożliwiające kontrolę transpozycji oraz egzekwowania postanowień dotyczących usługi powszechnej) i winny obejmować postanowienia dotyczące przedstawicielstwa oraz aktywnego uczestnictwa konsumentów i użytkowników w definiowaniu oraz ocenie usług, dostępności odpowiednich mechanizmów rekompensat i odszkodowań oraz opracowaniu klauzuli ewolucyjnej, która umożliwiałaby dostosowywanie wymogów do zmieniających się potrzeb i interesów użytkowników i konsumentów oraz zmian uwarunkowań gospodarczych i technologicznych. Organy regulacyjne winny także kontrolować rozwój sytuacji na rynku i dostarczać danych na potrzeby oceny.

3.6. *Kontrola i ocena wyników*

Na podstawie konsultacji publicznych, Komisja pozostaje w przekonaniu, iż systematyczna ocena oraz kontrola stanowi podstawowy instrument utrzymywania i rozwoju łatwo dostępnych i wydajnych usług użyteczności publicznej o wysokiej jakości i świadczonych po przystępnych cenach na obszarze Unii Europejskiej. Komisja uznaje szczególną odpowiedzialność instytucji Wspólnoty za ocenę usług podlegających ramom regulacyjnym określonym dla danego sektora przez Wspólnotę, przy pomocy danych dostarczonych na szczeblu krajowym. Jednakże

²¹ COM(2000) 580, 20.9.2000, Dz.U. C 17 z 19.1.2001. Zobacz ustępy 8 - 13

ocenę na poziomie Wspólnoty należy także rozważyć w innych dziedzinach, jeżeli można w konkretnych przypadkach stwierdzić, iż ocena taka stworzy określoną wartość dodaną.

Zgodnie z przeważającą opinią wyrażoną podczas konsultacji publicznych, Komisja stwierdza, iż ocena winna być wielopłaszczyznowa i obejmować wszystkie wymagane aspekty prawne, gospodarcze, społeczne oraz środowiskowe. W każdym przypadku ocena winna należycie uwzględniać specyficzne cechy sektora poddawanego ocenie oraz różne uwarunkowania istniejące w poszczególnych Państwach Członkowskich oraz w ich regionach. Ocena winna opierać się na porównywalnych danych, okresowo dostarczanych przez Państwa Członkowskie i/lub krajowe organy regulacyjne.

3.7. *Poszanowanie różnorodności usług i uwarunkowań*

W toku konsultacji podkreślano także różnice między poszczególnymi usługami użyteczności publicznej oraz różne potrzeby i preferencje użytkowników i konsumentów, wynikające z różnych uwarunkowań gospodarczych, społecznych, geograficznych oraz kulturowych. Zwracano ponadto uwagę na fakt, iż charakter wielu usług socjalnych i zdrowotnych wymusza wymogi, które w sposób znaczący różnią się od tych, które są typowe dla przemysłu sieciowego. W dziedzinie mediów radiowo-telewizyjnych należy natomiast wziąć pod uwagę rolę publicznej radiofonii i telewizji w wypełnianiu potrzeb demokratycznych, społecznych i kulturalnych każdego społeczeństwa²². Komisja popiera takie poglądy.

Polityka Wspólnoty w dziedzinie usług użyteczności publicznej musi w odpowiedni sposób uwzględniać różnorodność, która jest typowa dla poszczególnych usług użyteczności publicznej oraz sytuacji, w których usługi takie są świadczone. Nie oznacza to jednak, iż nie jest konieczne opracowanie konsekwentnego stanowiska Wspólnoty dla różnych sektorów oraz iż opracowanie wspólnych koncepcji, które można wykorzystywać w różnych sektorach nie może być użyteczne.

W tym kontekście należy zauważyć, iż propozycja Komisji dotycząca dyrektywy w sprawie usług na rynku wewnętrznym²³ obejmuje jedynie usługi, które odpowiadają działalności gospodarczej. Nie obejmuje usług użyteczności publicznej o charakterze niegospodarczym, lecz wyłącznie usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym. Ponadto w wyżej wymienionej propozycji niektóre rodzaje działalności, które mogą być uznane przez Państwa Członkowskie za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym są wyłączone z zakresu propozycji, np. transport, lub podlegają derogacji na skutek zasady kraju pochodzenia, tak jak usługi pocztowe, dostawy energii elektrycznej, gazu oraz wody. Co więcej, propozycja ta nie tylko nie wymaga od Państw Członkowskich otwarcia usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym na konkurencję, ale także nie ingeruje w sposób, w jaki usługi te są finansowane czy organizowane.

²² Zobacz także Protokół o systemie publicznej radiofonii i telewizji w Państwach Członkowskich, dołączony do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską na mocy Traktatu z Amsterdamu

²³ COM(2004) 2, 13.1.2004

3.8. *Zwiększenie przejrzystości*

Zasada przejrzystości stanowi pojęcie kluczowe dla rozwoju i wdrażania polityki publicznej dotyczącej usług użyteczności publicznej. Zasada ta gwarantuje wykonywanie przez władze publiczne swoich obowiązków i umożliwia podejmowanie oraz respektowanie demokratycznych decyzji. Zasada ta winna obowiązywać w stosunku do wszystkich aspektów procesu dostarczania oraz obejmować definiowanie misji służb publicznych, organizację, finansowanie i regulacje prawne dotyczące usług, jak również ich produkcję i ocenę, w tym mechanizmy rozpatrywania reklamacji.

Stosowanie prawa wspólnotowego przyczyniło się już do zwiększenia przejrzystości świadczenia usług użyteczności publicznej na obszarze Unii. Komisja jest zaangażowana w prace zmierzające do dalszego zwiększania przejrzystości świadczenia usług we wszystkich aspektach swojej polityki związanej z usługami użyteczności publicznej. Państwa Członkowskie ze swojej strony także winny zapewnić pełną przejrzystość we wdrażaniu prawa Wspólnoty oraz w odpowiednich przepisach krajowych.

3.9. *Zapewnienie pewności prawnej*

Podczas konsultacji nad Zieloną Księgą zauważono, iż w niektórych dziedzinach zastosowanie zasad Wspólnoty w odniesieniu do usług użyteczności publicznej nie jest wystarczająco jasne. Najczęściej wymieniano tu stosowanie przepisów o pomocy państwa w finansowaniu usług użyteczności publicznej oraz zasady dotyczące zamówień oraz koncesji na świadczenie usług. Wspominano także o sytuacji związanej z usługami socjalnymi oraz zdrowotnymi.

Komisja jest świadoma tego, iż stosowanie prawa wspólnotowego wobec usług użyteczności publicznej może wywołać wiele złożonych kwestii. Dlatego też Komisja będzie stale podejmować działania zmierzające do zwiększenia pewności prawnej w zakresie zastosowania prawa wspólnotowego do usług użyteczności publicznej, bez uszczerbku dla orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz Sądu Pierwszej Instancji. Jak opisano poniżej, Komisja przeprowadziła już modernizację aktualnie obowiązujących przepisów dotyczących zamówień publicznych i podjęła inicjatywy w dziedzinie pomocy państwa oraz partnerstwa publiczno-prywatnego²⁴.

4. **NOWE KIERUNKI DLA SPÓJNEJ POLITYKI**

4.1. **Poszanowanie różnorodności w spójnych ramach**

Jedną z kwestii kluczowych, jakie wyłoniły się w związku z Zieloną Księgą dotyczyła potrzeby opracowania dyrektywy ramowej w sprawie usług użyteczności publicznej. Opinie wyrażone w tej kwestii w toku konsultacji publicznych były podzielone, a część Państw Członkowskich oraz Parlament Europejski zajęły sceptyczne stanowisko w tej sprawie. W wyniku tego pojawiły się wątpliwości, czy dyrektywa ramowa byłaby na tym etapie najwłaściwszą drogą do celu. Poza tym w

²⁴ Zobacz także punkty 4.2 i 4.3 poniżej

trakcie konsultacji nie wykazano wartości dodanej podejścia horyzontalnego w porównaniu ze stanowiskiem sektorowym, które stosowano do tej pory.

Dlatego też Komisja uważa, iż słusznym rozwiązaniem nie jest przedstawianie propozycji w tej kwestii na obecnym etapie, lecz ponowne przeanalizowanie zagadnienia w późniejszym okresie. W ramach takiej analizy Komisja miałaby poddać wszelkie propozycje ustawodawcze rozszerzonym badaniom oceny skutków regulacji pod kątem ich wpływu gospodarczego, społecznego oraz środowiskowego²⁵.

W kwestii terminu wyżej wspomnianej ponownej analizy, należy zwrócić uwagę na fakt, iż przyszłe wejście w życie Traktatu Konstytucyjnego oraz proponowanego Artykułu III-6 Konstytucji stworzy kolejną możliwą podstawę prawną, która uzupełni istniejące już podstawy prawne. Komisja uważa za właściwe przeanalizowanie tej kwestii po wejściu w życie Traktatu Konstytucyjnego.

W chwili obecnej, Komisja zasadniczo zamierza prowadzić i dalej rozwijać podejście sektorowe poprzez przedstawianie tam, gdzie jest to konieczne i wskazane, przepisów dotyczących poszczególnych sektorów, które umożliwiają uwzględnienie specyficznych wymogów oraz uwarunkowań dotyczących każdego sektora. Jednak bez uszczerbku dla obowiązujących aktualnie przepisów sektorowych Wspólnoty, podejście horyzontalne będzie rozważone pod kątem bardziej szczegółowych kwestii, takich jak interesy konsumentów, kontrola i ocena usług użyteczności publicznej, zastosowanie przepisów o pomocy państwa w stosunku do odszkodowań finansowych lub wykorzystywanie funduszy strukturalnych we wspieraniu usług użyteczności publicznej.

Podczas gdy potrzeba opracowania instrumentu o charakterze ramowym stanowiła w toku konsultacji publicznych przedmiot kontrowersji, konieczność zagwarantowania konsekwentnych oraz spójnych działań Wspólnoty w dziedzinie usług użyteczności publicznej została powszechnie uznana. Podkreślano jednocześnie, iż niezbędne dla polityki Wspólnoty jest respektowanie i uwzględnianie cech charakteryzujących poszczególne rodzaje usług oraz różnych uwarunkowań w poszczególnych Państwach Członkowskich.

Komisja zamierza zintensyfikować działania zmierzające do zapewnienia pełnej spójności polityki Wspólnoty w dziedzinie usług użyteczności publicznej oraz rozpatrzyć pełną spójność polityki sektorowej pod kątem podejścia ogólnego podczas zbliżających się rewizji sektorów, których to dotyczy²⁶.

Komisja ponadto dokona analizy sytuacji usług użyteczności publicznej na obszarze Unii Europejskiej oraz rozważy potrzebę wprowadzenia środków o charakterze horyzontalnym w roku 2005. Komisja zamierza przedłożyć raport poświęcony wnioskowi z analizy do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów przed końcem 2005 roku.

²⁵ Komunikat Komisji dot. Oceny Skutków Regulacji, COM(2002) 276 final 5.6.2002
²⁶ Zobacz załącznik 2

Komisja

- ponownie przeanalizuje wykonalność oraz konieczność opracowania prawa ramowego regulującego usługi użyteczności publicznej po wejściu w życie Traktatu Konstytucyjnego,
- przeprowadzi analizę sytuacji usług użyteczności publicznej oraz przedstawi raport przed końcem 2005 roku.

Państwa Członkowskie

- winny dokonać modernizacji usług użyteczności publicznej na swoim szczeblu po to, aby zagwarantować wszystkim obywatelom dostęp do wysokiej jakości usług dostosowanych do ich potrzeb i wymogów.

4.2. Objasnienie i uproszczenie ram prawnych w zakresie rekompensat z tytułu obowiązku świadczenia usług publicznych

Istnieją zasadniczo dwie dziedziny – finansowanie oraz przyznawanie kontraktów – w których prawo decydowania Państw Członkowskich w zakresie definiowania i kształtowania misji użyteczności publicznej zazwyczaj ingeruje w prawo Wspólnoty. W niniejszym punkcie omówiona została kwestia finansowania, natomiast zagadnienia związane z zamówieniami publicznymi zostały omówione w punkcie 4.3.

Zasada autonomii Państw Członkowskich w zakresie ustalania polityki dotyczącej usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym obowiązuje także w stosunku do kwestii finansowania tych usług. Państwa Członkowskie mają szerokie uprawnienia umożliwiające im decydowanie, czy i w jaki sposób należy finansować usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym. Mechanizmy finansowania wykorzystywane przez Państwa Członkowskie obejmują np. bezpośrednią pomoc finansową z budżetu Państwa, prawa specjalne lub wyłączne, wkład uczestników rynku, uśrednianie opłat oraz finansowanie oparte na zasadzie solidarności. Z reguły Państwa Członkowskie mają możliwość wyboru mechanizmu finansowania, który będzie przez nie stosowany. W świetle braku harmonizacji ze strony Wspólnoty, głównym ograniczeniem prawa Państw Członkowskich do decydowania w tej kwestii jest wymóg, iż stosowane mechanizmy finansowania nie mogą naruszać zasad konkurencji na rynku wspólnym. Zadaniem Komisji, jako strażnika Traktatu, jest zapewnienie przestrzegania tej zasady z korzyścią dla podatników oraz szeroko pojętej gospodarki.

Zdarza się jednak, iż praktyczne stosowanie tej zasady jest złożoną kwestią. Na przykład, nie zawsze jasno określone jest to, w jakich warunkach rekompensata z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym stanowi istotnie pomoc państwa. Podobnie, po ustanowieniu pomocy państwa mogły zaistnieć wątpliwości odnośnie do okoliczności, w jakich pomoc tego rodzaju należy uznać za zgodną z zasadami wspólnego rynku. Ponadto nałożony przez Traktat obowiązek formalnego informowania Komisji o planach dotyczących przyznawania pomocy lub jej zmian stwarza dodatkowe obciążenie administracyjne, które niejednokrotnie okazuje się niewspółmierne do dość skromnych kwot pomocowych.

W toku konsultacji publicznych potwierdziła się potrzeba osiągnięcia większej pewności prawnej oraz większej przewidywalności, jeżeli chodzi o stosowanie przepisów o pomocy państwowej w stosunku do rekompensat związanych z

wykonywaniem usług publicznych. Żądania tego rodzaju okazały się szczególnie silne na szczeblu lokalnym, w odniesieniu do usług o charakterze lokalnym. Faktem jest, iż Trybunał Sprawiedliwości określił niedawno zakres warunków, w których rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nie stanowią pomocy państwa²⁷. Jednak nadal istnieje potrzeba zwiększenia pewności prawnej i zadaniem Komisji jest stworzenie takiej pewności w maksymalnym dostępnym zakresie. W związku z tym Komisja proponuje kilka inicjatyw.

Pierwszym proponowanym działaniem jest decyzja Komisji, która stwierdza, iż przekazywanie funduszy publicznych na relatywnie niewielką skalę na rzecz przedsiębiorstw, którym powierzono świadczenie usług o ogólnym interesie gospodarczym jest w określonych warunkach zgodne z zasadami wspólnego rynku. W podobny sposób, finansowanie tego rodzaju winno także podlegać zwolnieniu z obowiązku uprzedniego powiadomienia, pod warunkiem że jest współmierne do rzeczywistych kosztów usług oraz iż nie są przekroczone określone wartości progowe. Komisja proponuje to samo rozwiązanie w odniesieniu do finansowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym przez szpitale oraz budownictwo społeczne, niezależnie od kwot takiego finansowania.

Zasadniczo Komisja dąży w ten sposób do zwolnienia rekompensat przyznawanych lokalnym dostawcom usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z obowiązku uprzedniego powiadomienia. Po określeniu progów na podstawie wyników toczącego się aktualnie procesu konsultacji, należy spodziewać się znaczącego zwiększenia pewności prawnej dla finansowania publicznego na stosunkowo niewielką skalę.

Komisja ponadto proponuje, aby zwiększyć stopień pewności prawnej w zakresie rekompensat z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, które wykraczają poza wyżej wymienione progi – a tym samym podlegają obowiązkowi informowania o nich Komisji – poprzez ramy Wspólnoty, ustalające kryteria oceny takich rekompensat dla usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

Komisja zamierza ponadto znowelizować dyrektywę 80/723/EWG w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między Państwami Członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi. W nowelizacji pojawi się zapis, iż dyrektywa ma zastosowanie w stosunku do rekompensat związanych z wykonywaniem usług publicznych niezależnie od ich kwalifikacji prawnej, zgodnie z art. 87 Traktatu. Zarówno decyzja Komisji oraz ramy Wspólnoty nie będą dotyczyć sektora transportowego²⁸.

Poza tym Komisja planuje dalsze sprecyzowanie warunków, w których rekompensaty mogą stanowić pomoc państwa, w świetle niedawnych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości. Zgodnie z prośbami zawartymi w licznych opiniach otrzymanych w toku konsultacji publicznych nad Zieloną Księgą, obejmie to także

²⁷ Orzeczenie z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00 Altmark Trans oraz orzeczenie z dnia 24 listopada 2003 r. w połączonych sprawach C-34/01 do 38/01 Enirisorse SpA

²⁸ Decyzja może mieć zastosowanie w przypadku niektórych połączeń morskich z wyspami, gdzie roczne natężenie ruchu nie przekracza określonego poziomu

bardziej szczegółowe objaśnienie różnicy pomiędzy działalnością o charakterze gospodarczym i niegospodarczym²⁹.

W połączeniu, opisane wyżej środki, wypracowane na podstawie szeroko zakrojonych konsultacji z zainteresowanymi stronami zagwarantują maksymalny możliwy zakres pewności prawnej i przewidywalności, zarówno dla dostawców, jak i władz. Co więcej, Komisja będzie kontynuować swoje pragmatyczne podejście podczas analizy rekompensat z tytułu obowiązku świadczenia usług publicznych po to, aby zapewnić dostarczanie łatwo dostępnych, wysokiej jakości usług użyteczności publicznej po przystępnych cenach blisko obywateli, jednocześnie przestrzegając podstawowych wspólnych zasad.

Komisja

- **podejmie decyzję w sprawie stosowania art. 86 Traktatu w stosunku do kwestii pomocy państwa w formie rekompensat z tytułu wykonywania usług publicznych przyznawanych niektórym przedsiębiorstwom, którym powierzono zadanie świadczenia usług o ogólnym interesie gospodarczym do lipca 2005 roku,**
- **przyjmie ramy wspólnotowe regulujące kwestię pomocy państwa w formie rekompensat z tytułu wykonywania usług publicznych do lipca 2005 roku,**
- **przyjmie nowelizację dyrektywy 80/723/EWG w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między Państwami Członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi do lipca 2005 roku,**
- **wyjaśni w sposób bardziej szczegółowy, w jakich warunkach rekompensaty z tytułu wykonywania usług publicznych mogą stanowić pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 do lipca 2005 roku.**

Państwa Członkowskie

- **winne wspierać Komisję w stosowaniu nowych ram prawnych, zwłaszcza poprzez precyzyjne określanie obowiązków świadczenia usług publicznych oraz stosowanie przejrzystych przepisów dotyczących rekompensat.**

4.3. Stworzenie jasnych i przejrzystych ram dla selekcji przedsiębiorstw, którym powierza się świadczenie usług publicznych

Zasadniczo Państwa Członkowskie posiadają szerokie uprawnienia w zakresie decydowania, w jaki sposób należy organizować usługi użyteczności publicznej. Wobec braku harmonizacji Wspólnoty, odpowiednie władze publiczne Państw Członkowskich posiadają w zasadzie swobodę decydowania o tym, czy dana usługa użyteczności publicznej będzie dostarczana przez nie lub czy jej świadczenie należy powierzyć innemu podmiotowi (publicznemu lub prywatnemu)³⁰. Jednakże dostawcy usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w tym dostawcy usług wewnętrznych, są przedsiębiorstwami, a tym samym podlegają zasadom konkurencji

²⁹ Dodatkowe informacje zawarte są w komunikacie Komisji dotyczącym usług użyteczności publicznej w Europie, Dz.U. C 17 z 19.1.2001, str. 4 (ustępy 28 - 30) oraz Zielonej Księdze nt. usług użyteczności publicznej, COM(2003) 270, 270, 21.5.2003, ustępy 43 - 45

³⁰ Jeżeli chodzi o lokalny transport wewnętrzny, Komisja zaproponowała ustawodawstwo, które nakłada na Państwa Członkowskie wymóg stosowania koncesji na usługi publiczne. Por. Zmieniona propozycja Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego oraz Rady w sprawie działań Państw Członkowskich dotyczących wymogów usług publicznych oraz udzielania kontraktów na usługi publiczne w zakresie przewozów pasażerskich kolejowych, drogowych oraz wodnych śródlądowych, Dz.U. C 151 E z 25.6.2002, str. 146

określonym w Traktacie³¹. W praktyce Państwa Członkowskie w coraz większym stopniu wykorzystują programy publiczno-prywatne, w tym kontrakty typu DBFO (zaprojektuj-wybuduj-finansuj-eksploatuj), koncesje oraz tworzenie firm gospodarki mieszanej, aby zapewnić realizację projektów infrastrukturalnych lub dostarczanie usług użyteczności publicznej.

Podczas konsultacji publicznych pojawiły się żądania większej jasności w odniesieniu do kilku kwestii związanych z przepisami Wspólnoty regulującymi takie programy, zwłaszcza dotyczących zakresu i istoty zasad Wspólnoty, których władze publiczne mogą być zobowiązane przestrzegać, jeżeli zdecydują się na powierzenie zadania świadczenia usług publicznej innemu podmiotowi.

Aby wyjaśnić wszystkie obowiązujące zasady, Wspólnota podjęła działania mające na celu uproszczenie i objaśnienie dyrektyw dotyczących zamówień publicznych³². Nowe dyrektywy, przyjęte przez Parlament Europejski oraz Radę w marcu ubiegłego roku, mają zostać poddane transpozycji przez wszystkie Państwa Członkowskie do stycznia 2006 roku i powinny ułatwić wszystkim zainteresowanym władzom przyznającym przestrzeganie obowiązku przejrzystości nałożonego na nie zgodnie z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską.

Ponadto, aby ustalić, czy niezbędne jest ustawodawstwo wspólnotowe, zwłaszcza w dziedzinie przejrzystego przyznawania przez władze publiczne koncesji na świadczenie usług oraz innych form współpracy między sektorem publicznym i prywatnym, Komisja przyjęła niedawno Zieloną Księgę nt. partnerstwa publiczno-prywatnego w Unii Europejskiej³³. Wspomniana Zielona Księga inicjuje zakrojone na szeroką skalę konsultacje dotyczące aspektów partnerstwa publiczno-prywatnego związanych z zamówieniami.

Komisja

- **przeprowadzi konsultacje publiczne dotyczące Zielonej Księgi w zakresie aspektów partnerstwa publiczno-prywatnego związanych z zamówieniami,**
- **na podstawie konsultacji publicznych przedłoży, tam gdzie jest to wskazane, odpowiednie propozycje przed końcem 2004 roku.**

Państwa Członkowskie

- **winny zapewnić, aby ramy krajowe regulujące przyznawanie kontraktów o świadczenie usług publicznych opierały się na przejrzystych i niedyskryminacyjnych zasadach.**

³¹ Szczegółowe informacje zawarte są w Zielonej Księdze nt. usług użyteczności publicznej, COM(2003) 270, 21.5.2003, ustępy 79 - 83

³² Dyrektywa 2004/18 z 31 marca 2004 r., dotycząca koordynacji procedur udzielania kontraktów na roboty publiczne, kontraktów na dostawy publiczne oraz kontraktów na usługi publiczne i dyrektywa 2004/17 z 31 marca 2004 roku, koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, Dz.U. L 134 z 30.4.2004, str. 1 oraz str. 114

³³ Zielona Księga nt. partnerstwa publiczno-prywatnego oraz prawa wspólnotowego dotyczącego kontraktów publicznych oraz koncesji, COM(2004) 327, 30.4.2004

4.4. Pełne usankcjonowanie użyteczności publicznej w dziedzinie usług socjalnych i zdrowotnych

Zielona Księga nt. usług użyteczności publicznej zwróciła znaczną uwagę zainteresowanych stron działających w dziedzinie usług socjalnych, w tym usług zdrowotnych, opieki długoterminowej, ubezpieczeń społecznych, służb zatrudnienia oraz budownictwa społecznego. Usługi socjalne użyteczności publicznej mają do odegrania specyficzną rolę jako integralna część europejskiego modelu społeczeństwa. W oparciu o zasadę solidarności, usługi socjalne i zdrowotne użyteczności publicznej są skoncentrowane na osobie i gwarantują obywatelom skuteczne korzystanie z fundamentalnych praw oraz wysoki poziom ochrony socjalnej, jak również umacniają spójność społeczną i terytorialną. Ich świadczenie, rozwój i modernizacja są w pełni zgodne z osiąganiem celów nakreślonych podczas Szczytu Rady Europejskiej w Lizbonie w marcu 2000 roku, a zwłaszcza z celem osiągnięcia pozytywnego związku między polityką gospodarczą, społeczną oraz polityką zatrudnienia. Konsultacje publiczne wykazały, iż dostawcy usług socjalnych są gotowi do zaangażowania się w proces modernizacji, aby lepiej przystosowywać się do zmieniających się potrzeb obywateli europejskich. Jednak w ich toku pojawiły się także głosy domagające się większej jasności oraz przewidywalności niezbędnych do umożliwienia bezproblemowej ewolucji usług socjalnych, w tym usług zdrowotnych.

Z zasady definiowanie misji i celów usług socjalnych i zdrowotnych należy do kompetencji Państw Członkowskich, jednak zasady Wspólnoty mogą mieć wpływ na instrumenty związane z ich świadczeniem i finansowaniem. Jednoznacznie uznanie różnicy między misjami i instrumentami powinno umożliwić osiągnięcie większej jasności po to, aby przeprowadzić modernizację tych usług w kontekście zmieniających się potrzeb użytkowników, jednocześnie jednak zachowując ich specyficzny charakter pod względem szczególnych wymogów związanych między innymi z solidarnością, wolontariatem oraz uwzględnieniem szczególnie narażonych grup społecznych. Wyjaśnienie tego rozróżnienia będzie szczególnie pomocne dla tych Państw Członkowskich, które korzystają z systemów rynkowych dla świadczenia usług socjalnych i zdrowotnych, ponieważ pozwoli im przewidzieć, jaki potencjalny wpływ będą miały na nie prawa konkurencji Unii Europejskiej. Naturalnie dla Państw Członkowskich kwestią wyboru politycznego pozostanie to, czy będą one korzystać z takich systemów, czy też świadczyć usługi bezpośrednio, za pośrednictwem agencji państwowych finansowanych z podatków.

Komisja jest zdania, iż korzystne jest wypracowywanie systematycznego podejścia po to, aby móc wyznaczać i rozpoznawać charakterystyczne cechy socjalnych i zdrowotnych usług użyteczności publicznej, jak również wyjaśniać ramy, w których one funkcjonują i sposób, w jaki można je modernizować. Podejście to będzie określone w komunikacie nt. usług socjalnych użyteczności publicznej, włączając usługi zdrowotne. Komunikat taki ma być przyjęty w roku 2005.

We wspomnianym Komunikacie zebrane zostaną zasady polityki Wspólnoty związane ze świadczeniem usług użyteczności publicznej o charakterze socjalnym i zdrowotnym. Opisane zostaną także metody organizacji usług socjalnych i zdrowotnych oraz sposoby ich funkcjonowania w poszczególnych Państwach

Członkowskich. Opis ten zostanie przygotowany w bliskiej współpracy z Państwami Członkowskimi³⁴ oraz organizacjami obywatelskimi.

Zgodnie z ogólnymi zasadami Komisji dotyczącymi oceny, w komunikacie zostanie także określony mechanizm regularnej oceny krajowych ram regulujących świadczenie usług socjalnych użyteczności publicznej. W tym celu można wykorzystać istniejące otwarte metody koordynacji w dziedzinie integracji społecznej oraz ochrony socjalnej. Komisja zaproponowała niedawno otwartą metodę koordynacji w dziedzinie opieki zdrowotnej oraz opieki długoterminowej, która w znaczący sposób może przyczynić się do wymiany najlepszych praktyk w dziedzinie usług zdrowotnych oraz wspierania reform podejmowanych w tej dziedzinie³⁵.

Aktualnie Komisja pracuje także nad uzupełnieniem procesu wysokiego szczebla dotyczącego mobilności pacjentów oraz rozwoju sytuacji w służbie zdrowia i w kwietniu 2004 r. przyjęła komunikat³⁶, który przywołuje zasady orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz przedstawia wiele różnych inicjatyw dotyczących problematyki, takiej jak podział rezerw mocy oraz współpraca w dziedzinie transgranicznej opieki medycznej poprzez znajdowanie i nawiązywanie kontaktów pomiędzy europejskimi ośrodkami referencyjnymi oraz koordynowanie oceny nowych technologii zdrowotnych. Towarzysząca temu decyzja powołuje nową Grupę Wysokiego Szczebla, aby ułatwić współpracę między Państwami Członkowskimi w tej dziedzinie.

Komisja

- **przedłoży Komunikat w sprawie usług socjalnych i zdrowotnych użyteczności publicznej w ciągu roku 2005.**
- **będzie ułatwiać współpracę pomiędzy Państwami Członkowskimi w dziedzinie usług socjalnych oraz opieki medycznej po to, aby przyczynić się do stworzenia wysokiego poziomu ochrony zdrowia na całym obszarze Unii.**

Państwa Członkowskie

- **winni poprawić współpracę w zakresie usług zdrowotnych i opieki medycznej po to, aby zapewnić wysoki poziom ochrony zdrowia na całym obszarze Unii.**

4.5. Ocena wyników i działań

Konsultacje publiczne potwierdziły pogląd Komisji, iż ocena działań na szczeblu Wspólnoty oraz na szczeblu krajowym jest kluczowa dla zagwarantowania rozwoju łatwo dostępnych, wysokiej jakości usług użyteczności publicznej świadczonych po przystępnych cenach w ciągle zmieniającym się otoczeniu. Ponadto, wśród uczestników konsultacji istnieje szerokie porozumienie co do tego, iż ocena taka

³⁴ Zwłaszcza z Komitetem ds. Ochrony Socjalnej oraz nowo powołaną «Grupą wysokiego szczebla do spraw usług zdrowotnych i opieki medycznej»

³⁵ Komunikat Komisji w sprawie Modernizacji systemu ochrony socjalnej dla rozwoju wysokiej jakości, łatwo dostępnej i trwałej opieki zdrowotnej oraz opieki długoterminowej: wsparcie krajowych strategii wykorzystujących „otwartą metodę koordynacji”, COM(2004) 304, 20.4.2004

³⁶ Komunikat Komisji, Uzupełnienie procesu wysokiego szczebla dotyczącego mobilności pacjentów oraz rozwoju sytuacji w systemie służby zdrowia w Unii Europejskiej, COM(2004) 301, 20.4.2004

winna opierać się nie tylko na kryteriach efektywności ekonomicznej, lecz także na szerszych kryteriach socjalnych, ekonomicznych i środowiskowych.

W ostatnich latach Komisja istotnie nasiliła swoje działania w zakresie oceny usług użyteczności publicznej. Jeżeli chodzi o przemysł sieciowy, strategia oceny Komisji obejmuje zarówno regularną ocenę sektorową, jak i horyzontalną oraz angażuje inne instytucje i organy Unii Europejskiej oraz zainteresowane strony³⁷. Biorąc pod uwagę fakt, iż Komisja rozpoczęła przeprowadzanie ocen horyzontalnych w roku 2001, a w 2004 roku przedłoży pierwszy raport z oceny horyzontalnej, który całkowicie opiera się na metodologii przedstawionej w 2002 roku, wydaje się, iż należy zebrać więcej doświadczeń dotyczących tego procesu przed rozpoczęciem rozważań dotyczących dodatkowych mechanizmów oceny.

Jednocześnie istnieje jednak możliwość zwiększenia zaangażowania w tę kwestię wszystkich zainteresowanych stron. Dlatego też Komisja rozważy, w jaki sposób można zmienić obecnie wykorzystywaną metodologię i procedury po to, aby zapewnić pełne zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron, włączając w to władze publiczne, konsumentów, użytkowników, dostawców oraz pracowników. Komisja przeanalizuje także konieczność ewentualnych zmian dotyczących oceny wpływu liberalizacji na obywateli, przedsiębiorstwa oraz pracowników.

Należy także zastanowić się nad kwestią lepszej integracji między aktualnymi działaniami dotyczącymi oceny, skoncentrowanymi w szczególności na usługach użyteczności publicznej oraz narzędziami raportowania o szerszym zakresie, jakimi dysponuje Komisja. Zagwarantowałoby to szersze i bardziej gruntowne podejście do oceny usług użyteczności publicznej, a tym samym mogłoby stworzyć realną wartość dodaną, bez zwiększania wymogów dotyczących raportowania oraz statystyk dla Wspólnoty, Państw Członkowskich, przedsiębiorstw oraz samych obywateli.

W tym kontekście, związek pomiędzy wspomnianą wyżej oceną sektorową oraz horyzontalną z jednej strony, a z drugiej strony „Pakiem Wdrażania” – złożonym z Raportu z Realizacji Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej, Wspólnego Raportu nt. Zatrudnienia oraz Raportu z Realizacji Strategii Rynku Wewnętrznego oraz przedłożonym wraz z Raportem Komisji podczas wiosennego Szczytu Rady Europejskiej jest ważny i należy go podtrzymywać.

Ocenę usług użyteczności publicznej można ponadto w sposób korzystny zintegrować z regularnie przeprowadzaną przez Komisję analizą polityki Wspólnoty w kilku dziedzinach. Może być to szczególnie istotne zwłaszcza w dziedzinie usług socjalnych i zdrowotnych.

Korzystając z doświadczeń dotyczących zastosowania zmienionej metodologii, Komisja dokona rewizji wykorzystywanych aktualnie mechanizmów oceny, w tym ich zakresu, podczas oceny swojego podejścia w roku 2006, zgodnie z postanowieniami przedstawionymi w komunikacie z dnia 18 lipca 2002 roku. Podczas rewizji Komisja rozpatrzy także konieczność zastosowania dodatkowych środków, mających na celu poprawę dostępności oraz jakości danych, wymiany

³⁷

Szczegółowe informacje zawarte są w komunikacie Komisji: Nota Metodologiczna w sprawie Oceny Horyzontalnej Usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, COM(2002)331 final, 18.6.2002

informacji i najlepszych praktyk, jak również zwiększenie udziału zainteresowanych stron.

Komisja

- **przedstawi swoją pierwszą ocenę horyzontalną usług użyteczności publicznej, na podstawie przyjętej metodologii oceny w ciągu roku 2004,**
- **dokona rewizji mechanizmów oceny usług użyteczności publicznej w roku 2006.**

Państwa Członkowskie

- **winy wspierać Komisję w opracowywaniu i stosowaniu mechanizmów oceny,**
- **winy – tam, gdzie jest to wskazane – rozważyć opracowanie odpowiednich instrumentów oceny na szczeblu krajowym, regionalnym oraz lokalnym.**

4.6. Rewizja polityki w poszczególnych sektorach

Regulacje sektorowe na poziomie Wspólnoty aktualnie obejmują zasadniczo wielki przemysł sieciowy, np. telekomunikację, usługi pocztowe, transportowe i energetyczne o wyraźnym zasięgu transeuropejskim. W opinii Komisji, konsultacje publiczne potwierdziły słusność takiego podejścia. Jeżeli chodzi o sektor wodny, przed końcem roku Komisja zamierza opublikować wyniki przeprowadzonej przez siebie oceny³⁸.

W toku konsultacji publicznych potwierdzono także znaczenie zobowiązań, na których opiera się obecnie ustawodawstwo wspólnotowe dotyczące poszczególnych sektorów i które są zawarte w Zielonej Księdze (powszechna usługa, ciągłość, jakość usług, przystępność cen, ochrona użytkowników i konsumentów, bezpieczeństwo, dostęp oraz łączność). Tam, gdzie jest to wskazane, na podstawie przewidywanych rewizji sektorowych, Komisja proponuje dokonanie adaptacji wspomnianych zobowiązań.

W dziedzinie pluralizmu mediów, w trakcie konsultacji publicznych podkreślano, iż w świetle różnic istniejących pomiędzy poszczególnymi Państwami Członkowskimi, kwestię tę na chwilę obecną należy pozostawić decyzji Państw Członkowskich. Komisja przyznaje i stwierdza, iż przedłożenie inicjatywy Wspólnoty w sprawie pluralizmu nie byłoby w chwili obecnej uzasadnione. Jednocześnie jednak Komisja nadal będzie wnikliwie kontrolować sytuację.

Jeżeli chodzi o ramy instytucjonalne dla regulacji, podkreślano często, iż istnieje potrzeba bliższej współpracy pomiędzy Komisją a krajowymi organami regulacyjnymi. Komisja zamierza wspierać tworzenie i rozwój bliskiej współpracy pomiędzy organami regulacyjnymi w ramach istniejących sieci organów nadzorujących³⁹. W stosownych przypadkach Komisja przedstawi swoje propozycje w celu wzmocnienia ram prawnych dla wspomnianej wyżej współpracy.

³⁸ Strategia Rynku Wewnętrznego, Priorytety 2003 - 2006, COM(2003)238, 7.5.2003

³⁹ Szczegółowe informacje można znaleźć w punktach 53 – 59 załącznika do Zielonej Księgi nt. usług użyteczności publicznej

Komisja uwzględni stanowiska opisane powyżej, jak również weźmie pod uwagę inne wyniki konsultacji publicznych nad Zieloną Księgą podczas przeprowadzania procedur rewizyjnych przewidzianych dla poszczególnych sektorów.

Komisja

- będzie wspierać współpracę krajowych organów regulacyjnych w oparciu o istniejące sieci organów nadzorujących,
- uwzględni wyniki konsultacji publicznych nad Zieloną Księgą podczas przeprowadzania rewizji przewidzianych dla poszczególnych sektorów, a zwłaszcza:
 - rewizji zakresu usługi powszechnej w komunikacji elektronicznej do lipca 2005 roku
 - rewizji pakietu regulacji dotyczących komunikacji elektronicznej do lipca 2006 roku
 - rewizji dyrektywy o usługach pocztowych do końca 2006 roku
 - rewizji rynku wewnętrznego dla elektryczności do 1 stycznia 2006 roku
 - rewizji rynku wewnętrznego dla gazu do 1 stycznia 2006 roku
 - rewizji dyrektywy „Telewizja bez granic” na początku 2005 roku
 - oceny sektora wodnego do końca 2004 roku.

(Szczegóły zawarto w tabeli znajdującej się w Aneksie, nieobejmującej jednak wszystkich zagadnień).

Państwa Członkowskie

- winny zagwarantować pełną transpozycję oraz przestrzeganie istniejącego ustawodawstwa sektorowego,
- winny zapewnić krajowym organom regulacyjnym wszystkie niezbędne instrumenty i zasoby,
- winny wspierać Komisję w rozwijaniu bliższej współpracy w ramach istniejących sieci organów nadzorujących.

4.7. Odzwierciedlanie polityki wewnętrznej w międzynarodowej polityce handlowej

Jak Komisja wskazała w Zielonej Księdze, zobowiązania Wspólnoty poczynione w kontekście relacji ze Światową Organizacją Handlu (WTO) lub w związku z porozumieniami dwustronnymi, są w pełni zgodne z zasadami rynku wewnętrznego dotyczącymi tych usług i jak dotąd nie spowodowały w praktyce jakichkolwiek problemów związanych z organizacją, dostarczaniem czy finansowaniem usług użyteczności publicznej. To samo tyczy się nowych zobowiązań oferowanych w ramach trwających obecnie negocjacji.

Konsultacje publiczne wykazały, iż istnieje ogólne porozumienie w zakresie potrzeby zapewnienia stałej spójności między wewnętrznymi ramami regulacyjnymi Wspólnoty oraz zobowiązaniami przyjętymi przez Wspólnotę i Państwa Członkowskie w ramach międzynarodowych porozumień handlowych, zwłaszcza z WTO. Oczekuje się, iż międzynarodowe porozumienia handlowe nie powinny wykraczać poza stanowiska uzgodnione wewnątrz Unii Europejskiej.

W zarządzaniu polityką handlową Wspólnoty, Komisja jest w pełni zaangażowana w kwestię zapewnienia wspomnianej wyżej spójności i liczy na wsparcie ze strony Państw Członkowskich oraz Parlamentu Europejskiego w tym względzie. W tym celu Komisja będzie nadal w pełni wykorzystywać ramy instytucjonalne stworzone na mocy Traktatu (art. 133 i 300) oraz angażować Parlament Europejski w kwestię

formułowania polityki handlowej, niezależnie od ograniczonych uprawnień w istniejących ramach, jednocześnie oczekując na pożądane zwiększenie tych uprawnień zgodnie z projektem Traktatu Konstytucyjnego. Komisja będzie także nadal prowadzić regularny dialog z organizacjami obywatelskimi oraz zapewniać maksymalny zakres przejrzystości podczas negocjacji handlowych, czego przykładem jest publikacja wstępnej oferty Wspólnoty w aktualnie trwających negocjacjach GATS.

Komisja

- **będzie nadal podejmować działania zmierzające do zagwarantowania, iż stanowiska zajmowane przez Wspólnotę w międzynarodowych negocjacjach handlowych są w pełni zgodne z wewnętrznymi ramami regulacyjnymi Unii, dotyczącymi usług użyteczności publicznej.**

Państwa Członkowskie

- **winny współpracować z Komisją, aby zagwarantować, iż stanowiska polityki wewnętrznej są w pełni uwzględnione w polityce handlowej.**

4.8. Propagowanie usług użyteczności publicznej w rozwijaniu współpracy

Podczas konsultacji nad Zieloną Księgą, powszechnie uznano zasadnicze znaczenie podstawowych usług użyteczności publicznej dla rozwoju najbiedniejszych państw. Podkreślano, iż brak inwestycji stanowi podstawową przeszkodę na drodze do usprawnienia takich usług w krajach najbiedniejszych. Zgodnie z zaleceniami zawartymi w komunikacie Komisji dotyczącym reformy przedsiębiorstw państwowych w krajach rozwijających się⁴⁰ Komisja zamierza nadal popierać tworzenie solidnych ram regulacyjnych i instytucjonalnych w krajach rozwijających się, co jest kluczowym warunkiem propagowania inwestycji w podstawowe usługi użyteczności publicznej oraz dostępu do funduszy na ten cel.

Inicjatywy Unii Europejskiej dotyczące Wody i Energii, zaproponowane podczas Światowego Szczytu Zrównoważonego Rozwoju mają na celu przyczynienie się do osiągnięcia Milenijnych Celów Rozwoju poprzez dostarczanie nowoczesnych i przystępnych cenowo usług dla najbiedniejszych. Wspomniane inicjatywy angażują Państwa Członkowskie oraz podmioty spośród organizacji obywatelskich oraz sektora prywatnego i są opracowywane na drodze stałego dialogu, w oparciu o kluczową zasadę własności, z partnerami w Afryce i innych regionach, w celu inicjowania działań na szczeblu krajowym i regionalnym. Zarówno Inicjatywa dotycząca Wody, jak i Inicjatywa dotycząca Energii mają na celu tworzenie kompetencji instytucjonalnych, planowanie międzysektorowe oraz rozwój rynku, poprzez współpracę techniczną w określonych dziedzinach oraz rozszerzoną współpracę z instytucjami finansowymi.

⁴⁰ Reforma Przedsiębiorstw Państwowych w Krajach Rozwijających się, z naciskiem na przedsiębiorstwa użyteczności publicznej: Potrzeba Oceny Wszystkich Opcji, komunikat Komisji, COM(2003) 326, 3.6.2003

Komisja

- będzie wspierać kraje rozwijające w tworzeniu solidnych ram regulacyjnych i instytucjonalnych, jako kluczowy warunek propagowania inwestycji w podstawowe usługi użyteczności publicznej oraz dostępu do finansowania tychże.

Rozbieżności w terminologii, różnice semantyczne oraz różne tradycje w Państwach Członkowskich prowadzą do częstych nieporozumień podczas dyskusji na poziomie europejskim. W Państwach Członkowskich, w kontekście usług użyteczności publicznej stosuje się odmienne terminy i definicje, które odzwierciedlają różnice historyczne, gospodarcze, kulturowe oraz polityczne. Terminologia Wspólnoty stara się uwzględnić te różnice.

Usługi użyteczności publicznej

Terminu «*usługi użyteczności publicznej*» nie można znaleźć w tekście Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Termin ten wywodzi się z praktyki Wspólnoty i powstał na podstawie terminu «*usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym*», który pojawia się w Traktacie. Jest to termin szerszy od pojęcia «*usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym*» i obejmuje zarówno usługi rynkowe i nierynkowe, które władze publiczne klasyfikują jako usługi użytku publicznego i które podlegają określonym zobowiązaniom z tytułu świadczenia usług publicznych.

Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym

Termin «*usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym*» jest stosowany w art. 16 i 86 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Termin ten nie jest zdefiniowany ani w treści Traktatu ani w prawodawstwie wtórnym. Jednak w praktyce Wspólnoty istnieje szerokie porozumienie odnośnie do tego, iż pojęcie to odnosi się do usług o charakterze gospodarczym, które według Państw Członkowskich lub Wspólnoty podlegają określonym obowiązkom z tytułu świadczenia usług publicznych ze względu na kryterium użyteczności publicznej. Pojęcie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym obejmuje tym samym zwłaszcza pewne rodzaje usług dostarczane przez wielki przemysł sieciowy, np. transport, usługi pocztowe, sektor energetyczny i komunikacyjny. Jednak termin ten rozciąga się także na każdy inny rodzaj działalności gospodarczej, który podlega obowiązkom z tytułu świadczenia usług publicznych.

Tak, jak w przypadku Zielonej Księgi, Biała Księga traktuje głównie, choć nie wyłącznie, o kwestiach związanych z «*usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym*», ponieważ sam Traktat skupia się głównie na działalności gospodarczej. Termin «*usługi użyteczności publicznej*» jest stosowany w Białej Księdze jedynie wówczas, gdy dany zapis odnosi się także do usług o charakterze niegospodarczym lub tam, gdzie nie jest konieczne określenie, czy dane usługi mają charakter gospodarczy czy też niegospodarczy.

Usługa publiczna

Terminów «*usługa użyteczności publicznej*» oraz «*usługa świadczona w ogólnym interesie gospodarczym*» nie należy mylić z pojęciem «*usługa publiczna*». Termin ten jest mniej precyzyjny. Może mieć różne znaczenia, co z kolei może prowadzić do nieporozumień. Termin ten czasami odnosi się do faktu, iż dana usługa jest świadczona na rzecz ogółu społeczeństwa, czasami podkreśla, iż danej usłudze przypisano określoną rolę w interesie publicznym, a czasami odnosi się do rodzaju własności i statusu podmiotu świadczącego daną usługę⁴². Dlatego też termin ten nie jest stosowany w Białej Księdze.

⁴¹ Definicje te opierają się na definicjach zawartych w Zielonej Księdze nt. usług użyteczności publicznej, COM(2003)270, 21.5.2004

⁴² Często pojawiają się nieporozumienia związane z terminami «*usługa publiczna*» oraz «*sektor publiczny*». Termin «*sektor publiczny*» obejmuje całość administracji publicznej wraz ze wszystkimi podmiotami kontrolowanymi przez władze publiczne

Obowiązki z tytułu świadczenia usług publicznych

Termin «*obowiązki z tytułu świadczenia usług publicznych*» jest stosowany w Białej Księdze. Odnosi się on do określonych wymogów, które są narzucane przez władze publiczne na dostawcę danych usług po to, aby zapewnić wypełnienie pewnych celów związanych z interesem publicznym, na przykład w dziedzinie transportu powietrznego, kolejowego i drogowego oraz sektora energetycznego. Zobowiązania te mogą się pojawiać na szczeblu Wspólnoty, jak również na szczeblu krajowym i regionalnym.

Przedsiębiorstwo publiczne

Termin «*przedsiębiorstwo publiczne*» jest także zazwyczaj wykorzystywany do określania rodzaju własności danego dostawcy usług. Traktat gwarantuje tu pełną neutralność. Według prawa wspólnotowego nie ma znaczenia, czy dostawcy usług użyteczności publicznej są podmiotami publicznymi czy prywatnymi, podlegają bowiem takim samym prawom i obowiązkom.

1. Znaczenie usług użyteczności publicznej

- Istnieje szeroki konsensus w sprawie ogromnego znaczenia usług użyteczności publicznej dla społeczeństw europejskich. Powszechnie uznaje się także, iż usługi te winny być świadczone w sposób, który na pierwszym miejscu stawia dobro użytkowników.
- Nie istnieje porozumienie w kwestii związku między usługami użyteczności publicznej a zasadami rynkowymi.

2. Rola Unii Europejskiej

- Chociaż istnieje różnica poglądów w kwestii potrzeby wprowadzenia zmian w Traktacie, istnieje szerokie porozumienie co do tego, iż nie ma potrzeby przyznawania Wspólnocie dodatkowych uprawnień w dziedzinie usług użyteczności publicznej.
- Wydaje się, iż zakres odpowiedzialności Wspólnoty oraz Państw Członkowskich jest jasno określony. Jednak pojawiają się także żądania dodatkowego objaśnienia zasad Wspólnoty w niektórych aspektach.
- Istnieje szerokie porozumienie co do tego, iż nie należy rozciągać przepisów sektorowych na wszystkie usługi. Jednakże w przypadku niektórych usług (woda, gospodarka odpadami, lokalny transport publiczny) wyrażane są rozbieżne poglądy dotyczące tego, czy pożądane jest opracowanie szczegółowych ram regulacyjnych na poziomie Wspólnoty. Podkreśla się przy tym potrzebę uwzględnienia specyfiki poszczególnych sektorów, np. sektora zdrowia.
- Istnieje szeroki konsensus co do tego, iż na obecnym etapie nie jest konieczne powoływanie organów regulacyjnych na szczeblu europejskim. Sieci krajowych organów regulacyjnych koordynowanych na szczeblu europejskim wydają się preferowaną opcją.

3. Ustawodawstwo sektorowe oraz ogólne ramy prawne

- Opinie dotyczące potrzeby opracowania ogólnych ram ustawodawczych są podzielone. Jednakże istnieje zgodność w kwestii ciągłej potrzeby opracowywania ustawodawstwa sektorowego.
- W wielu przedłożonych w sprawie opiniach podkreśla się korzyści z istniejącej polityki sektorowej. W innych opiniach pojawia się pogląd, iż liberalizacja ma negatywne skutki społeczne i gospodarcze.

⁴³ Poniższe punkty zostały sporządzone w oparciu o Dokument Roboczy Komisji, Raport z konsultacji publicznych dotyczących Zielonej Księgi nt. usług użyteczności publicznej, SEC (2004) 326, 15.3.2004

4. Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym oraz usługi o charakterze niegospodarczym

- Wiele stron, które przedłożyło swoje opinie w sprawie jest zdania, iż powyższe rozróżnienie jest istotne. Jednak w wielu opiniach pojawia się także żądanie opracowania innych kryteriów, wykraczających poza rozróżnienie: usługi gospodarcze/niegospodarcze po to, aby zapewnić szerszy zakres pewności prawnej.
- Pomimo zainteresowania bardziej szczegółowym objaśnieniem sytuacji w organizacjach świadczących usługi socjalne zgodnie z prawem Wspólnoty oraz ochroną usług użyteczności publicznej o charakterze niegospodarczym w ramach europejskiego modelu społeczeństwa, istnieje szerokie porozumienie odnośnie do tego, iż nie ma potrzeby przyznawania Wspólnocie dodatkowych uprawnień w dziedzinie usług o charakterze niegospodarczym.

5. Wspólne zobowiązania

- Opinie w kwestii potrzeby opracowania oraz wykonalności wspólnych zobowiązań na poziomie Wspólnoty są podzielone. Podczas, gdy niektórzy uczestnicy konsultacji podkreślają konieczność określenia zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych dla każdego sektora, w innych opiniach pojawia się argumentacja, iż to wspólna koncepcja jest rozwiązaniem właściwym i niezbędnym.
- Istnieje szeroki konsensus co do tego, iż regulacje na szczeblu Wspólnoty winny ustalić zasady i cele, natomiast Państwa Członkowskie winny posiadać możliwość wdrażania oraz określania zasad w zależności od konkretnych sytuacji i potrzeb na szczeblu krajowym i regionalnym.
- Nie ma zgodności w kwestii efektywnego wdrażania wymogów w ustawodawstwie Wspólnoty lub wpływu tych wymogów na spójność społeczną i terytorialną. Sugeruje się, iż jest jeszcze zbyt wcześnie, aby wydać opinię w tej sprawie i niezbędna jest tu bardziej szczegółowa ocena.
- Istnieją także różnice poglądów dotyczące potrzeby wprowadzenia dodatkowych zobowiązań na szczeblu Wspólnoty oraz potrzeby rozszerzenia istniejących wymogów na inne usługi użyteczności publicznej.

6. Zobowiązania sektorowe

- Wydaje się, iż istnieje niewielkie poparcie dla kwestii wprowadzenia na poziomie Wspólnoty dodatkowych zobowiązań dla poszczególnych sektorów na obecnym etapie. Jednakże sugeruje się, aby uważnie kontrolować sytuację w różnych sektorach, zwłaszcza pod względem bezpieczeństwa dostaw. Pojawiają się także głosy domagające się poprawy dostępu oraz wzajemnej łączności w niektórych sektorach.
- Nie ma porozumienia w kwestii otwarcia sektora wodnego na szczeblu Wspólnoty.
- Istnieje szerokie porozumienie co do tego, iż na obecnym etapie Wspólnota nie powinna podejmować żadnych konkretnych środków w zakresie pluralizmu mediów oraz iż kwestię ochrony pluralizmu należy pozostawić do uznania Państw Członkowskich.

7. Definicja zobowiązań i wybór organizacji

- W niektórych opiniach podkreśla się problemy wynikające, w interpretacji respondentów, z zastosowania prawa wspólnotowego, zwłaszcza w dziedzinie zamówień publicznych oraz pomocy państwa. Pojawiają się także żądania objaśnienia zasad dotyczących koncesji oraz partnerstwa publiczno-prywatnego. Niektóre komentarze dotyczą także sytuacji, w których na szczeblu krajowym powstaje przeszkoda w ostatecznej finalizacji rynku wewnętrznego.
- W opiniach przeważa również zdanie, iż dalsza harmonizacja zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych na szczeblu Wspólnoty nie jest pożądana.
- Wielu uczestników konsultacji wyraża zainteresowanie elastyczną i niebiurokratyczną wymianą najlepszych praktyk oraz benchmarkingiem w zakresie organizacji usług użyteczności publicznej.

8. Finansowanie usług użyteczności publicznej

- Istnieje wyraźna potrzeba objaśnienia i uproszczenia zasad dotyczących finansowania usług użyteczności publicznej, zwłaszcza jeśli chodzi o pomoc państwa. Niedawne orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie firmy Altmark jest uważane za pozytywny, lecz niewystarczający krok w tej kwestii.
- Istnieje także szeroki konsensus co do tego, iż Państwa Członkowskie muszą zachować swobodę w kwestii ustalania najodpowiedniejszego sposobu finansowania danej usługi użyteczności publicznej, pod warunkiem, iż nie powoduje to nadmiernego zakłócania zasad konkurencji.

9. Ocena usług użyteczności publicznej

- Choć istnieją różne stanowiska w kwestii **ogólnego** znaczenia oceny, istnieje szerokie porozumienie w odniesieniu do tego, iż procedura oceny winna być gruntowna i uwzględniać kryteria polityczne, socjalne, gospodarcze oraz środowiskowe.
- Nie ma zgody co do zakresu usług, które miałyby podlegać ocenie oraz niezbędnych uzgodnień proceduralnych oraz instytucjonalnych.

10. Wymiar międzynarodowy

- Istnieje wyraźny wymóg zagwarantowania, iż stanowiska zajmowane przez Wspólnotę w międzynarodowych negocjacjach handlowych są w pełni zgodne z wewnętrznymi ramami regulacyjnymi Unii Europejskiej.
- W wielu komentarzach pojawia się także żądanie zwiększenia dostępu do informacji oraz przejrzystości podczas międzynarodowych negocjacji handlowych.
- Ogromne znaczenie podstawowych niezbędnych usług dla rozwoju krajów najbiedniejszych jest powszechnie uznane. Za główny problem uznano dostęp do źródeł finansowania oraz przyciągnięcie inwestycji zagranicznych.

ZALĄCZNIK 3: PRZEGLĄD WAŻNYCH REWIZJI SEKTOROWYCH

Komunikacja elektroniczna

- Rewizja Planu Działania eEuropa do czerwca 2004 roku.
- Rewizja postanowień dotyczących sieci telewizji kablowej dyrektywy 2002/77/WE Komisji do końca 2004 roku.
- Rewizja zakresu powszechności usług zgodnie z dyrektywą w sprawie usługi powszechnej 2002/22/WE do lipca 2005 roku.
- Rewizja pakietu regulacji dotyczących komunikacji elektronicznej do lipca 2006 roku.

Usługi pocztowe

- Raport z zastosowania dyrektywy pocztowej do końca roku 2004, a następnie co dwa lata.
- Raport do końca 2006 roku, w oparciu o przyszłe badania dotyczące wpływu pełnego osiągnięcia wewnętrznego rynku usług pocztowych na usługę powszechną w 2009 roku. Propozycja potwierdzająca, jeżeli jest to niezbędne, rok 2009 jako datę stworzenia wewnętrznego rynku usług pocztowych lub określająca jakiegokolwiek inne działanie w świetle wniosków płynących ze wspomnianego badania.

Elektryczność

- Raporty Roczne dotyczące stosowania postanowień dyrektywy 2003/54/WE, włączając w to raport dotyczący zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, opracowywany co dwa lata.
- Szczegółowy raport dotyczący zaawansowania prac nad stworzeniem rynku wewnętrznego elektryczności do 1 stycznia 2006 roku. Tam, gdzie jest to wskazane, propozycje do Parlamentu Europejskiego oraz Rady w celu zagwarantowania wysokich standardów usług publicznych.
- Raport z wdrażania rozporządzenia 1228/2003 dotyczącego dostępu do sieci w ramach transgranicznej wymiany energii elektrycznej do lipca 2006 roku.
- Tam, gdzie jest to wskazane, propozycje do Parlamentu Europejskiego oraz Rady w celu zapewnienia pełnej i efektywnej niezależności operatorów systemów rozdzielczych do 1 lipca 2007 roku. Tam, gdzie jest to konieczne, w propozycjach uwzględnione zostaną także kwestie związane z dominacją rynkową, koncentracją rynku oraz agresywnymi lub antykonkurencyjnymi praktykami.

Gaz

- Raporty Roczne dotyczące stosowania dyrektywy 2003/55/WE, włączając w to raporty dotyczące zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, które mają być opracowywane co dwa lata.
- Szczegółowy raport dotyczący zaawansowania prac nad stworzeniem rynku wewnętrznego gazu do 1 stycznia 2006 roku. Tam, gdzie jest to wskazane, propozycje do Parlamentu Europejskiego oraz Rady w celu zagwarantowania wysokich standardów usług publicznych.
- Tam, gdzie jest to wskazane, propozycje do Parlamentu Europejskiego oraz Rady w celu zapewnienia pełnej i efektywnej niezależności operatorów systemów rozdzielczych do 1 lipca 2007 roku. Tam, gdzie jest to konieczne, w propozycjach uwzględnione zostaną także kwestie związane z dominacją rynkową, koncentracją rynku oraz agresywnymi lub antykonkurencyjnymi praktykami.

Woda

- Przedstawienie przez Komisję wyników oceny sektora wodnego do końca 2004 roku.

Transport

- 2004: Przyjęcie przez Parlament Europejski oraz Radę drugiego pakietu kolejowego, który jest obecnie uzgadniany.
- Przyjęcie przez Parlament Europejski oraz Radę trzeciego pakietu kolejowego do końca 2004 roku.
- Przyjęcie przez Parlament Europejski oraz Radę proponowanych regulacji dotyczących wymogów usług publicznych oraz przyznanie kontraktów na wykonywanie usług publicznych w przewozach pasażerskich kolejowych, drogowych oraz śródlądowych wodnych do końca 2004 roku.

Media radiowo-telewizyjne

- Raport ze stosowania dyrektywy „Telewizja bez granic”; w razie konieczności wraz z propozycjami ustawodawczymi na początku 2005 roku.