

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wytycznych dotyczących usług użyteczności publicznej i globalizacji

(2009/C 100/06)

Dnia 17 stycznia 2008 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

wytycznych dotyczących usług użyteczności publicznej i globalizacji.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 24 września 2008 r. Sprawozdawcą był Bernardo Hernández BATALLER.

Na 448. sesji plenarnej w dniach 21, 22 i 23 października 2008 r. (posiedzenie z dnia 23 października 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 50 do 2 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

A) Komitet wzywa pozostałe instytucje UE do wystąpienia z inicjatywą wspólnotową celem rozpoczęcia dogłębnej dyskusji na temat konieczności ustanowienia wytycznych dotyczących usług użyteczności publicznej i globalizacji.

B) EKES wzywa Komisję, by w sprawozdaniach z oceny funkcjonowania usług użyteczności publicznej poświęcała okresowo osobny rozdział globalizacji oraz skutkom, jakie może ona mieć dla tychże usług.

C) Jeśli chodzi o przetargi publiczne, i bez uszczerbku dla wprowadzenia niezbędnych innowacji dzięki świadczeniu usług społeczeństwa informacyjnego⁽¹⁾, zmiany powinny mieć na celu zachowanie podstawowego charakteru tych usług oraz ustanowienie ram umożliwiających ich właściwe przygotowanie (np. w zakresie telemedycyny, etyki zawodowej czy poufności danych).

D) Należy wspierać ustanowienie na przyszłość systemu zarządzania w skali światowej w oparciu o równomierny udział organizacji międzynarodowych, państw członkowskich i zainteresowanych stron.

E) Międzynarodowa Organizacja Pracy i Światowa Organizacja Zdrowia zajmujące się zagadnieniami związanymi z zatrudnieniem i zdrowiem powinny, dzięki przyznaniu im statusu obserwatora, również uczestniczyć w systemie globalnego zarządzania rodzącym się w ramach WTO.

F) Forum konsultacyjne, którego zadaniem byłoby określenie i przegląd przyszłych środków w obszarze usług użyteczności publicznej, mogłoby wnieść wkład we wspomniany system zarządzania, jak również w monitorowanie przestrze-

wania zasad i wartości leżących u podstaw usług użyteczności publicznej.

G) Jeśli chodzi o zarządzanie światowymi zasobami publicznymi, należy rozpocząć okres refleksji na temat zasadniczych kwestii na przyszłość, mając na uwadze zarządzanie tymi dobrami w skali światowej. Na szczeblu wspólnotowym powinien powstać ogólnoeuropejski program działań, obejmujący sposoby finansowania wspomnianych dóbr.

System zarządzania powinien zajmować się światowymi dobrami publicznymi, pogłębiając działania w obszarze różnorodności biologicznej i zasobów energetycznych, zapoczątkowane podczas szczytu G-8 w Heiligendamm.

2. Wprowadzenie

2.1 Usługi użyteczności publicznej bezsprzecznie odgrywają pierwszoplanową rolę w codziennym życiu obywateli europejskich, co sprawia, że ich wkład w spójność społeczną, gospodarczą i terytorialną, a także w zrównoważony rozwój UE, całkowicie wpisuje się w ramy europejskiego modelu społecznego⁽²⁾. Uzupełniają one również rynek wewnętrzny, a nawet wykraczają poza niego, stanowiąc warunek wstępny dobrobytu gospodarczego i społecznego obywateli oraz przedsiębiorstw⁽³⁾.

2.1.1 Przez globalizację należy rozumieć otwarcie gospodarek i granic w wyniku intensyfikacji wymiany handlowej, przepływu kapitału, przemieszczania się osób i idei, rozpowszechniania informacji, wiedzy i rozwiązań technicznych oraz wprowadzenia deregulacji. Proces ten, zachodzący w różnych częściach świata i w różnych sektorach, nie jest nowym zjawiskiem, jednak w ostatnich latach uległ znacznemu przyspieszeniu.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie wspierania szerokiego dostępu społeczeństwa do europejskiej biblioteki cyfrowej, punkt 1.3, Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 46.

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Spójność społeczna: wypełnić treścią europejski model społeczny”, Dz.U. C 309 z 16.12.2006, s. 119.

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie przyszłości usług użyteczności publicznej, Dz.U. C 309 z 16.12.2006, s. 135, pkt 2.1.

2.1.2 Globalizacja jest źródłem wielu szans, choć stanowi też jedno z głównych wyzwań, przed którymi stoi obecnie Unia Europejska. By móc w pełni wykorzystać potencjał tego coraz powszechniejszego zjawiska oraz zapewnić równy rozdział korzyści, Unia Europejska stara się opracować model zrównoważonego rozwoju za pośrednictwem zarządzania wieloszczęblowego. Celem ma być w tym wypadku pogodzenie wzrostu gospodarczego, spójności społecznej i ochrony środowiska naturalnego.

2.2 Jednakże globalizacja gospodarcza tworzy nowy scenariusz, w którym decyzje podejmowane przez niektóre organizacje międzynarodowe, np. WTO, nabierają poważnego znaczenia i mogą podważać dalsze istnienie usług użyteczności publicznej jako wizytówki tego modelu.

2.3 W tym kontekście należy więc stworzyć międzynarodowe mechanizmy prawne, dzięki którym UE i państwa członkowskie będą gwarantami stabilności usług użyteczności publicznej bez konieczności stosowania strategii mogących blokować wdrażanie zasad wolnego handlu międzynarodowego lub naruszać konkurencyjność gospodarki europejskiej.

2.3.1 Ponadto instytucje Unii Europejskiej powinny zwrócić szczególną uwagę na funkcjonowanie organizacji samoregulujących, które na szczeblu międzynarodowym zajmują się definiowaniem wspólnych zasad działania organów publicznych w obszarach mających wpływ na usługi użyteczności publicznej (np. Międzynarodowej Unii Telekomunikacyjnej ITU).

2.3.2 W art. 36 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁽¹⁾ stwierdza się, co następuje: „Unia uznaje i szanuje dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, przewidziany w ustawach i praktykach krajowych, zgodnie z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską, w celu wspierania spójności społecznej i terytorialnej Unii”. Po raz pierwszy ustalono związek między tymi usługami a prawami podstawowymi⁽²⁾.

2.3.3 Traktat lizboński istotnie wzmacnia rolę Unii Europejskiej w obszarze gospodarki i handlu. Działania UE na poziomie międzynarodowym są dziś szczególnie potrzebne, mając na uwadze intensyfikację procesu globalizacji gospodarki oraz wzmocnienie wielostronnego systemu handlu, dla którego silnym bodźcem było utworzenie w 1995 r. Światowej Organizacji Handlu.

2.3.4 Traktat lizboński obejmuje ogólne postanowienia dotyczące wszystkich działań zewnętrznych Unii w rozdziale I tytułu V Traktatu o Unii Europejskiej. Uregulowania dotyczące polityki wspólnotowej zawarte są w części trzeciej, tytule IX TWE, w art. 131 do 134, gdzie mowa jest o wspólnej polityce handlowej. W traktacie określenie to znajduje zastosowanie do szeregu mechanizmów instytucjonalnych służących podejmowaniu decyzji w konkretnych obszarach, tak by osiągnąć określone cele i tym samym umożliwić Wspólnocie kompleksowe działania w tym zakresie⁽³⁾.

2.3.5 W art. 131 TWE wśród celów nieodłącznie związanych z polityką wspólnotową wymieniono harmonijny rozwój handlu światowego, stopniowe znoszenie ograniczeń w handlu międzynarodowym oraz obniżenie barier celnych.

2.3.6 Ponadto należy pamiętać o wpływie, jaki na kształt wspólnej polityki handlowej mogą mieć cele różnych strategii horyzontalnych Wspólnoty, jak np. polityka kulturalna, polityka w zakresie zdrowia publicznego⁽⁴⁾, ochrona konsumentów czy polityka przemysłowa. Ta ostatnia, wraz z sektorem usług, może mieć najpoważniejsze i najbardziej problematyczne konsekwencje dla wdrażania wspólnej polityki handlowej.

2.3.7 EKES stwierdził już, że reforma traktatów stanowi postęp, szczególnie w odniesieniu do usług użyteczności publicznej, gdyż do postanowień dotyczących funkcjonowania Unii Europejskiej wprowadzono klauzulę powszechnego zastosowania dotyczącą usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (art. 14), która obowiązywać ma we wszystkich obszarach polityki UE, w tym w ramach rynku wewnętrznego i polityki konkurencji. Do obu traktatów załączono również protokół dotyczący wszystkich usług użyteczności publicznej, włączając w to usługi niekomercyjne świadczone w interesie ogólnym⁽⁵⁾.

2.4 Podpisanie traktatu lizbońskiego otwiera w tej kwestii nowe horyzonty dla projektu integracji europejskiej. Dokument zawiera nowe postanowienia, które raz jeszcze zapewniają ponadnarodowe ramy prawne lepiej dostosowane do definiowania oraz regulowania dostępu i funkcjonowania takich usług we wszystkich państwach członkowskich UE. Ramy określają przede wszystkim:

⁽³⁾ Zob. „Los objetivos de la Política Comercial Común a la luz del Tratado de Lisboa” (Cele wspólnej polityki handlowej w świetle traktatu z Lizbony), Miguel Angel Cepillo Galvín w: „El Tratado de Lisboa: salida de la crisis constitucional” (Traktat z Lizbony: wyjście z kryzysu konstytucjonalnego), José Martín y Pérez Nanclares (red.), Iustel, 2008 r.

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie podniesienia wydajności i jakości w pracy, Dz.U. C 224 z 30.8.2008, s. 87.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie niezależnej oceny usług świadczonych w interesie ogólnym, Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 42.

⁽¹⁾ Dz.U. C 303 z 14.12.2007 (w formie uroczystej deklaracji ze strony Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji z 2007 r.).

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie przyszłości usług użyteczności publicznej, Dz.U. C 309 z 16.12.2006, pkt 3.9.

- zasadniczą rolę i szeroki zakres swobody uznania władz krajowych, regionalnych i lokalnych w zapewnianiu, wykonywaniu i organizowaniu usług użyteczności publicznej w sposób jak najlepiej odpowiadający potrzebom użytkowników;
- różnorodność usług użyteczności publicznej i rozbieżności w zakresie potrzeb i preferencji użytkowników, u których podłoża może leżeć odmienna sytuacja geograficzna, społeczna lub kulturowa;
- wysoki poziom jakości, bezpieczeństwa i dostępności, równe traktowanie i promowanie powszechnego dostępu oraz praw użytkowników.

2.4.1 Niektóre środki w dziedzinie zarządzania globalizacją, propagowane przez wielostronne organizacje międzynarodowe, np. WTO, mogłyby wzmocnić tę pozycję, szczególnie dzięki panelom arbitrażowym, które pełniłyby ważną funkcję.

2.5 Na płaszczyźnie ponadnarodowej prościej byłoby wywierać faktyczny wpływ na wspólnotę międzynarodową i pozyskać niezbędne środki na wyeliminowanie zagrożeń dla naszego modelu społecznego, który powinien odzwierciedlać koncepcję demokratycznego, ekologicznego, konkurencyjnego i solidarnego obszaru dobrobytu dla wszystkich obywateli Europy, zapewniającego jednocześnie integrację społeczną⁽¹⁾.

2.6 W aktualnym kontekście międzynarodowym można zatem wyodrębnić różne plany lub płaszczyzny, wymagające zróżnicowanego podejścia strategicznego UE. Dotyczy to:

2.6.1 Gospodarowania światowymi zasobami publicznymi (powietrze, woda, lasy itp.) w nieuchwytnej perspektywie solidarności, która została przyjęta w deklaracji dotyczącej ustanowienia nowego międzynarodowego porządku gospodarczego (Zgromadzenie Ogólne ONZ, rezolucja 3201 z dnia 2 maja 1974 r.), nakładającej na UE obowiązek opracowania ponadnarodowych ram w zgodzie z decyzjami i porozumieniami międzynarodowymi zawartymi w tej dziedzinie.

2.6.1.1 Światowe zasoby publiczne to dobra bądź usługi niezbędne zarówno dla dobrobytu jednostek, jak i dla zapewnienia równowagi między społeczeństwami na Północy i Południu. Dostarczenie tych dóbr nie może zależeć jedynie od władz krajowych czy rynku; dla ich zachowania i wytworzenia konieczna jest współpraca międzynarodowa.

2.6.2 Utrzymania i rozwoju niektórych wspólnych usług świadczonych w ogólnym interesie obywateli UE (np. Galileo), które wymagają dużych inwestycji publicznych.

2.6.3 Podziału kompetencji między UE a państwami członkowskimi w regulowaniu dostępu do niektórych powszechnych usług łączności elektronicznej, np. internetu.

2.6.4 Określenia funkcji instancji państwowych niższego szczebla (federalnych, regionalnych i lokalnych), wspierających i regulujących obecnie świadczenie usług społecznych, a także zarządzających tymi usługami, w kontekście przyszłego stosowania porozumień międzynarodowych, które przewidują liberalizację handlu usługami w sektorach, w których nie doszło dotychczas do liberalizacji lub w których wykluczono pierwotnie taką możliwość.

2.6.5 Zdefiniowania zróżnicowanej strategii politycznej i prawnej dotyczącej przyszłej sytuacji usług użyteczności publicznej świadczonych w ramach sieci, jak również pozostałych usług.

2.6.6 Niestety w ramach istniejących forów międzynarodowych brakuje procedury w zakresie usług użyteczności publicznej, która gwarantowałaby zachowanie i rozpowszechnianie ich wartości i zasad.

2.6.7 Jednakże od stycznia 2003 r. sześć organizacji międzynarodowych (Bank Światowy, Konferencja Narodów Zjednoczonych do spraw Handlu i Rozwoju (UNCTAD), Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), OECD oraz ONZ) posiada status obserwatora w WTO i nadaje kształt wyłaniającemu się dopiero systemowi zarządzania w skali światowej, który zostanie dopracowany w przyszłości i w ramach którego obowiązują przepisy prawa międzynarodowego (umowy wielostronne dotyczące środowiska naturalnego, międzynarodowe konwencje prawa pracy, prawa człowieka oraz zagadnienia społeczno-gospodarcze). Niestety ani Międzynarodowa Organizacja Pracy, ani Światowa Organizacja Zdrowia nie uzyskały takiego statusu, przez co kwestie związane z zatrudnieniem i ze zdrowiem nie zostały włączone do powstającego systemu globalnego zarządzania. W związku z tym UE powinna zalecić uwzględnienie tych organizacji.

3. **Ramy prawne dotyczące usług użyteczności publicznej, które UE musi stosować w ramach Układu Ogólnego WTO w sprawie Handlu Usługami**

3.1 W ciągu ostatnich dziesięciu lat instytucje Unii Europejskiej osiągnęły postęp w opracowywaniu koncepcji i ram prawnych usług użyteczności publicznej, chociaż nie udało im się wprowadzić wspólnych i kompletnych ram prawnych w tej dziedzinie⁽²⁾.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Spójność społeczna: wypełnić treścią europejski model społeczny”, Dz.U. C 309 z 16.12.2006.

⁽²⁾ Zob. rezolucja Parlamentu Europejskiego A.6-0275/2006 z dnia 26 września 2006 r.; biała księga Komisji Europejskiej COM(2004) 374 z 12 maja 2004 r.; komunikat Komisji Europejskiej COM(2007) 725 z dnia 20 listopada 2007 r. itp.

3.2 Należy jednak podkreślić wewnętrzną spójność Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, utrzymującego w kilku kolejnych opiniach⁽¹⁾ stałe i uzgodnione stanowisko w sprawie zasadniczych aspektów prawnych związanych z usługami użyteczności publicznej, które jego zdaniem powinny⁽²⁾:

- spełniać zasady równości, powszechności, przystępności cenowej, dostępności, niezawodności, ciągłości, jakości i skuteczności, gwarantować prawa użytkowników oraz być ekonomicznie i społecznie opłacalne;
- uwzględniać specjalne potrzeby niektórych grup użytkowników, jak osoby niepełnosprawne, niesamodzielne, osoby znajdujące się w trudnej sytuacji itd.

3.3 W tym względzie EKES twierdzi, że nie należy definiować usług użyteczności publicznej w sposób wyczerpujący, ale skupić się na zadaniach tych usług, gdyż w dziedzinie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym trzeba dążyć do uzyskania równowagi między:

- wymaganiami rynku a interesem ogólnym;
- celami gospodarczymi, społecznymi i środowiskowymi;
- odbiorcami (odbiorcami indywidualnymi, w tym także grupami znajdującymi się w niekorzystnej sytuacji, przedsiębiorstwami, samorządami lokalnymi itp.), których potrzeby lub interesy są czasem rozbieżne;
- kompetencjami państw członkowskich a integracją europejską⁽³⁾.

3.3.1 Celem usług socjalnych użyteczności publicznej⁽⁴⁾ jest reagowanie na wszelkie niekorzystne zjawiska społeczne spowodowane przez choroby, podeszły wiek, niezdolność do pracy,

⁽¹⁾ Zob. opinia rozpoznawcza EKES-u w sprawie usług użyteczności publicznej, Dz.U. C 241 z 7.10.2002, s. 119; opinia EKES-u dotycząca białej księgi nt. usług użyteczności publicznej, Dz.U. C 221 z 8.9.2005, s. 17; opinia z inicjatywy własnej Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przyszłości usług użyteczności publicznej, Dz.U. C 309 z 16.12.2006, s. 135.

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie niezależnej oceny usług świadczonych w interesie ogólnym, Dz.U. C 162 z 25.6.2008, pkt 3.2.

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie niezależnej oceny usług świadczonych w interesie ogólnym, Dz.U. C 162 z 25.6.2008, pkt 3.7.

⁽⁴⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Usługi socjalne użyteczności publicznej w Unii Europejskiej”, Dz.U. C 161 z 13.7.2007, s. 80.

niepełnosprawność, brak stabilizacji zawodowej, ubóstwo, wykluczenie społeczne, uzależnienie od narkotyków, problemy rodzinne i mieszkaniowe czy trudności związane z integracją cudzoziemców.

3.3.2 EKES uważa, że bez uszczerbku dla swobody dokonywania wyboru przez władze krajowe do usług świadczonych w interesie krajowym, regionalnym lub lokalnym należy zaliczyć – nie ograniczając się do tego zakresu – usługi związane z obowiązkowym systemem szkolnictwa, ochroną zdrowia, opieką społeczną, działalnością kulturalną i charytatywną – bez względu na to, czy będą one miały charakter społeczny czy też świadczone będą na zasadzie solidarności – a także usługi audiowizualne oraz usługi w zakresie dostarczania wody i gospodarowania ściekami⁽⁵⁾.

3.4 Zdaniem EKES-u właściwsze będzie skoncentrowanie się na specjalnej misji usług użyteczności publicznej i na wymogach (zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych), którym muszą sprostać, aby pełnić swoje funkcje. Wymogi te powinny zostać jasno określone.

3.5 Protokół w sprawie usług użyteczności publicznej załączony do traktatu lizbońskiego zawiera ich definicję o charakterze interpretacyjnym, pokrywającą się ze stanowiskiem EKES-u. Zresztą po raz pierwszy prawo pierwotne UE zajmuje się konkretnie tą kwestią. Dlatego też, biorąc pod uwagę wiążący charakter protokołu, będzie on stanowił solidną podstawę dla działań instytucjonalnych UE zarówno na terytorium państw członkowskich, jak i poza nimi.

3.6 Artykuł 2 protokołu stanowi, że „postanowienia Traktatów nie naruszają kompetencji państw członkowskich w zakresie świadczenia, zlecenia i organizowania usług niemających charakteru gospodarczego świadczonych w interesie ogólnym”.

3.6.1 Mimo iż protokół wprowadza domyślną różnicę między charakterem gospodarczym i pozagospodarczym usług użyteczności publicznej, to zważywszy na brak aktu instytucjonalnego, który klasyfikowałby te usługi, a także mając na względzie postanowienia deklaracji w sprawie podziału kompetencji (załączonej do aktu końcowego konferencji międzyrządowej z 2007 r.) oraz protokołu w sprawie wykonywania kompetencji dzielonych (załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), stanowisko państw członkowskich w tej kwestii pozostaje najtrafniejszym prawnym punktem odniesienia, który trzeba mieć na uwadze.

W tym kontekście istotne byłoby monitorowanie przeprowadzanej przez Komisję Europejską oceny wdrażania w państwach członkowskich dyrektywy w sprawie usług, zważywszy na jej późniejszy wpływ na negocjowanie i zawieranie porozumień o liberalizacji handlu usługami regulowanymi w ramach UE.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie przyszłości usług użyteczności publicznej, Dz.U. C 309 z 16.12.2006, pkt 10.3.

3.6.2 W konsekwencji działania UE w tej dziedzinie są obecnie uzależnione od dwóch czynników:

- a) opracowywanie i przyjmowanie przyszłych aktów prawa wtórnego powinno uwzględniać tradycje prawne państw członkowskich dotyczące pojęcia, kategorii i kryteriów funkcjonowania usług użyteczności publicznej;
- b) przygotowywanie porozumień międzynarodowych, w tym porozumień zawartych w ramach organizacji, w których UE i jej państwa członkowskie są reprezentowane, a także definiowanie wspólnych stanowisk podczas rund negocjacyjnych lub konferencji międzynarodowych powinny być przedmiotem wspólnej zgody UE i państw członkowskich, a w każdym razie odzwierciedlać zasadnicze postanowienia zawarte w traktacie libońskim i rozwiązania właściwe dla systemów prawnych państw członkowskich regulujących zagadnienie usług użyteczności publicznej.

4. Specjalny przypadek Układu Ogólnego WTO w sprawie Handlu Usługami

4.1 Międzynarodowa Organizacja Handlu (WTO), działając w oparciu o system wielostronny, zajmuje się międzynarodowymi normami regulującymi handel między państwami. Filarami, na których się opiera, są umowy wynegocjowane i podpisane między WTO a większością państw biorących udział w handlu światowym⁽¹⁾.

4.2 Jej główne zadanie polega na zagwarantowaniu jak najbardziej płynnego, przewidywalnego i wolnego obrotu handlowego. Prawie wszystkie decyzje podejmowane są w drodze konsensusu między państwami członkowskimi, a następnie ratyfikowane przez parlamenty krajowe. Spory handlowe rozstrzygane są przez mechanizm rozwiązywania sporów w łonie WTO.

4.3 Układ Ogólny w sprawie Handlu Usługami jest pierwszym zestawem uzgodnionych wielostronnie zasad i norm regulujących międzynarodowy handel usługami. Wskazano sektory usług, które członkowie WTO są gotowi otworzyć dla konkurencji z zewnątrz, a także sprecyzowano stopień otwartości tychże rynków, w tym niektórych usług użyteczności publicznej, m.in. usług finansowych, komunikacji elektronicznej, usług pocztowych, transportu czy energii.

4.4 Komitet wezwał już pozostałe instytucje wspólnotowe⁽²⁾, by wytyczne dotyczące usług użyteczności publicznej

⁽¹⁾ Decyzją 94/800/WE z dnia 22 grudnia 1994 r. (Dz.U. L 336 z 23.12.1994) Rada przyjęła akty prawne będące wynikiem wielostronnych negocjacji handlowych Rundy Urugwajskiej, które zakończyły się podpisaniem Aktu końcowego w Marakeszu i utworzeniem Międzynarodowej Organizacji Handlu.

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie przyszłości usług użyteczności publicznej, Dz.U. C 309 z 16.12.2006.

określały również stanowisko Unii w negocjacjach handlowych, w szczególności w ramach WTO i GATS. Komitet uznaje za niedopuszczalne, żeby w ramach międzynarodowych negocjacji handlowych Unia Europejska zobowiązała się do liberalizacji sektorów lub obszarów działalności, w sprawie których nie podjęto decyzji zgodnie z konkretnymi przepisami Traktatu w zakresie usług użyteczności publicznej. Konieczność utrzymania uprawnień państw członkowskich do regulowania usług użyteczności publicznej dla osiągnięcia wyznaczonych przez Unię celów społecznych i celów rozwoju oznacza wyłączenie nieregulowanych usług użyteczności publicznej ze wspomnianych negocjacji.

4.5 Zgodnie z art. 1 ust. 3 lit. b) Układu Ogólnego w sprawie Handlu Usługami, z zakresu jego stosowania wyłączone są zasadniczo „usługi świadczone w wykonywaniu funkcji władczych”. Zgodnie z lit. c) w tym samym artykule należy przez to rozumieć „jakąkolwiek usługę, która nie jest dostarczana ani na zasadach handlowych, ani też w ramach konkurencji z jednym lub większą liczbą usługodawców”.

4.5.1 Mając na względzie, iż GATS nie odnosi się bezpośrednio do usług użyteczności publicznej, z wyjątkiem art. XXVIII lit. c) ii⁽³⁾, pozostawia on duży margines niepewności co do określenia uzgodnionego pojęcia oraz międzynarodowych ram prawnych, regulujących funkcjonowanie usług użyteczności publicznej wewnątrz WTO, przez co niektóre postanowienia prawa wspólnotowego mogą zostać podważone.

4.5.2 Zresztą zważywszy na dużą liczbę środków rządowych (lub publicznych), do których ma zastosowanie GATS zgodnie z art. 1 ust. 1⁽⁴⁾, a także na stanowisko organu apelacyjnego, wyraźnie sprzyjające idei stosowania Układu w przypadku wszystkich środków pozbawionych dostatecznego uzasadnienia, a prowadzących do zakłóceń handlu usługami⁽⁵⁾, należy określić jednolite i stanowcze stanowisko UE w WTO, z zachowaniem wspólnych zasad i wartości będących częścią dorobku wspólnotowego.

4.5.3 Jedynym wyjątkiem w tym względzie jest art. 2 lit. a) i b) załącznika do GATS, który dotyczy usług transportu lotniczego i wyklucza stosowanie Układu oraz jego procedury rozstrzygania sporów w wypadku praw ruchu lotniczego, bez względu na sposób ich przyznawania, lub też usług bezpośrednio związanych z wykonywaniem praw ruchu lotniczego.

⁽³⁾ Artykuł ten, zawierający definicje, wymienia wśród „środków stosowanych przez członka oddziałujących na handel usługami” „dostęp do i korzystanie, w związku ze świadczeniem usługi, z usług, co do których istnieje określony przez tych członków wymóg oferowania ich publicznie”.

⁽⁴⁾ „Niniejszy Układ odnosi się do środków stosowanych przez członków, które oddziałują na handel usługami”.

⁽⁵⁾ Zob. sprawa Stany Zjednoczone: Środki umożliwiające transgraniczne świadczenie usług związanych z grami losowymi i zakładami, WT/DS/AB/R(AB-2005-1); analiza dostępna w: Moreira González, C. J., „Las cláusulas de Seguridad Nacional”, Madryd 2007, s. 229. Zob. również „Wspólnoty europejskie: System mający zastosowanie do importu, sprzedaży i dystrybucji bananów”, sprawa WT/DS27/AB/R/197.

4.6 Sytuacja ta otwiera drogę dla wielu wariantów, na temat których WTO powinna się wypowiedzieć:

4.6.1 W każdym wypadku warto wspierać porozumienie z pozostałymi umawiającymi się stronami celem sprecyzowania pojęcia „usługi świadczonej w wykonywaniu funkcji władczych” w art. 1 ust. 3 Układu, by postanowienia zawarte w lit. b) tego artykułu, gdzie rozważa się ogólnie liberalizację każdego rodzaju usług w jakimkolwiek sektorze gospodarki, nie stanowiły przeszkody w stosowaniu przez państwa wyjątków i wyłączeniu z liberalizacji usług społecznych oraz usług użyteczności publicznej, bez naruszania w ten sposób zobowiązań wpływających z GATS i dotyczących nieutrudniania handlu usługami.

4.6.2 Różne perspektywy oceny świadczenia usług, a w określonym wypadku ich zaklasyfikowania do usług użyteczności publicznej w ramach stosowania GATS, w zależności od tego, czy dotyczą konsumentów usług czy też podmiotu, który je świadczy. Aby wykluczyć usługi użyteczności publicznej

z zakresu stosowania Układu, można powołać się jedynie na zachowanie interesu ogólnego na szczeblu wspólnotowym lub wewnątrz państw członkowskich oraz na ochronę odbiorców usług, zważywszy, że w tym przypadku niewielkie znaczenie ma to, czy usługa jest świadczona przez podmiot publiczny lub prywatny, krajowy lub zagraniczny.

4.6.3 Potrzeba pogodzenia wspólnotowego pojęcia instytucji kredytowych o charakterze publicznym oraz usług finansowych świadczonych w interesie publicznym (np. programy emerytalne i świadczenia publiczne) z koncepcją zawartą w art. 1 ust. 3 lit. b) załącznika do GATS w sprawie usług finansowych, zgodnie z którym usługi świadczone w wykonywaniu funkcji władczych oznaczają „inne działania wykonywane przez instytucję publiczną na rachunek, z gwarancją lub z użyciem zasobów finansowych rządu”.

4.6.4 G-20⁽¹⁾ mogłaby odegrać rolę katalizatora w zakresie decyzji, które powinny przyjąć wyspecjalizowane organizacje międzynarodowe (takie jak Światowa Organizacja Zdrowia, FAO, Bank Światowy, MFW itp.) w obszarze usług finansowych i w celu zagwarantowania zasad i wartości usług użyteczności publicznej.

Brukseli, 23 października 2008 r.

Mario SEPI
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁾ W skład G-20 wchodzi, oprócz G-8, 11 ministrów finansów i prezesów banków centralnych, reprezentujących 85 % światowego PKB, oraz Unia Europejska (reprezentowana przez państwo przewodniczące Radzie Unii Europejskiej oraz prezesa Europejskiego Banku Centralnego).