

**Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Általános gazdasági érdekű szolgáltatások:
az EU és a tagállamok közötti felelősségmegosztás kérdései**

(saját kezdeményezésű vélemény)

(2010/C 128/11)

Előadó: **Raymond HENCKS**

2009. február 26-án az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy Eljárási Szabályzata 29. cikkének (2) bekezdése alapján saját kezdeményezésű véleményt dolgoz ki a következő tárgyban:

Általános gazdasági érdekű szolgáltatások: az EU és a tagállamok közötti felelősségmegosztás kérdései.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció 2009. szeptember 8-án elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2009. november 4–5-én tartott, 457. plenáris ülésén (a 2009. november 4-i ülésnapon) 155 szavazattal 1 ellenében, 9 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. A saját kezdeményezésű vélemény tárgya

1.1. Az EGSZB „Program Európa számára: a civil társadalom javaslatai” (CESE 593/2009) című cselekvési tervében hangsúlyozta az Európai Unió Alapjogi Chartájában szereplő és a Lisszaboni Szerződéshez csatolt jegyzőkönyvben meghatározott általános érdekű szolgáltatások jelentőségét.

1.2. Az általános érdekű szolgáltatásokról szóló említett jegyzőkönyv fontos újítása a Lisszaboni Szerződésnek, mivel az általános érdekű szolgáltatások egészét lefedi, és szerződésben első alkalommal rögzíti az „általános érdekű, nem gazdasági jellegű szolgáltatások” kifejezést az „általános gazdasági érdekű szolgáltatások” ellentétéként.

1.3. A jegyzőkönyv több, mint az Unió szerződéseinek és közös értékeinek az általános érdekű szolgáltatásokra vonatkozó értelmező nyilatkozata: az Unió és a tagállamok számára készült használati utasítással egyenértékű. Határozottan a felhasználói igényeinek, preferenciáinak és jogainak kielégítését állítja a rendelkezések középpontjába, és rögzíti a minőségre, a biztonságra, a hozzáférhetőségre, az egyenlő elbánásmódra, valamint az általános hozzáférés szorgalmazására vonatkozó közös elveket.

1.4. Az EGSZB a „Program Európa számára” című dokumentumában javasolja, hogy dolgozzanak ki közösségi kezdeményezést az általános érdekű szolgáltatásokra vonatkozó iránymutatások meghatározásáról szóló érdemi vita indítására, tekintettel arra, hogy ezek a szolgáltatások a globalizáció kontextusában fontosak az Európai Unió társadalmi és területi kohéziója számára, és figyelembe véve, hogy a Lisszaboni Szerződés az egyetemes hozzáférés és a felhasználói jogok előmozdítását célul tűzi ki.

1.5. A Lisszaboni Szerződés az Európai Unió működéséről szóló szerződés 14. cikkével első alkalommal teremt olyan általánosan alkalmazandó jogalapot a közösségi jogalkotó számára

az általános gazdasági érdekű szolgáltatások területén, amely különbözik a belső piacra vonatkozó jogalaptól. Utóbbi adta az alapját azoknak az ágazatspecifikus irányelveknek, amelyek a hálózatjellegű általános gazdasági érdekű szolgáltatások (elektronikus hírközlés, villamosenergia, gáz, tömegközlekedés, posták) liberalizációjára vonatkoznak.

1.6. A szóban forgó 14. cikk azokra a gazdasági és pénzügyi feltevételekre összpontosít, amelyek az általános gazdasági érdekű szolgáltatások különleges és sajátos rendeltetésének teljesítéséhez szükségesek, és felkéri a Tanácsot és az Európai Parlamentet, hogy hozzon rendeleteket e terület igazgatására.

1.7. A „Program Európa számára” gondolatmenetét követve az EGSZB a jelen saját kezdeményezésű véleményében a Lisszaboni Szerződés 14. cikkének végrehajtása körüli aggodalmának ad hangot, és arra vállalkozik, hogy tanulmányozza az európai intézmények jogalkotási kezdeményezéseinek hozzáadott értékét és potenciális tartalmát a következő kihívások tisztázása érdekében:

- Ki határozza meg az általános érdekű szolgáltatásokat, azok céljait, rendeltetéseit és felelősségi köreit?
- Milyen formában jelenhet meg ez a meghatározás?
- Milyen területeken lennének a közösségi általános érdekű szolgáltatások szükségesek az Unió célkitűzéseinek megvalósításához?

2. Az általános érdekű szolgáltatások definíciója, célkitűzései, rendeltetési és felelősségi körei

2.1. A Lisszaboni Szerződéshez kapcsolt jegyzőkönyv vezeti be elsőként az „általános érdekű, de nem gazdasági jellegű szolgáltatások” fogalmát, míg eddig a szerződésekben csupán „általános gazdasági érdekű szolgáltatások” szerepeltek.

2.2. A Lisszaboni Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv megerősíti egyrészt az általános érdekű, de nem gazdasági jellegű szolgáltatásokra vonatkozóan a tagállamok kizárólagos hatáskörét (mindazonáltal a közösségi jog tiszteletben tartásának feltételével), másrészt pedig „a nemzeti, regionális és helyi hatóságok alapvető szerepét és széles mérlegelési jogkörét a tekintetben, hogy a felhasználók igényeihez a lehető legközelebb álló módon hogyan gondoskodjanak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásáról, más által való ellátásáról, illetve megszervezéséről”. A jegyzőkönyv ugyanakkor nem pontosítja a gazdasági és a nem gazdasági jellegű szolgáltatás közötti különbséget.

2.3. Az Amszterdami Szerződés (1997) óta az EK-Szerződésben (16. cikk) világosan le lett fektetve, hogy melyek az Unió és a tagállamok megosztott kompetenciái és felelősségi körei az általános gazdasági érdekű szolgáltatások területén, amennyiben „a Közösség és a tagállamok saját hatáskörükben és e szerződés alkalmazási körén belül gondoskodnak arról, hogy ezek a szolgáltatások olyan elvek alapján és feltételek mellett működjenek, amelyek lehetővé teszik rendeltetésük teljesítését”.

2.4. A hatáskörök elosztása azonban még korántsem tisztázott, és ez bizonytalanságot szül az összes érintett szereplő (hatóságok, szolgáltatók, szabályozó ügynökségek, a szolgáltatások igénybevevői, civil szervezetek) számára, és ezáltal számos fontos kérdést vet fel az előzetes döntéshozatallal kapcsolatban, és jogvitát generál az Európai Bíróság számára. Mivel az Európai Bíróság az általános érdekű szolgáltatásokra/általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó hatályos jog, valamint korábbi joggyakorlata alapján minden egyes esetet külön vizsgál meg, a hatóságok és a helyi önkormányzatok látszólag egyre inkább a közösségi versenyjog alá tartoznak, különösen ha más partnerekkel közösen végzik közszolgálati tevékenységeiket.

2.5. Ugyanakkor kulcsfontosságú elemnek kell tekinteni a felhasználók, magánszemélyek, valamint szakemberek igényeire történő utalást, amelyet figyelembe kell venni, mivel az általános gazdasági érdekű szolgáltatások intézményesítése csupán abban az esetben indokolt, ha az általános érdekű feladatok ellátását a szolgáltatások elsődleges hasznélvezői érdekében teszi lehetővé.

2.6. A Közösség hatásköre alá nem tartozó, illetve csupán korlátozott vagy megosztott hatáskör alá eső területeken végzett általános gazdasági érdekű szolgáltatási feladatok természetének és hatókörének meghatározása elvileg a tagállamok hatáskörében marad.

2.7. A közösségi intézményeknek, különösen az Európai Bizottságnak figyelembe kell vennie „a különböző, általános gazdasági érdekű szolgáltatások sokféleségét, valamint a felhasználók igényei és preferenciái közötti különbségeket, amelyek földrajzi, társadalmi és kulturális különbségekből eredhetnek”.

2.8. Az Európai Bizottság annak ellenőrzése során, hogy a tagállamok betartották-e a szerződésben az általános gazdasági érdekű szolgáltatások meghatározására vonatkozóan rögzített szabályokat, immár nagyobb mértékben figyelembe kellene, hogy vegye az egyes tagállamok gondolkodásmódbeli sajátosságait és demokratikus választásait. A „nyilvánvaló hibák” európai bizottsági megítélésének határait, tartalmát és végrehajtási módszereit ennek megfelelően kell kiigazítani, hogy amennyire csak lehet, elkerülhetőek legyenek a konfliktusok és jogviták.

2.9. Jelenleg az általános érdekű szolgáltatások és az általános gazdasági érdekű szolgáltatások egészét tekintve két pont nincs tisztázva, ami feladataik megvalósítására nézve hátrányos lehet:

- Melyek az Unió, a tagállamok, illetve a helyi önkormányzatok egyes hatáskörei és felelősségi körei?

- Mely esetekben tekinthető egy szolgáltatás gazdasági jellegűnek, valamint nem gazdasági jellegűnek, azaz melyek a rájuk vonatkozó jogi előírások?

2.10. Ezért – amint azt a Lisszaboni Szerződés 14. cikke is kiemeli – fontos, hogy egy (vagy több) jogalkotási kezdeményezés átláthatóságot teremtsen, és megadja a szükséges garanciákat, miközben szem előtt tartja a különböző típusú általános gazdasági érdekű szolgáltatások (szociális szolgáltatások, munkaerőpiaci beilleszkedést elősegítő intézkedések, hátrányos helyzetű vagy fogyatékkal élő emberek számára nyújtott segítség, szociális lakás stb.) természetét és jellemzőit. A cél nem az általános gazdasági érdekű szolgáltatások Európa-szerte történő egységesítése, hanem az egység és a különbözőség kombinálása; a lényeges területekre vonatkozó néhány közös szabály egységesítése, illetve egyszerűsítése ágazati és nemzeti különbözőségeket.

3. A meghatározás formái

3.1. A tagállamoknak az a széles mérlegelési jogköre, hogy ők határozhatják meg, mit tekintenek általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak, nem menti fel őket az alól a felelősség alól, hogy valahányszor szóba kerül egy általános gazdasági érdekű szolgáltatás megléte és védelmének szükségessége, gondoskodjanak arról, hogy az megfeleljen azoknak a közös minimumkövetelményeknek, amelyek a szerződés alapján és a joggyakorlatban meghatározott valamennyi általános gazdasági érdekű szolgáltatási feladatra érvényesek, valamint hogy ki is tudják mutatni, hogy az egyes esetekben ezek a szolgáltatások valóban tiszteletben tartják-e ezeket a követelményeket.

3.2. Ez konkrétan azt jelenti, hogy olyan hivatalos nemzeti aktusra van szükség, amely megbízza az érintett feleket egy bizonyos általános gazdasági érdekű szolgáltatással, valamint annak feladatkörével és jellegével. Ennek az illetékes közhatalom által kiadott hivatalos aktusnak az adott nemzeti jog alapján kötelező jogi érvénnyel kell rendelkeznie: törvény, rendelet, szerződés, megállapodás stb.

3.3. A tagállamnak a közösségi normákat alapul véve meg kell adnia azokat az általános érdekű feladatokat, amelyek esetében úgy ítéli meg, hogy speciális jellegük alapján érdemesek az általános gazdasági érdekű szolgáltatások körébe való felvételre és a szabad piac egyéb gazdasági tevékenységeitől való megkülönböztetésre.

3.4. Fordítva pedig, amennyiben a tagállam nem igazolta, hogy ezek a kritériumok teljesültek, vagy azt igazolja, hogy azokat nem tartották be, az nyilvánvaló hibaként kerülhet megítélésre, amelyet az Európai Bizottságnak szankcionálnia kell.

3.5. A tagállamok dönthetnek úgy, hogy egy általános gazdasági érdekű feladatot az adott ágazat több szereplőjével végeztetnek el, anélkül hogy jogszabályon, vagy egyéni megbízásokon keresztül külön-külön delegálnák az adott feladatot a szóban forgó szereplők részére.

3.6. Ezen rendelkezések összessége az Európai Bíróság ítéleteiből ered, ám a származtatott jogban nincsenek világosan lefektetve és konszolidálva, ennek következtében a különböző érintettek jogbizonytalanságban találják, vagy legalábbis – ahogy közülük sokan – érzik magukat.

3.7. A belső piaci szolgáltatásokról szóló irányelv a szociális szolgáltatásokra vonatkozóan különbséget tesz egyrészt az állam által delegált szolgáltatók és az állam által elismert karitatív egyesületek, másrészt pedig azon szolgáltatók között, akik nem rendelkeznek megbízással, vagy hivatalosan nem elismertek.

3.8. Az Európai Bizottság SEC(2007) 1516. sz. (csak angol nyelven létező) munkadokumentuma alapján a megbízás az a hivatalos aktus, amely általános gazdasági érdekű szolgáltatás végrehajtását bízta az érintett vállalkozásra, és amely meghatározza az általános gazdasági szolgáltatás terjedelmét és működésének feltételeit.

3.9. A megbízás az Európai Bizottság értelmezése alapján *elsődleges fontosságú* kötelezést jelent arra vonatkozóan, hogy a szolgáltatás nyújtásának vagy rendelkezésre bocsátásának különbségtétel nélkül, és a szolgáltatás természetétől függetlenül kell végbemennie. Az Európai Bizottság állítása szerint ez a szolgáltatási kötelezettség nem vonatkozik az államilag elismert karitatív szervezetekre, mindazonáltal pontosítani kell, hogy melyek az ilyen szervezetként való elismerés feltételei és szükséges formái.

3.10. Ehhez hozzáadódik – továbbra is az Európai Bizottság olvasatában – egy szolgáltatásnyújtónak kiadott hatósági *engedély*, amely lehetővé teszi számára bizonyos szolgáltatások nyújtását, nem egyenértékű a megbízással, és nem kötelezi a szereplőt arra, hogy az adott szolgáltatásokat ténylegesen nyújtsa is. Azonban az engedélyezés fogalma sem található meg sem az elsődleges, sem a származtatott jogban.

3.11. Itt sem hagyatkozhatunk a fellépő jogviták és választottbírói ítéletek egyenként való tisztázására, egy jogalkotási kezdeményezés viszont az érintett felek egyetértésével átláthatóságot és jogbiztonságot eredményezhet.

3.12. Egy ilyen, az érintett felek által igényelt pontosítás során figyelembe kellene venni a tagállamokban kialakult viszonyokat – amelyek a történelmen, a hagyományokon és a szociális szervezés módszerein alapulnak –, továbbá amennyiben az általános érdekű célok és a szolgáltatás minősége indokolják, biztosítani kellene, hogy tartások maradjanak.

4. Általános érdekű közösségi szolgáltatások

4.1. Az EGSZB két, a közelmúltban megfogalmazott véleményében (Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye a következő tárgyban: „A közlekedés/energia kettős kérdés fejlődésének társadalmi következményei” (CESE 1293/2008) és „Zöld könyv: Egy biztonságos, fenntartható és versenyképes európai energiahálózat felé” (CESE 1029/2009) Mindkét vélemény előadója Laure Batut.) már kijelentette, hogy véleménye szerint tanulmányozni kellene egy európai általános érdekű energiaszolgáltatás lehetőségét, amelyet a közös energiapolitika szolgálatába lehetne állítani.

4.2. Az Európai Bizottság az „Egy biztonságos, fenntartható és versenyképes európai energiahálózat felé” című zöld könyvében támogatja az európai földgázszállításrendszer-üzemeltető gondolatát, olyan független társaság fokozatos létrehozása révén, amely az egész Európai Unióra kiterjedő egységes földgázszállítási hálózatot irányítaná.

4.3. Ugyanakkor meg kell állapítani, hogy az európai hatóságok és a nemzeti kormányok, illetve a tagállamok – a nemzeti különbségek és az európai egységes piac létrehozásához szükséges

elvárások okozta feszültségek közepette – nehezen barátkoznak meg az általános (gazdasági, vagy nem gazdasági) érdekű közösségi szolgáltatások gondolatával. Így az európai földgázszolgáltatás létrehozása a politikai döntéshozók körében még nem talált pozitív fogadtatásra.

4.4. Az általános érdekű közösségi szolgáltatások ugyanakkor szükségesek az európai integrációs folyamat folytatásához. Az ilyen szolgáltatások tanúskodnak majd az európai szolidaritásról, amelynek célja az Unió előtt álló kihívások leküzdése, amelyek különösen olyan lényeges és több nemzetet érintő vagy nemzetek felett átívelő területeket érintenek, mint az energiaellátás biztonsága, a vízforrások biztonsága, a biológiai sokféleség megőrzése, a levegő minőségének fenntartása, a bel- és a külbiztonság stb. Olyan szolgáltatások ezek, amelyekkel az egyes szervezetek nemzeti és helyi szinten nem képesek megbirkózni, mivel nem kapcsolódnak a hozzájuk közeli szolgáltatásokhoz, mint például a szociális szolgáltatásokhoz, vagy a kizárólag helyi, regionális vagy nemzeti szintű általános érdekű szolgáltatásokhoz.

4.5. Ebben az összefüggésben az EGSZB a nyilvános (Unió és tagállami) és magánpartnerségek mellett foglal állást az energiaellátás biztonságának növelése érdekében, továbbá hogy az összekapcsolt energiahálózatok (földgáz, villamos áram, kőolaj) integrált irányítás alá kerüljenek, majd fokozatosan egységesítsék őket, valamint hogy a tengeri szélenergia-hálózatokat fejlesszék és ezeket szárazföldi szélenergia-hálózatokkal kapcsolják össze, amely érzékelhető mértékben csökkenthetné a kitermelési és befektetési költségeket, és nagyobb mértékben ösztönözhetné az új hálózati projektekre való befektetést.

4.6. Valamennyi tagállam hatáskörén belül, például az energiaszerkezet területén azok a szociális és társadalmi kérdések, amelyeket a természeti erőforrások, az atomenergia kezelése és használata, az éghajlatváltozás, a fenntartható gazdálkodás és a biztonság vetnek fel, túlmutatnak a hagyományos értelemben vett államhatárokon, és csupán az általános érdek és a megfelelő szolgáltatások európai koncepciójában találnak kielégítő választ.

4.7. Az a tény, hogy alapvetően az államok a felelősek az általános gazdasági érdekű szolgáltatások meghatározásáért, nem csökkenti az EU hatáskörét abban, hogy az ő szintjén ő maga is meghatározza az általános (gazdasági) érdekű szolgáltatások fogalmát, amennyiben erre szükség van az Unió céljainak végrehajtásához, és arányos is ezekkel a célokkal. Mind az elsődleges, mind a származtatott jog, és a jogalkotás is lehetővé teszik az Unió számára, hogy azokon a területeken, amelyeken kifejezett, sőt korlátozott vagy megosztott hatáskörrel rendelkezik, ezeket a szolgáltatásokat nyilvános hatóságként ugyanolyan feltételek és szabályok mellett nyújtsa, hajtassa végre, szervezze meg és finanszírozza, mint a tagállamok.

4.8. Az EK-Szerződés 16 cikke világosan leszögezi az EU és a tagállamok kompetenciáit és megosztott felelősségét, pontosítva, hogy mind a Közösség, mind a tagállamok saját hatásköreiken belül ügyelnek arra, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások olyan alapelveken és olyan feltételek mellett működjenek, amelyek lehetővé teszik számukra feladataik elvégzését.

4.9. Az általános érdekű szolgáltatások ténylegesen számos, a társadalom számára nélkülözhetetlen uniós célkitűzésre épülnek (az alapvető jogok tiszteletben tartására, a polgárok jólétének támogatására, a társadalmi igazságosságra, a szociális kohézióra stb.). Ebből következik, hogy az Európai Unió, amely felelősséggel tartozik az életszínvonal és az életminőség előmozdításáért Európában, az alapjogok betartatásának és a társadalmi kohézió megteremtésének eszközei iránt szintén felelőséggel viseltetik.

4.10. A szerződésben világosan le vannak fektetve az EU hatáskörei, amelyekhez a szubszidiaritási elvnek megfelelően olyanok is hozzátartoznak, mint például a szolgáltatások, szervezetek, ügynökségek létrehozása közösségi szinten (közlekedési politika, transzeurópai hálózatok, környezetvédelem, fogyasztóvédelem, az Unió gazdasági, szociális és területi kohéziója, bel- és

külbiztonság, az éghajlatváltozás elleni küzdelem, az energiaellátás biztonsága stb.).

4.11. Még ha néhány szolgáltatásra, mint például a közösségi ügynökségekre – köztük a tenger-, az élelmiszer-, vasúti biztonságért felelős ügynökségekre, valamint az *Egységes Égbolt*, vagy a *Galileo* szolgáltatásaira – az általános érdekű és általános érdekű gazdasági szolgáltatásokon belül nem is történt jogi utalás, ezek a szolgáltatások természetüktől fogva általános európai érdeket töltenek be.

4.12. A közösségi intézményeknek tehát a védekező magatartás helyett, anélkül, hogy a szolgáltatók státuszával foglalkoznának, inkább el kellene ismerniük az általános érdekű közösségi szolgáltatások létezését és szükségességét azokon a területeken, ahol az uniós fellépés hatékonyabb választ tud adni saját célkitűzéseire, mint az egyes tagállamok különálló tevékenykedése.

Kelt Brüsszelben, 2009. november 4-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Mario SEPI
