

**PL**

**PL**

**PL**



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 23.03.2011  
SEC(2011) 397

**DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI**

**Stosowanie zasad UE dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do usług  
świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym od 2005 r. oraz wyniki konsultacji  
społecznych**

## 1. WPROWADZENIE

Usługi świadczone w interesie ogólnym stanowią kluczowy element europejskiego modelu społecznego. Odgrywają one ogromną rolę w zapewnieniu spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej w całej Unii oraz mają kluczowe znaczenie dla zrównoważonego rozwoju UE w zakresie zwiększenia zatrudnienia, włączenia społecznego, wzrostu gospodarczego i jakości środowiska naturalnego. Znaczenie usług świadczonych w interesie ogólnym zostało niedawno podkreślone w Traktacie z Lizbony poprzez zmianę art. 14 i dodanie nowego protokołu nr 26 do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Świadczenie usług w interesie ogólnym bez pomocy finansowej w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, niezależnie od tego czy jest realizowane przez podmioty publiczne czy prywatne, jest często niemożliwe ze względu na brak rentowności. W odniesieniu do przedmiotowej rekompensaty obowiązują zasady pomocy państwa zawarte w TFUE, jeśli usługi świadczone w interesie ogólnym stanowią działalność gospodarczą. Trybunał Sprawiedliwości orzekł w 2003 r., że rekompensata z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym stanowi pomoc państwa, o ile nie jest ściśle ograniczona do kwoty rekompensaty, która byłaby niezbędna w przypadku skutecznego podmiotu gospodarczego.

Zakres usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym jest bardzo zróżnicowany w zależności od państwa członkowskiego. Jest również bardzo zróżnicowany w zależności od sektora, uzależniony od postępu technologicznego i gospodarczego, jak również od tradycji kulturalnych i socjalnych. Dlatego też ewoluuje w miarę upływu czasu.

W celu zapewnienia organom publicznym oraz podmiotom gospodarczym pewności prawa w odniesieniu do stosowania zasad pomocy państwa w tym zakresie, w 2005 r. Komisja przyjęła szereg instrumentów prawnych, znanych jako pakiet w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Pakiet ten precyzuje okoliczności, w których pomoc państwa przyznana na finansowanie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym jest zgodna z postanowieniami Traktatu. W międzyczasie Komisja przyjęła również szereg decyzji w konkretnych sprawach. Udostępniła również dalsze wytyczne poprzez interaktywny serwis informacyjny (z ang. „IIS”)<sup>1</sup> oraz zbiór odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania<sup>2</sup>, ostatnio zaktualizowane oraz opracowane w formie podręcznika<sup>3</sup>.

Po omówieniu obowiązujących ram prawnych (sekcja 2), niniejsze sprawozdanie podsumowuje doświadczenia Komisji od 2005 r. odnośnie do stosowania pakietu w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w różnych sektorach (sekcja 3). Na koniec przedstawione zostały główne zagadnienia wynikające z szeroko zakrojonej kampanii

---

<sup>1</sup> Dostępne na stronie [http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/registration/form\\_en.html](http://ec.europa.eu/services_general_interest/registration/form_en.html).

<sup>2</sup> Dokument roboczy służb Komisji *Najczęściej zadawane pytania w związku z decyzją Komisji z dnia 28 listopada 2005 r. w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 Traktatu WE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym oraz wspólnotowych ram pomocy państwa w formie rekompensaty za usługi świadczone w interesie ogólnym*, SEC(2007) 1516 z dnia 20 listopada 2007 r.,

<sup>3</sup> Dokument roboczy służb Komisji *Podręcznik w sprawie stosowania unijnych zasad dotyczących pomocy państwa, zamówień publicznych oraz rynku wewnętrznego do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, a w szczególności do usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym*, SEC(2010) 1545 z dnia 7 grudnia 2010 r.,

konsultacyjnej, w tym sprawozdania państw członkowskich z lat 2008 i 2009 oraz wyniki ogólnych konsultacji z zainteresowanymi podmiotami przeprowadzonych w 2010 r. (sekcja 4).

## **2. USŁUGI ŚWIADCZONE W OGÓLNYM INTERESIE GOSPODARCZYM ORAZ POSTANOWIENIA TRAKTATU DOTYCZĄCE POMOCY PAŃSTWA**

### **2.1. Uznanie rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym za pomoc państwa**

Udzielanie pomocy państwa jest zasadniczo zakazane na podstawie art. 107 ust. 1 TFUE, który stanowi, że:

*Z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.*

Przedmiotowy zakaz udzielania pomocy państwa obejmuje również usługi świadczone w interesie ogólnym, w zakresie w jakim dotyczą one wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwo<sup>4</sup>. Do momentu wydania wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Altmark*<sup>5</sup> w 2003 r., brakowało jednak jasnej definicji określającej czy przyznanie rekompensaty przez organ publiczny na rzecz podmiotu świadczącego usługi w ogólnym interesie gospodarczym wchodzi w zakres art. 107 ust. 1, a zatem czy stanowi pomoc państwa.

W sprawie *Altmark* Trybunał stwierdził, że w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, rekompensata nie stanowi pomocy państwa, jeśli kompensuje ona tylko koszty netto powstałe w wyniku wywiązywania się ze zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych. Określił jednak ścisłe kryteria mające na celu ograniczenie przyznanej rekompensaty do wysokości kosztów, które poniósłby skuteczny podmiot gospodarczy, świadczący przedmiotowe usługi. Aby wykazać, że rekompensata z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nie stanowi pomocy państwa, spełnione muszą być następujące „cztery kryteria *Altmark*”:

- po pierwsze, przedsiębiorstwo będące beneficjentem powinno być rzeczywiście obciążone wykonaniem zobowiązań w zakresie świadczenia usług publicznych i zobowiązania te powinny być jasno określone,

---

<sup>4</sup> Pojęcie „działalności gospodarczej” określone jest w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W dziedzinie prawa ochrony konkurencji, zasadniczo zgodnie z orzecznictwem działalność gospodarcza obejmuje każdą działalność polegającą na oferowaniu na rynku towarów lub usług, niezależnie od formy prawnej danego podmiotu wykonującego przedmiotową działalność. Zob. wyrok w sprawie C-205/03 P, *FENIN przeciwko Komisji*, Zb. Orz. 2006, I-06295, pkt 25. Odnosnie do definicji pojęć działalności gospodarczej i przedsiębiorstwa zob. również sprawę C-350/07 *Kattner Stahlbau* Zb. Orz. 2009, I-1513.

<sup>5</sup> Sprawa C-280/00, *Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Rec. 2003, I-7747.

- po drugie, wskaźniki, na podstawie których wyliczana jest rekompensata, należy ustalić uprzednio w obiektywny i przejrzysty sposób, aby uniknąć przyznawania korzyści gospodarczych, które dawałyby przedsiębiorstwu będącemu beneficjentem przewagę nad konkurującymi z nim przedsiębiorstwami,
- po trzecie, wysokość rekompensaty nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia całości lub części kosztów poniesionych w trakcie wywiązywania się ze zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, przy uwzględnieniu odpowiednich wpływów i rozsądnego zysku z wywiązywania się z tych zobowiązań,
- po czwarte, w przypadku gdy wyboru przedsiębiorstwa mającego wywiązywać się ze zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych nie dokonuje się zgodnie z procedurą udzielania zamówień publicznych, która pozwoliłaby na wybór oferenta świadczącego te usługi za cenę najkorzystniejszą dla danej społeczności, poziom rekompensaty należy określić na podstawie analizy kosztów, jakie typowe, dobrze zarządzane przedsiębiorstwo dysponujące odpowiednimi środkami poniosłoby, wywiązując się z tych zobowiązań, przy uwzględnieniu odpowiednich wpływów i osiągniętego zysku z wywiązywania się z tych zobowiązań.

Od momentu wydania wyroku w sprawie *Altmark* Trybunał wielokrotnie powracał do pytania dotyczącego rekompensaty z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym. Sąd stwierdził na przykład, że celem czterech kryteriów *Altmark* jest wyłącznie klasyfikacja danej rekompensaty jako stanowiącej pomoc państwa lub jako niestanowiącej pomocy państwa<sup>6</sup>, natomiast art. 106 ust. 2 pozostaje podstawowym odniesieniem oceny zgodności rekompensaty finansowej, która nie spełnia wszystkich czterech wymogów<sup>7</sup>. Orzekł również, że cztery kryteria *Altmark* określają kluczowe elementy rekompensaty *Altmark*, w przeciwieństwie do rekompensaty uznanej za pomoc państwa, tzn. że rekompensata *Altmark* musi ograniczać się do kosztów skutecznego przedsiębiorstwa (które jest w stanie wygrać procedurę przetargową, lub przeciętnego, dobrze zarządzanego przedsiębiorstwa). Inaczej ujmując, rekompensata *Altmark* to kwota wymagana w celu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym, stanowiąca cenę najkorzystniejszą dla danej społeczności<sup>8</sup>. Z drugiej strony pakiet w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym umożliwia pokrycie faktycznych kosztów przedsiębiorstwa wypełniającego zobowiązania wynikające ze świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym, niezależnie od poziomu jego wydajności<sup>9</sup>. Sąd odrzucił twierdzenie, że decyzja *Altmark* odnosi się tylko do usług w ogólnym interesie gospodarczym, powierzonych po dacie ogłoszenia wyroku<sup>10</sup>.

Zakaz udzielania pomocy państwa na podstawie art. 107 ust.1 TFUE nie ma charakteru bezwzględny. Poza warunkami określonymi w art. 107 ust. 2 i 3, dotyczącymi zastosowania ogólnego, art. 106 ust. 2 TFUE przewiduje konkretne i szczególne odstępstwo dla usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym<sup>11</sup>. Na podstawie art. 106 ust. 2:

<sup>6</sup> Sprawa T-354/05, *TFI* [2009] Zb. Orz. 2009, II-00471, pkt 130.

<sup>7</sup> Ibidem, pkt 135.

<sup>8</sup> Sprawa T 205/03, *BUPA przeciwko Komisji*, Zb. Orz. 2008, II-81, pkt 246 i 249.

<sup>9</sup> Motyw 11 i art. 5 ust. 2 decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz pkt 16 ram dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

<sup>10</sup> Sprawa T 289/03, *BUPA przeciwko Komisji*, Zb. Orz. 2008, II-81, pkt 158 -160.

<sup>11</sup> Inne szczególne postanowienia dotyczące świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym w transporcie lądowym zawarte są w art. 93 TFUE.

*Przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym lub mające charakter monopolu skarbowego podlegają normom Traktatów, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych. Rozwój handlu nie może być naruszony w sposób pozostający w sprzeczności z interesem Unii.*

Zatem niemożliwe jest jednoznaczne zdefiniowanie pojęcia usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym i państwa członkowskie mają szeroki zakres uprawnień w tym względzie. Trybunał Sprawiedliwości orzekł jednak, że nie każda działalność gospodarcza może być uznana za usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym dla celów art. 106 ust. 2 TFUE. Działalność ta musi *de facto* „odpowiadać szczególnym cechom ogólnego interesu gospodarczego na tle ogólnego interesu gospodarczego występujące w przypadku innych rodzajów działalności gospodarczej”<sup>12</sup>. Zgodnie z przedmiotowym orzecznictwem, Komisja podkreślała w przeszłości, że usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym stanowią działalność gospodarczą, którą państwa członkowskie podporządkowują szczególnym zobowiązaniom z tytułu świadczenia usług publicznych, zgodnie z kryterium interesu gospodarczego. Nałożenie przedmiotowego obowiązku konieczne jest w przypadku, gdy administracja publiczna uzna, że mechanizmy rynkowe nie są w stanie zapewnić świadczenia danych usług lub nie zapewniają je na warunkach uznanych za zadawalające<sup>13</sup>. Dlatego też poza sektorami, dla których definicja usług uznanych za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym jest uregulowana lub ograniczona w inny sposób przez prawo unijne (np. dyrektywy dla poszczególnych sektorów), swoboda definiowania przedmiotowych usług przez państwa członkowskie podlega kontroli Komisji pod kątem weryfikacji wystąpienia oczywistego błędu. Komisja wykonuje powyższe uprawnienia pod nadzorem sądów unijnych<sup>14</sup>.

Natomiast ocena, czy dana rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych odpowiada wymogom dotyczącym zgodności na podstawie art. 106 ust. 2, jest wyłącznym uprawnieniem Komisji (podlegającym kontroli sądowej ze strony Trybunału Sprawiedliwości). Wyrok w sprawie *Altmark* wykazał, że szereg rekompensat z tytułu świadczenia usług publicznych powinno być uznanych za pomoc państwa. Państwa członkowskie i inne zainteresowane strony wystąpiły więc o przedłożenie wytycznych w sprawie opracowywania programów dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym zgodnie z zasadami przyznawania pomocy państwa oraz objaśnieniem, w jaki sposób Komisja ma zamiar przeprowadzać przedmiotową ocenę w praktyce. Jak wspomniano we wprowadzeniu, Komisja opracowała w odpowiedzi w 2005 r. pakiet środków („pakiet w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym”)<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Sprawa C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova SpA przeciw Siderurgica Gabrielli SpA*, Rec. 1991, I-5889, pkt 27; Sprawa C-242/95, *GT-Link A/S przeciwko De Danske Statsbaner (DSB)*, Rec. 1997, I-4449, pkt 53 i sprawa C-266/96, *Corsica Ferries France SA przeciwko Gruppo Antichi Ormeggiatori del porto di Genova Coop. arl, Gruppo Ormeggiatori del Golfo di La Spezia Coop. arl i Ministero dei Trasporti e della Navigazione*, Rec. 1998, I-3949, pkt 45.

<sup>13</sup> Komunikatu w sprawie usług użyteczności publicznej w Europie z 2000 r., Dz.U. C 17 z 19.1.2001, s. 4-23, pkt 14. Zob. również załącznik do powyższego komunikatu. Zob. również sprawę T 205/03, *BUPA przeciwko Komisji*, Zb. Orz. 2008, II-81, pkt 166, 169 i 172.

<sup>14</sup> Zob. sprawa T-17/02, *Fred Olsen przeciwko Komisji*, Zb. Orz. 2005, II-2031; Sprawa T 289/03, *BUPA przeciwko Komisji*, Zb. Orz. 2008, II-81, pkt 13; Sprawa T 289/03, *BUPA przeciwko Komisji*, Zb. Orz. 2008, II-2935, pkt 95.

<sup>15</sup> Nazywany powszechnie również pakietem *Altmark* lub pakietem *Monti-Kroes*.

## 2.2. Pakiet w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym

Przedmiotowy pakiet obejmuje trzy instrumenty znane powszechnie jako: decyzja w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym<sup>16</sup>, ramy dotyczące usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym<sup>17</sup>, oraz dyrektywa w sprawie przejrzystości<sup>18</sup>.

### 2.2.1. Decyzja w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym

Zgodnie z art. 108 ust. 3 Traktatu, każde państwo członkowskie zamierzające przyznać pomoc państwa musi powiadomić o tym Komisję. Proponowana pomoc państwa może zostać przyznana dopiero po wydaniu decyzji przez Komisję.

W celu uniknięcia nadmiernych obciążeń administracyjnych w zakresie pomocy o stosunkowo niskim potencjale w odniesieniu do zakłócenia konkurencji, decyzja w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym określa okoliczności, w których, w ramach odstępstwa od postanowień zawartych w art. 108 ust. 3 Traktatu, rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nie podlegają obowiązkowi powiadomienia Komisji. Decyzja w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym odnosi się do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym przyznanej przedsiębiorstwom o średnim rocznym obrocie przed opodatkowaniem z całej działalności nieprzekraczającym 100 mln EUR<sup>19</sup> w okresie dwóch lat obrotowych poprzedzających rok, w którym powierzono im wykonywanie zadań z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, i które otrzymują rekompensatę roczną z tytułu odnośnych usług nieprzekraczającą 30 mln EUR.

Odrębne progi wyznaczone zostały dla połączeń lotniczych lub morskich z wyspami oraz dla obsługi portów i lotnisk, ustalane raczej na podstawie liczby pasażerów niż progów finansowych. Przedmiotowe progi mogą być stosowane zamiast ogólnych progów obliczanych na podstawie obrotu i wysokości rekompensaty. Decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nie stosuje się w zakresie transportu lądowego oraz radiofonii i telewizji publicznej. Rekompensaty przyznane na rzecz szpitali i przedsiębiorstw działających w sektorze mieszkalnictwa czynszowego i świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym korzystają z przedmiotowego odstępstwa niezależnie od ich wysokości.

---

<sup>16</sup> Decyzja Komisji (WE) nr 842/2005 z dnia 28 listopada 2005 r. w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 Traktatu WE (obecnie art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym Dz.U. L 312 z 29.11.2005, s. 67.

<sup>17</sup> Wspólnotowe ramy dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, Dz.U. C 297 z 29.11.2005, s. 4.

<sup>18</sup> Dyrektywa Komisji 2005/81/WE z dnia 28 listopada 2005 r. zmieniająca dyrektywę 80/723/WE .w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw, obecnie skodyfikowana jako dyrektywa Komisji 2006/111/WE z dnia 16 listopada 2006 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw, Dz.U. L 318 z 17.11.2006, s. 17.

<sup>19</sup> W przypadku instytucji kredytowych, próg ten równa się sumie bilansowej w wysokości 800 mln EUR.

Aby skorzystać jednak z przedmiotowego odstępstwa, rekompensata z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym musi również spełniać szczegółowe wymogi zawarte w art. 4, 5 i 6 decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, których celem jest zapewnienie, że podmiot świadczący usługi w ogólnym interesie gospodarczym nie otrzyma nadmiernych rekompensat.

Art. 4 decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym stanowi, że zobowiązanie do świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym musi być powierzone danemu przedsiębiorstwu w drodze jednego lub kilku urzędowych aktów, określających między innymi charakter i czas trwania obowiązku świadczenia usługi w ogólnym interesie gospodarczym, parametry do obliczeń, kontroli i dokonywania przeglądów rekompensat oraz warunki przeciwdziałania przydzielaniu nadmiernej rekompensaty i jej ewentualnego zwrotu.

Art. 5 stanowi, że wysokość rekompensaty nie może przekroczyć kwoty niezbędnej do pokrycia kosztów poniesionych w trakcie wykonywania zobowiązań z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym, przy uwzględnieniu odpowiednich wpływów i rozsądnego zysku z kapitału własnego niezbędnego do wywiązywania się z przedmiotowych zobowiązań. Zawarta jest w nim również szczegółowa definicja sposobu wyliczenia kosztów, wpływów i rozsądnego zysku.

Postanowienia zawarte w art. 6 zobowiązują państwa członkowskie do przeprowadzania okresowych kontroli w celu zapewnienia, że rekompensaty otrzymane przez przedsiębiorstwa nie przekraczają progów ustanowionych w art. 5 (pozwalając jednakże na przeniesienie ograniczonej kwoty nadmiernej rekompensaty na rok następny w miejsce jej natychmiastowego zwrotu).

Warto zauważyć, że przedmiotowe warunki stosowania oparte są na pierwszych trzech kryteriach *Altmark*, z uściśleniem dalszych aspektów ich zastosowania w praktyce. Decyzja w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nie zawiera jednak równoważnego odniesienia do czwartego kryterium *Altmark*, dotyczącego wyboru podmiotu świadczącego usługi w ogólnym interesie gospodarczym poprzez procedurę zamówień publicznych oraz analizy porównawczej kosztów w stosunku do przeciętnego, dobrze zarządzanego przedsiębiorstwa.

#### 2.2.2. *Ramy dotyczące usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym*

Informacja o pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, która nie spełnia wymogów zawartych w decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym musi zostać przedłożona Komisji w celu przeprowadzenia indywidualnej oceny zgodności. Ramy dotyczące usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym zawierają zestawienie wymogów koniecznych, aby przedmiotowa pomoc mogła zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym.

Warunki zgodności zawarte w ramach dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nie różnią się zasadniczo od warunków zgodności zawartych w art. 4, 5 i 6 decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym<sup>20</sup>. Kluczową

---

<sup>20</sup> Przepisy dotyczące przeniesienia nadwyżki rekompensaty na następny rok różnią się nieco, ale zasada okresowych kontroli mających na celu zapobieganie przyznawaniu nadmiernych rekompensat oraz ograniczenie możliwości przeniesienia nadwyżki zawarta jest zarówno w decyzji, jak i ramach dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.



różnicę między dwoma powyższymi instrumentami stanowi kwestia zwolnienia z obowiązku zgłoszenia planowanej pomocy państwa przed jej przyznaniem. Rekompensata z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, która spełnia powyższe wymogi i nie przekracza progów ustanowionych w decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym lub przyznawana jest na rzecz szpitali i przedsiębiorstw zajmujących się mieszkalnictwem czynszowym i świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym, uznana jest za zgodną z przepisami i nie podlega obowiązkowi uprzedniego powiadomienia Komisji. Natomiast informacja o rekompensacie z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, która spełnia przedmiotowe wymogi, lecz przekracza progi ustanowione w decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym musi zostać przedłożona Komisji, aby mogła zostać uznana za zgodną z przepisami. Ramy dotyczące usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nie znajdują zastosowania do sektora transportu lądowego, lotniczego i morskiego oraz radiofonii i telewizji publicznej. Zamiast nich obowiązują uregulowania sektorowe.

### 2.2.3. Dyrektywa w sprawie przejrzystości

Dyrektywa w sprawie przejrzystości w wersji obowiązującej przed 2005 r. stanowi, że podmioty świadczące usługi publiczne muszą prowadzić odrębne księgi rachunkowe, z jednej strony w zakresie usług, z tytułu których otrzymują pomoc państwa, a z drugiej strony, dla pozostałej działalności. Trzeci element pakietu w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym dotyczył zmiany dyrektywy w sprawie przejrzystości w zakresie prowadzenia odrębnych ksiąg rachunkowych dla wszystkich usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, z tytułu których przyznawane są rekompensaty ze środków publicznych, niezależnie od faktu, czy dana rekompensata stanowi pomoc państwa.

## 3. STOSOWANIE PAKIETU W SPRAWIE USŁUG ŚWIADCZONYCH W OGÓLNYM INTERESIE GOSPODARCZYM

Wyrok w sprawie *Altmark* stanowi orzeczenie determinujące, czy dana rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych stanowi pomoc państwa, niezależnie od sektora działalności gospodarczej. W tym zakresie różni się on od oceny zgodności przeprowadzanej przez Komisję, uzależnionej w wielu przypadkach od specyfiki danego sektora i jego uregulowań prawnych. Poniżej przedstawione zostały przykłady stosowania zasad pomocy państwa w przypadku usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w odniesieniu do najważniejszych sektorów.

### 3.1. Transport

#### 3.1.1. Wielkość sektora i jego charakterystyka strukturalna<sup>21</sup>

Z wartością dodaną brutto (WDB) w wysokości 500 mld EUR w oparciu o ceny podstawowe, świadczenie usług transportowych (w tym przechowywanie, składowanie i inna działalność dodatkowa) stanowiły 4,6 % całkowitej WDB dla UE-27 w 2007 r. Liczby te obejmują tylko WDB przedsiębiorstw, dla których świadczenie usług transportowych (oraz powiązanych z

<sup>21</sup> Komisja Europejska, *Energia i transport w UE w liczbach*, Mały rocznik statystyczny 2010, [http://ec.europa.eu/energy/publications/statistics/doc/2010\\_energy\\_transport\\_figures.pdf](http://ec.europa.eu/energy/publications/statistics/doc/2010_energy_transport_figures.pdf) Liczby dotyczące wielkości sektora cytowane w powyższym i następujących rozdziałach obejmują również działalność, która nie stanowi usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

transportem) stanowi główną działalność; działalność transportowa prowadzona na potrzeby własne nie została uwzględniona. Całkowity udział sektora transportowego w WDB Unii Europejskiej wynosi 7 %.

W 2007 r. zatrudnienie w sektorze usług transportowych w UE-27 wynosiło ponad 9,2 mln osób, czyli ok. 4,4 % całkowitej siły roboczej. Z tego około dwóch trzecich pracowników (63 %) zatrudnionych było w sektorze transportu lądowego (drogi, koleje, śródlądowe drogi wodne), 2 % w sektorze transportu morskiego, 5 % w sektorze transportu lotniczego oraz 30 % w ramach pomocniczej działalności transportowej (takiej jak przeładunek, przechowywanie, składowanie, biura podróży, przedsiębiorstwa transportowe i organizatorzy turystyki).

### 3.1.2. Ramy prawne i zasady udzielania pomocy państwa dla poszczególnych sektorów

Państwa członkowskie przeznaczają znaczne środki na rzecz usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w sektorze transportowym oraz na potrzeby rozbudowy, zarządzania i obsługi technicznej infrastruktury. Prawo wspólnotowe ustanawia szereg mechanizmów umożliwiających oraz wspierających świadczenie przedmiotowych usług. Państwa członkowskie muszą jednak zapewnić zgodność finansowania publicznego z obowiązującymi zasadami, w szczególności z zasadą unikania nadwyżek rekompensaty oraz zakłócenia konkurencji.

Ramy prawne oraz obowiązujące zasady różnią się w zależności od rodzaju transportu. W zakresie transportu publicznego nałożenie obowiązku świadczenia usługi publicznej podlega szczegółowym rozporządzeniom sektorowym. Decyzja i ramy dotyczące usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nie znajdują zastosowania do przedmiotowego sektora. W przypadku transportu lotniczego i morskiego zastosowanie znajduje tylko decyzja w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, uzupełniona jednak zasadami sektorowymi i wytycznymi.

#### 3.1.2.1. Transport lądowy

Art. 106 ust. 2 TFUE nie ma zastosowania do transportu lądowego. Zamiast tego, art. 93 stanowi, że „zgodna z Traktatami jest pomoc, która odpowiada potrzebom koordynacji transportu lub stanowi zwrot za wykonanie pewnych świadczeń nierozzerwalnie związanych z pojęciem usługi publicznej”. Wynika z tego, że decyzja i ramy dotyczące usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nie znajdują zastosowania do sektora transportu lądowego.

Nowe rozporządzenie w sprawie usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego, (rozporządzenie nr 1370/2007<sup>22</sup>), weszło w życie w dniu 3 grudnia 2009 r. Określa ono zasady mające zastosowanie do rekompensat z tytułu obowiązku świadczenia usług publicznych w sektorze transportu publicznego. Jego zastosowanie do transportu publicznego wodnymi drogami śródlądowymi zależne jest od państw członkowskich. Do czasu wejścia w życie powyższych nowych zasad, na potrzeby oceny zgodności Komisja stosowała poprzednio obowiązujące zasady dotyczące pomocy państwa, zawarte w rozporządzeniach (EWG) nr 1191/69 i 1107/70. Orzeczenia Trybunału w sprawie *Altmark* doprecyzowały, że

---

<sup>22</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i 1107/70, Dz.U. L 315 z 3.12.2007, s. 1.

przedmiotowe rozporządzenia zawierają postanowienia dotyczące zgodności pomocy państwa<sup>23</sup>.

Rozporządzenie 1370/2007 nakłada obowiązek zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych (z wyjątkiem zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych mających na celu wprowadzenie taryf dla wszystkich pasażerów lub dla specjalnych grup pasażerów i które mogą również podlegać zasadom ogólnym). Wprowadza ono rozróżnienie między zamówieniami publicznymi podlegającymi zasadom udzielania zamówień publicznych zwartym w dyrektywach 2004/17/WE i 2004/18/WE oraz koncesjami na wykonywanie usług publicznych. W przypadku koncesji, udzielanie zamówień publicznych powinno odbywać się w drodze procedury przetargowej, lecz nie jest ona obowiązkowa we wszystkich przypadkach. Wszystkie umowy dotyczące zamówień publicznych i rekompensaty dotyczące zasad ogólnych ustalania taryf muszą być skonstruowane w sposób „przeciwdziałający przyznawaniu nadmiernych rekompensat”, jednak przedmiotowe postanowienie ogólne nie zawiera dalszych wytycznych w zakresie obliczania wysokości rekompensaty.

Odnosnie do wysokości rekompensaty art. 4 rozporządzenia stanowi, że „rekompensata nie może przekroczyć kwoty koniecznej do pokrycia wyniku finansowego netto uzyskanego jako rezultat kosztów i przychodów, które powstały podczas realizacji zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, przy uwzględnieniu związanych z tym przychodów uzyskanych przez podmiot świadczący usługi publiczne z tytułu świadczenia tych usług oraz rozsądnego zysku”. Ponadto na podstawie definicji zawartej w pkt 6 załącznika, za „rozsądny zysk” uznaje się „stopę zwrotu z kapitału, która w danym państwie członkowskim uznawana jest za normalną dla tego sektora i w której uwzględniono ryzyko lub brak ryzyka ingerencji organu publicznego ponoszone przez podmiot świadczący usługi publiczne”.

### 3.1.2.2. Transport lotniczy

W przypadku transportu lotniczego rozporządzenie nr 1008/2008<sup>24</sup> (rozporządzenie o usługach lotniczych) zawęża definicję rodzaju tras, dla których narzucić można obowiązek świadczenia usług publicznych oraz przewiduje ściśle procedury – zwłaszcza odnośnie do przetargów – w zakresie nakładania zobowiązań. Szczególną cechą obowiązku świadczenia usługi publicznej w zakresie transportu lotniczego jest wyraźne rozróżnienie między nałożeniem obowiązku, a wyłączną koncesją (objętą lub nieobjętą rekompensatą).

W rozporządzeniu o usługach lotniczych rozróżniono dwa etapy nałożenia obowiązku świadczenia usług publicznych. Po pierwsze obowiązek świadczenia usługi publicznej może zostać narzucony w odniesieniu do pojedynczej trasy lotniczej. Po drugie, tylko w przypadku, gdy żaden przewoźnik nie chce podjąć się obsługi danej trasy, państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o zastrzeżeniu danej trasy dla pojedynczego podmiotu, pod warunkiem że jego wybór dokonany zostanie w drodze europejskiej procedury przetargowej. Mimo iż zatwierdzenie ze strony Komisji nie jest wymagane, ma ona prawo do przeprowadzenia kontroli obowiązku świadczenia usługi publicznej oraz, w przypadku braku zgodności z rozporządzeniem o usługach lotniczych, do jego zawieszenia w drodze decyzji. Dlatego też Komisja musi być poinformowana o każdym etapie procedury nałożenia obowiązku świadczenia usług publicznych. Nałożenie obowiązku nie może wejść w życie przed

<sup>23</sup> Sprawa C-280/00, *Altmark Trans* (przypis 5 przytoczony powyżej), pkt 95.

<sup>24</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty – Dz.U. L 293 z 31.10.2008, s. 3.

opublikowaniem przez Komisję w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej informacji o jego nałożeniu oraz (w odpowiednim przypadku) informacji o przetargu.

Rekompensata z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej może zostać wypłacona tylko przewoźnikom lotniczym wybranym w drodze procedury przetargowej. Art. 17 ust. 7 rozporządzenia o usługach lotniczych stanowi, że „*wyboru spośród ofert dokonuje się w najkrótszym możliwym terminie, biorąc pod uwagę adekwatność usługi, w tym cen i warunków, które mogą zostać podane użytkownikom, oraz koszt ewentualnej rekompensaty wymaganej od zainteresowanego państwa (państw) członkowskiego(-ich)*”. Jeżeli zatem zamówienie udzielone zostało na podstawie najniższej wymaganej rekompensaty, zgodność z postanowieniami rozporządzenia o usługach lotniczych zapewnia również zgodność z czwartym kryterium *Altmark*<sup>25</sup>. Dlatego też, mimo że decyzja (lecz nie ramy) w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym stosowana jest do transportu lotniczego, w wielu przypadkach rekompensata z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej w sektorze transportu lotniczego nie będzie stanowiła pomocy państwa. Należy jednak sprawdzić, czy procedura przetargowa zapewnia świadczenie usług za cenę najkorzystniejszą dla danej społeczności. Wytyczne w sprawie sektora lotnictwa z 1994 r. zawierają postanowienia dotyczące zgodności przyznawania rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w zakresie transportu lotniczego.

Oprócz tego wytyczne wspólnotowe w sprawie finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych<sup>26</sup> stanowią, że część działalności gospodarczej prowadzonej przez porty lotnicze może zostać uznana za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym. W „*przypadkach wyjątkowych*” całkowite zarządzanie portem lotniczym może zostać uznane za usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym, np. w przypadku portu lotniczego położonego „*w odizolowanym regionie*”.

### 3.1.2.3. Transport morski

Art. 106 ust. 2 TFUE oraz decyzja w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (aczkolwiek nie ramy dotyczące tych usług) mają zastosowanie w zakresie transportu morskiego. Oprócz nich stosuje się inne zasady dotyczące świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym, zawarte w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 3577/92 z dnia 7 grudnia 1992 r. dotyczącym swobody świadczenia usług w transporcie morskim w obrębie państw członkowskich (kabotaż morski)<sup>27</sup>. Art. 4 przedmiotowego rozporządzenia zawiera postanowienia dotyczące udzielania zamówień publicznych oraz nałożenia obowiązku świadczenia usługi publicznej w zakresie świadczenia usług kabotażu na spółki żeglugowe uczestniczące w świadczeniu regularnych usług. W przedmiotowych wytycznych wspólnotowych uznaje się, że państwa członkowskie mają możliwość nałożenia obowiązku świadczenia usługi publicznej lub udzielenia zamówienia publicznego w zakresie usług transportu międzynarodowego, jeśli konieczne jest to dla pokrycia niezbędnych potrzeb transportu publicznego.

---

<sup>25</sup> Inaczej jest jednak w odniesieniu do trybu pilnego zawarty w art. 16 ust. 12, gdzie przewoźnik wybierany jest bez przetargu nieograniczonego.

<sup>26</sup> Komunikat Komisji z dnia 9 grudnia 2005 r. w sprawie wytycznych wspólnotowych dotyczących finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych, Dz.U. C 312 z 9.12.2005, s. 1.

<sup>27</sup> Dz.U. L 364 z 12.12.1992, s. 7.

Odnosnie do rozporządzenia nr 3577/92 Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że postanowienia art. 1 w związku z art. 4 przedmiotowego rozporządzenia, przyzwalające na regularne świadczenie usług kabotażu morskiego do wysp, z wysp lub między wyspami, podlegają obowiązkowi uprzedniego zezwolenia administracyjnego, tylko jeśli: i) wykazać można rzeczywiste zapotrzebowanie na usługę publiczną wynikającą z niedoskonałości regularnych usług transportowych świadczonych w warunkach wolnej konkurencji; ii) wykazać można również, że uprzedni plan zezwoleń administracyjnych jest konieczny i proporcjonalny w stosunku do wyznaczonego celu; iii) plan ten oparty jest na obiektywnych, niedyskryminacyjnych kryteriach, udostępnionych wcześniej zainteresowanym przedsiębiorstwom<sup>28</sup>.

Ponadto Komisja opublikowała szereg komunikatów odnoszących się w szczególności do transportu morskiego, w tym komunikat Komisji dotyczący wytycznych w sprawie pomocy państwa na rzecz podmiotów zarządzających statkami<sup>29</sup>, komunikat Komisji przedstawiający wytyczne w sprawie pomocy państwa uzupełniającej wspólnotowe finansowanie uruchamiania autostrad morskich<sup>30</sup> oraz wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa dla transportu morskiego<sup>31</sup>.

### 3.1.3. Praktyka decyzyjna Komisji

**W zakresie transportu lądowego** Komisja nie musi być powiadamiana o części finansowania publicznego z tytułu świadczenia publicznych usług transportowych w ramach zamówienia publicznego na usługi, w przypadku gdy nie stanowi ono pomocy państwa lub też wyłączone jest z obowiązku powiadomienia. W przedmiotowym zakresie Komisja zajmuje się znaczną liczbą skarg, jak również powiadomień dotyczących dotacji dla lokalnych i regionalnych linii autobusowych, głównie w zakresie udzielania zamówień w sposób niegwarantujący najkorzystniejszej ceny dla danej społeczności.

Komisja ustaliła, że nowy duński system taryf zniżkowych, przyznawany niektórym grupom pasażerów korzystających z dalekobieżnych przewozów autokarowych, stanowił pomoc państwa zgodną ze wspólnym rynkiem<sup>32</sup>. Celem powyższego planu taryfowego jest zapewnienie odpowiednich usług transportowych dla grup społecznych o niskich dochodach oraz ogólne wsparcie dla rozwoju transportu publicznego. Plan ten wspomaga również ustanowienie ujednoczonych warunków konkurencji między przedsiębiorstwami kolejowymi, które otrzymują obecnie rekompensatę za udzielanie porównywalnych lub wyższych zniżek, a podmiotami świadczącymi usługi dalekobieżnych przewozów autokarowych.

Zgodnie z wyrokiem w sprawie *Altmark* rekompensata przyznana przez Landkreis Anhalt Bitterfeld w Niemczech na rzecz autobusowego transportu publicznego nie została uznana

---

<sup>28</sup> Sprawa C-205/99, *Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) i in.*, Rec. 2001 I-1271, pkt 40.

<sup>29</sup> Komunikat Komisji przedstawiający wytyczne w sprawie pomocy państwa na rzecz podmiotów zarządzających statkami, Dz.U. C 132 z 11.6.2009, s. 6.

<sup>30</sup> Komunikat przedstawiający wytyczne w sprawie pomocy państwa uzupełniającej wspólnotowe finansowanie uruchamiania autostrad morskich, Dz.U. C 317 z 12.12.2008, s. 10.

<sup>31</sup> Komunikat Komisji C(2004) 43 – Wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy publicznej dla transportu morskiego, Dz.U. C 013 z 17.1.2004, s. 3.

<sup>32</sup> Sprawa N 332/2008, dotycząca wyrównania dla przewoźników autokarowych z tytułu zniżek przyznawanych określonym grupom pasażerów korzystających z dalekobieżnych przewozów autokarowych (Dz.U. C 46 z 25.2.2009, s. 8-9).

przez Komisję za pomoc państwa<sup>33</sup>. Komisja uznała również, że przedłużenie okresu płacenie rekompensat z tytułu świadczenia usług publicznych w okręgu Wittenberg, w związku z uzupełnieniem istniejących linii autobusowych, nie stanowiło pomocy państwa<sup>34</sup>. Na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 i rozporządzenia (EWG) nr 1107/70 Komisja zezwoliła na przyznanie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych w zakresie transportu autobusowego w trzech sprawach, po wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego (*Austria – pomoc dla autobusu pocztowego* C 16/2007; *Niemcy - Verkehrsverbund Rhein Ruhr*, C 58/2006; *Republika Czeska – Morawy Południowe*, C 3/2008) i w jednym przypadku bez przeprowadzenia postępowania (*Malta – nieregularny transport autobusowy*, NN53/2006). Dwa dalsze postępowania są nadal w toku (*Niemcy – Emsland*, C 54/2007 i *Republika Czeska - C 17/2008, Uście nad Łabą*).

W przypadku szeregu spraw, z których najbardziej znana to sprawa DB Regio<sup>35</sup>, dotycząca zamówienia publicznego na usługi pomiędzy DB Regio i krajami związkowymi Berlinem i Brandenburgią, pojawiło się pytanie odnośnie do sposobu ustalania wysokości „rozsądnego zysku”. Postanowienia rozporządzenia 1370/2007 odwołują się do porównania ze średnią z danego sektora, uwzględniając zagadnienie ryzyka (lub jego braku) w przypadku konkretnego zamówienia. Niestety ze względu na duże zróżnicowanie marży zysku w sektorze, który tradycyjnie odnotowuje wysokie deficyty, takie porównanie nie zawsze jest proste. W sprawie Landkreis Sachsen-Anhalt, Komisja uznała „zysk” (rozumiany jako marża od obrotu) w wysokości 5% za rozsądny. W sprawie pomocy państwa C 3/08 (ex NN 102/05)<sup>36</sup> – Republika Czeska – dotyczącej *rekompensaty z tytułu świadczenia usług użyteczności publicznej dla przedsiębiorstw autobusowych z Moraw Południowych*, „zysk” (rozumiany jako marża od obrotu) w wysokości 7,85% uznany został za rozsądny. Kwestię zysku należy również rozważać uwzględniając przeważające warunki makroekonomiczne, w szczególności zagadnienie inflacji. Innym zagadnieniem jest prawidłowy wybór odpowiedniego poziomu zysku (rozporządzenie 1370/07 zawiera odniesienie do „zwrotu z kapitału”) oraz poziom ryzyka ponoszony przez operatora (ściśle powiązany z warunkami umowy).

Należy zauważyć, że rozporządzenie stanowi dalej, iż metody rekompensowania muszą propagować utrzymanie lub rozwój systemu skutecznego zarządzania podmiotu świadczącego usługi publiczne oraz zapewnienie usług transportu pasażerskiego odpowiednio wysokiej jakości. Zostało to w interesujący sposób zastosowane w sprawie C 41/2008<sup>37</sup> dotyczącej kolei duńskich, gdzie system rekompensat został tak zaprojektowany, aby motywować beneficjenta do podnoszenia wydajności. W przedmiotowej sprawie Komisja zaakceptowała zwrot z kapitału w wysokości 6 %, mogący ulec zwiększeniu w przypadku poprawy wydajności, z pułapem wynoszącym 12 % na każdy rok oraz w wysokości 10 % w okresie trzyletnim. Oznacza to również, że wbrew postanowieniom decyzji i ram dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w przypadku lądowego transportu publicznego uwzględnia się kwestię wydajności.

---

<sup>33</sup> Sprawa N 206/2009, *Finansowanie usług transportu publicznego w okręgu Anhalt-Bitterfeld* (Dz.U. C 255 z 24.10.2009, s. 4)

<sup>34</sup> Sprawa N 207/2009, *Finansowanie usług transportowych w okręgu Wittenberg* (Dz.U. C 255 z 24.10.2009, s. 4-5).

<sup>35</sup> Sprawa C 47/2007, *DB REGIO AG – Contrat de service public* (Dz.U. C 35 z 8.2.2008, s. 13-29).

<sup>36</sup> Sprawa C 3/2008 *dotycząca rekompensaty z tytułu świadczenia usług użyteczności publicznej dla przedsiębiorstw autobusowych z Moraw Południowych* (Dz.U. L 97 z 14.4.2009).

<sup>37</sup> Sprawa C 41/2008 *dotycząca umów o świadczenie usług użyteczności publicznej zawartych między rządem Danii i Danske Statbaner* (Dz.U. L 7 z 11.1.2011, s. 1-39).

W przypadku **transportu lotniczego**, jak zaznaczono powyżej, rekompensata z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej może zostać wypłacona tylko przewoźnikom lotniczym wybranym w drodze procedury przetargowej (wyjątek stanowi tryb pilny określony w art. 16 ust. 12). Dlatego też (w przypadku wystarczającej liczby oferentów i udzielenia zamówienia w najkorzystniejszej cenie) rekompensata z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej w sektorze transportu lotniczego jest zgodna z czwartym kryterium Altmark i nie stanowi pomocy państwa<sup>38</sup>. W związku z powyższym niektóre państwa członkowskie podają w wątpliwość przydatność decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w odniesieniu do zgodności rekompensat z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej w transporcie lotniczym.

Niemniej jednak w szeregu przypadków odzew na przedmiotowe przetargi jest ograniczony i często składana jest tylko jedna oferta. Ponadto zgodność z postanowieniami rozporządzenia o usługach lotniczych nie usuwa obowiązku dokonania przez państwa członkowskie oceny zgodności z wszystkimi kryteriami Altmark, które stosuje się łącznie.

Do chwili obecnej Komisja nigdy nie otrzymała powiadomienia dotyczącego obowiązku świadczenia usługi publicznej w dziedzinie transportu lotniczego i tylko raz podjęła decyzję w tym zakresie (decyzja negatywna w sprawie C79/2002<sup>39</sup>, dotycząca przyznania przez Hiszpanię rekompensat bez procedury przetargowej).

Do tej pory Komisja nie podjęła żadnej decyzji w oparciu o postanowienia dotyczące usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, zawarte w wytycznych dla portów lotniczych, mimo iż wydaje się, że stanowią one stosunkowo przejrzyste i sprzyjające ramy dla przyznawania finansowania publicznego. Przedmiotowe finansowanie publiczne uznawane jest za niestanowiące pomocy państwa, jeśli spełnia ono kryteria *Altmark*. Nawet w przypadku gdyby zostało uznane za pomoc państwa, powyższe finansowanie publiczne mogłoby zostać uznane za zgodne z TFUE, jeśli spełnione są kryteria zgodności zawarte w art. 106 ust. 2 TFUE, rozwinięte w decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, skutkujące faktem, że przedmiotowe finansowanie nie podlegałoby obowiązkowi powiadomienia Komisji.

Komisja jest poinformowana o fakcie stosowania decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w przypadku **transportu morskiego**, szczególnie odnośnie do połączeń z wyspami. Po szczegółowym postępowaniu wyjaśniającym Komisja uznała, że rekompensata zapłacona przez rząd Francji na rzecz *Société Nationale Maritime Corse-Méditerranée* (SNCM) w związku z wykonywaniem zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych w latach 1991–2001 jest zgodna z rynkiem wewnętrznym<sup>40</sup>. Przeciwno tej decyzji wniesiono skargę, która jest aktualnie rozpatrywana przez Sąd<sup>41</sup>.

Cztery sprawy dotyczące obowiązku świadczenia usługi w ogólnym interesie gospodarczym w zakresie transportu morskiego (obejmujące dwa państwa członkowskie) zakończone zostały

---

<sup>38</sup> Znaczący wyjątek stanowi tryb pilny określony w art. 16 ust. 12, który w przypadku niewywiązania się przewoźnika obsługującego daną trasę z nałożonych zobowiązań, umożliwia państwu członkowskiemu desygnowanie innej linii lotniczej na okres wynoszący maksymalnie 6 miesięcy, tzn. na okres niezbędny do przygotowania nowej procedury przetargowej.

<sup>39</sup> Sprawa C 79/2002, *Air Catalunya* (Dz.U. L 110 z 30.4.2005, s. 56-77).

<sup>40</sup> Sprawa C 58/2002, *Aide à la restructuration de la SNCM* (Dz.U. L 225 z 27.8.2009, s. 180-237).

<sup>41</sup> Sprawa T-565/08, *Corsica Ferries France SAS przeciwko Komisji*, w toku.

podjęciem przez Komisję ostatecznej decyzji. Jedna z przedmiotowych decyzji została jednak unieważniona przez Sąd i jest obecnie ponownie rozpatrywana.

- C 470/2004<sup>42</sup> – Włochy – Towarzystwo żeglugowe Tirrenia – unieważniona decyzją T-265/04<sup>43</sup>
- N 62/2005<sup>44</sup> – Włochy – zamówienie publiczne na usługi na linii żeglugowej między Friuli-Wenecją Julijską a Słowenią i Chorwacją
- N 265/2006<sup>45</sup> – Włochy – rekompensata za wzrost ceny paliw w odniesieniu do obowiązku świadczenia usługi publicznej na linii żeglugowej między Sycylią a Wyspami Mniejszymi
- C 16/2008<sup>46</sup> – Zjednoczone Królestwo – dotacje przyznane CalMac i NorthLink na usługi transportu morskiego w Szkocji

W sprawie C 16/2008 decyzja Komisji zawiera odniesienia do ram dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i dokonuje oceny przez analogię.

## 3.2. Energia

### 3.2.1. Wielkość sektora i jego charakterystyka strukturalna

W przemyśle energetycznym, gazowym oraz ciepłowniczym w UE-27 w 2006 r. działalność prowadziło ok. 27 000 przedsiębiorstw zatrudniających 1,2 mln osób. Przedsiębiorstwa te wygenerowały łączny obrót w wysokości 940 mld EUR (około 7 % PKB UE-27) oraz 200 mld EUR wartości dodanej (3,5 % wartości dodanej w UE-27 pochodzącej z niefinansowej gospodarki handlowej)<sup>47</sup>.

Gazowe i energetyczne sieci przemysłowe utworzone są z pięciu poziomów według następującego schematu: 1) poszukiwanie i produkcja (gaz) / wytwarzanie (energia elektryczna); 2) transport za pośrednictwem gazociągów wysokociśnieniowych / elektroenergetycznej sieci przesyłowej o wysokim napięciu (przesyłanie); 3) transport za pośrednictwem gazociągów niskociśnieniowych / elektroenergetycznej sieci przesyłowej o niskim napięciu (dystrybucja); 4) kupno i sprzedaż energii elektrycznej lub gazu na rynkach hurtowych (handel hurtowy); 5) wprowadzanie do obrotu na rynku odbiorców końcowych (dostawa detaliczna).

Działalność transportowa (tzn. przesyłanie i dystrybucja) uznawane są często za monopole naturalne i podlegają ścisłym uregulowaniom prawnym. Natomiast rozporządzenia w sprawie liberalizacja rynku gazu i energii elektrycznej zawierają wymóg otwarcia na konkurencję procesów produkcji, handlu hurtowego oraz dostaw detalicznych.

---

<sup>42</sup> Sprawa C 470/2004, *Włochy - Towarzystwo żeglugowe Tirrenia* unieważnione decyzją Sądu Pierwszej Instancji z dnia 4 marca 2009 r. w sprawie T-265/04, *Tirrenia di Navigazione i in. przeciwko Komisji* (Dz.U. C 90 z 18.4.2009, s. 22).

<sup>43</sup> Sprawa T-265/04, *Tirrenia di Navigazione i in. przeciwko Komisji*.

<sup>44</sup> Sprawa N 62/2005, *zamówienie publiczne na usługi na linii żeglugowej między Friuli-Wenecją Julijską a Słowenią i Chorwacją* (Dz.U. C 90 z 25.4.2007, s. 10).

<sup>45</sup> Sprawa N 265/2006, *Pomoc dla żeglugi morskiej - Societe Ustica Lines e Societe N.G.I.* (Dz.U. C 196 z 24.8.2007, s. 3)

<sup>46</sup> Sprawa C 16/2008, *Pomoc państwa dla NorthLink & Calmac* (Dz.U. C 126 z 23.5.2008, s. 16-42).

<sup>47</sup> Książki w formacie kieszonkowym EUROSTATU, *Najważniejsze dane statystyczne dotyczące przedsiębiorstw europejskich ze szczególnym uwzględnieniem recesji*, wydanie 2010, s. 34.



Rynki energii elektrycznej i gazu w większości przypadków nadal mają zasięg krajowy. Komisja stwierdziła wielokrotnie, że integracja rynkowa w przypadku powyższych sektorów jest nadal ograniczona, na co wyraźnie wskazują zróżnicowanie cen, monopole regionalne oraz utrzymujące się transgraniczne ograniczenia przesyłowe pomiędzy państwami członkowskimi. Transgraniczna wymiana handlowa jest mimo wszystko znacząca oraz prognozuje się jej dalszy wzrost. Na przykład w 2008 r. transgraniczna wymiana handlowa energii elektrycznej stanowiła 18 % całkowitego wewnętrznego zużycia brutto w UE-27<sup>48</sup>. Na posiedzeniu Rady Europejskiej w lutym 2011 r. wyrażona została wola polityczna w zakresie ukończenia integracji wewnętrznego rynku energii do 2014 r., a Komisja podjęła inicjatywy mające na celu przewyższenie obecnego rozdrobnienia rynku<sup>49</sup>. W zakresie gazu ziemnego w obliczu zmniejszających się europejskich rezerw gazu podjęto działania w celu dywersyfikacji źródła dostaw spoza UE oraz w celu wzmocnienia połączeń między państwami członkowskimi<sup>50</sup>.

Przed rozpoczęciem procesu liberalizacji integracja pionowa produkcji / wwozu, transportu i dostawy detalicznej stanowiła dominujący model. Liberalizacja umożliwiła wejście na rynek nowych podmiotów w zakresie produkcji, handlu hurtowego oraz dostawy detalicznej. Przedmiotowe rynki pozostają jednak w zasadzie mocno skoncentrowane, z silną pozycją przedsiębiorstw zasiedziały. W następstwie liberalizacji niektórzy operatorzy zasiedziali dokonali znaczącej ekspansji w ramach UE, poza własne rynki krajowe, w szczególności poprzez przejęcia.

### 3.2.2. Ramy regulacyjne

Pierwsza dyrektywa w sprawie rynku energii elektrycznej<sup>51</sup> i pierwsza dyrektywa w sprawie gazu ziemnego<sup>52</sup>, przyjęte odpowiednio w 1996 r. i 1998 r., uchylły przywileje monopolu prawnego poprzez zobowiązanie państw członkowskich do stopniowego umożliwienia dużym klientom korporacyjnym wyboru dostawców. W dyrektywach tych wprowadzono również zapisy odnoszące się do dostępu stron trzecich do sieci przesyłowych i dystrybucyjnych. Ponadto dla przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo, dyrektywy wprowadziły postanowienia dotyczące minimalnego zakresu oddzielenia działalności dotyczącej sieci przesyłowych od innej działalności („rozdzielenie elementów działalności”). W sektorze gazu ziemnego zniesiono monopole w zakresie wwozu.

Druga dyrektywa w sprawie rynku energii elektrycznej<sup>53</sup> i druga dyrektywa w sprawie gazu ziemnego<sup>54</sup> zaostriżyły przedmiotowe przepisy. W szczególności przewidziano całkowite

---

<sup>48</sup> Komisja Europejska, *Centrum monitorowania rynku energii*; Sprawozdanie za rok 2009, s. 46.

<sup>49</sup> W celu ułatwienia integracji, Komisja przyjęła w listopadzie 2010 r. Komunikat „*Priorytety w odniesieniu do infrastruktury energetycznej na 2020 r. i w dalszej perspektywie – plan działania na rzecz zintegrowanej europejskiej sieci energetycznej*” SEC (2010) 1395 wersja ostateczna.

<sup>50</sup> Zob. Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego z dnia 15 kwietnia 2008 r. w sprawie postępów w tworzeniu wewnętrznego rynku gazu i energii elektrycznej, COM(2008) 192 oraz decyzję Komisji w sprawie N 594/2009, *Pomoc dla Gaz-System S.A. na inwestycje w sieci przesyłowe gazu ziemnego w Polsce*, Dz.U. C 101 z 20.4.2010, s. 9.

<sup>51</sup> Dyrektywa 96/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 grudnia 1996 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz.U. L 27 z 30.1.1997, s. 20).

<sup>52</sup> Dyrektywa 98/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego (Dz.U. L 204 z 21.7.1998, s. 1).

<sup>53</sup> Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE (Dz.U. L 176 z 15.7.2003, s. 37).

otwarcie rynków dostawy energii elektrycznej i gazu ziemnego, zakładające wolny wybór dostawcy przez przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe odpowiednio z dniem 1 lipca 2004 r. i 1 lipca 2007 r. Odnośnie do wytwarzania energii elektrycznej: druga dyrektywa w sprawie energii elektrycznej ograniczyła możliwość zastosowania procedur przetargowych na nowe moce wytwórcze do przypadków przewidywanego niedoboru dostaw energii elektrycznej, który nie zostanie uregulowany samoczynnie według zasad rynkowych.

Począwszy od dnia 3 marca 2011 r. przedmiotowe dyrektywy zostaną zastąpione trzecią dyrektywą w sprawie rynku energii elektrycznej<sup>55</sup> i trzecią dyrektywą w sprawie gazu ziemnego<sup>56</sup>, które przewidują dalsze zaostrzenie przepisów, np. w zakresie dostępu stron trzecich do sieci przesyłowych oraz roli krajowych organów regulacyjnych na rynku energii. Przewidują one również zaostrzenie przepisów odnoszących się do rozdzielania elementów działalności dla operatorów systemów przesyłowych.

Obie dyrektywy zawierają przepisy umożliwiające państwom członkowskim nałożenie zobowiązania w ogólnym interesie gospodarczym z tytułu świadczenia usług o charakterze użyteczności publicznej odnoszących się do bezpieczeństwa (łącznie z bezpieczeństwem dostaw), regularności dostaw, jakości i cen dostaw i ochrony środowiska (łącznie z efektywnością energetyczną, energią ze źródeł odnawialnych i ochroną klimatu). Dyrektywa stanowi, że zobowiązania te powinny być jasno określone, przejrzyste, niedyskryminacyjne, sprawdzalne i gwarantujące spółkom energetycznym UE równy dostęp do odbiorców krajowych. W 2010 r. Europejski Trybunał Sprawiedliwości wydał orzeczenie dotyczące przedmiotowych postanowień<sup>57</sup>. Zawiera ono wskazówki odnośnie do okoliczności, w których państwa członkowskie mogą nałożyć obowiązek świadczenia usługi publicznej w związku z cenami dostawy gazu ziemnego.

Ponadto trzecia dyrektywa w sprawie rynku energii elektrycznej nakłada na państwa członkowskie obowiązek dopilnowania, by wszyscy konsumenci energii elektrycznej stanowiący gospodarstwa domowe korzystali z usługi powszechnej – oznacza to prawo do dostaw energii elektrycznej o określonej jakości, na ich terytorium, po uzasadnionych, łatwo i wyraźnie porównywalnych, przejrzystych i niedyskryminujących cenach. Trzecia dyrektywa w sprawie rynku energii elektrycznej zawiera przepisy umożliwiające państwom członkowskim zapewnienie dostępu do usługi powszechnej dla małych przedsiębiorstw. Aby zapewnić świadczenie usługi powszechnej, państwa członkowskie mogą wyznaczyć „dostawcę z urzędu”.

Ponadto zarówno trzecia dyrektywa w sprawie rynku energii elektrycznej, jak i trzecia dyrektywa w sprawie gazu ziemnego, nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia odpowiednich środków w celu ochrony odbiorców końcowych, a w szczególności odbiorców wrażliwych. Każde państwo członkowskie określa pojęcie odbiorców wrażliwych, które może się odnosić do ubóstwa energetycznego oraz, między

---

<sup>54</sup> Dyrektywa 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE (Dz.U. L 176 z 15.7.2003, s. 57).

<sup>55</sup> Dyrektywa 2009/73/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (Dz.U. L 211 z 14.8.2009, s. 55).

<sup>56</sup> Dyrektywa 2009/73/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE (Dz.U. L 211 z 14.8.2009, s. 94).

<sup>57</sup> Sprawa C-265/08, *Federutility i inni*, Zb. Orz. 2010, I-0000.

innymi, do zakazu odłączania takim odbiorcom energii elektrycznej lub gazu w sytuacjach krytycznych. Państwa członkowskie zobowiązane są również do ochrony odbiorców końcowych mieszkających w obszarach oddalonych. Trzecia dyrektywa w sprawie rynku gazu ziemnego zawiera postanowienia z zakresu ustanawiania przez państwa członkowskie „dostawcy z urzędu” dla odbiorców przyłączonych do systemu gazowego.

Trzecia dyrektywa w sprawie rynku energii elektrycznej zawiera odniesienie do rekompensaty udzielanej przedsiębiorstwom energetycznym z tytułu wypełniania obowiązku świadczenia usługi publicznej. Stanowi ona, że rekompensata jak również wszystkie możliwe prawa wyłączne muszą być przyznawane w sposób niedyskryminacyjny i przejrzysty. Postanowienia te uzupełniają postanowienia zawarte w pakiecie dotyczącym usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, odnoszące się do rekompensat z tytułu świadczenia usług publicznych w sektorze energii elektrycznej.

### 3.2.3. *Praktyka decyzyjna Komisji*

Komisja ma ograniczone doświadczenie w zakresie pomocy państwa udzielonej jako rekompensata z tytułu wypełniania obowiązku świadczenia usługi publicznej w sektorze energii elektrycznej lub gazu ziemnego. W ostatnich latach zajmowała się ona wieloma sprawami dotyczącymi pomocy państwa w sektorze energetycznym, lecz niewiele z nich dotyczyło rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych.

Od momentu przyjęcia pierwszej dyrektywy w sprawie rynku energii elektrycznej Komisja zatwierdziła pięć programów<sup>58</sup> dotyczących rekompensaty finansowej udzielonej z tytułu wypełniania obowiązku świadczenia usługi publicznej, obejmującej wytwarzanie energii elektrycznej z lokalnych źródeł energii. W powyższych sprawach Komisja uznała, że obowiązek świadczenia usług publicznych stanowił autentyczną usługę w ogólnym interesie gospodarczym, której świadczenie uzasadnione jest bezpieczeństwem dostaw energii, w szczególności w świetle odnośnych postanowień dyrektyw w sprawie rynku energii elektrycznej<sup>59</sup>. Zgodnie z przedmiotowymi postanowieniami państwo członkowskie może nakazać, aby ze względu na bezpieczeństwo dostaw pierwszeństwo przyznawane było instalacjom wytwarzającym energię elektryczną, wykorzystującym do wytwarzania energii miejscowe, pierwotne źródła paliw w zakresie nieprzekraczającym 15 % całkowitej energii pierwotnej, niezbędnej do wytworzenia energii elektrycznej zużywanej w tym państwie członkowskim. W przypadku ostatniej sprawy państwo członkowskie załączyło szczegółowe wyjaśnienia, uznane za wystarczające uzasadnienie interwencji.

Komisja zbadała również rekompensaty finansowe planowane w ramach obowiązku świadczenia usługi publicznej, polegającej na przyłączeniu do sieci nowych mocy

---

<sup>58</sup> Sprawa NN 49/99, *Koszty przejścia do konkurencji* (Dz.U. C 268 z 22.9.2001, s. 7), sprawa N 6/A/2001 *Obowiązek świadczenia usług publicznych nałożony na Zakład Dostaw Energii Elektrycznej w związku z wytwarzaniem energii z torfu* (Dz.U. C 77 z 28.3.2002, s. 27), sprawa N 34/99 *Rekompensata z tytułu kosztów osieroconych* (Dz.U. C 5 z 8.1.2002, s. 2), sprawa C 7/2005 *Taryfy opłat za energię elektryczną* (Dz.U. L 219 z 24.8.2007, s. 9), sprawa N 178/2010 *Obowiązek świadczenia usług publicznych związany z preferencyjnym mechanizmem wysyłowym dla lokalnych elektrowni węglowych* (Dz.U. C 312 z 17.11.2010, s. 5).

<sup>59</sup> Art. 8 ust. 4 pierwszej dyrektywy w sprawie rynku energii elektrycznej, art. 11 ust. 4 drugiej dyrektywy w sprawie rynku energii elektrycznej i art. 15 ust. 4 trzeciej dyrektywy w sprawie rynku energii elektrycznej. Postanowienia te są identyczne.

wytwórczych w ramach rezerwy zasobów energii elektrycznej<sup>60</sup>. W przedmiotowej sprawie państwo członkowskie przedstawiło szczegółowe dowody na istniejące ryzyko zakłócenia dostaw energii elektrycznej w konkretnych momentach popytu szczytowego oraz na to, że potrzebowało rezerwowych mocy wytwórczych, których dostawa nie mogła być zagwarantowana na zasadach rynkowych.

W ostatnich latach Komisja nie otrzymała powiadomień dotyczących pomocy państwa odnośnie do: rekompensat z tytułu świadczenia usług publicznych dotyczących usługi powszechnej w zakresie energii elektrycznej, obowiązków świadczenia usług publicznych dla odbiorców wrażliwych oraz odbiorców mieszkających w obszarach oddalonych lub też dostawców z urzędu. Możliwym wyjaśnieniem jest fakt, że jeśli obowiązek świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym narzucony jest na operatorów zasiedziały, mających trwałą, silną pozycję na rynku krajowym, dane państwo członkowskie może podjąć decyzję o nieprzyznawaniu odrębnej rekompensaty finansowej. W powyższych przypadkach operatorzy mogą być w stanie utrzymać równowagę finansową z całokształtu działalności, nawet jeśli koszty narzuconych zobowiązań z tytułu świadczenia usług użyteczności publicznej przekroczyłyby wygenerowane przez nie dochody.

Wydaje się, że zastosowanie procedur przetargowych w celu nałożenia obowiązku świadczenia usług publicznych w sektorze energii elektrycznej i gazu ziemnego jest stosunkowo rzadkie. Na przykład, według informacji otrzymanych ze strony Europejskiego Organu Nadzoru Energii Elektrycznej i Gazu, oficjalnej grupy doradczej Komisji, w skład której wchodzi przedstawiciele krajowych organów regulacyjnych na rynku energii, dostawcy z urzędu wyznaczani są najczęściej przez administrację publiczną, a w połowie przypadków dostawca zasiedziały pełni rolę dostawcy z urzędu<sup>61</sup>.

### **3.3. Usługi wodne i oczyszczanie ścieków**

#### *3.3.1. Wielkość sektora i jego charakterystyka strukturalna*

Obrót całkowity przedsiębiorstw działających w sektorze świadczenia usług w zakresie ochrony środowiska (przemysłu ekologicznego) w UE-27 wyniósł 319 mld EUR w 2008 r., co odpowiada 2,5 % unijnego PKB. Unijny przemysł dotyczący ochrony środowiska zapewnia około 3,4 mln bezpośrednich miejsc pracy. Zdecydowanie najważniejsze sektory pod względem dochodów to gospodarka odpadami, zaopatrzenie w wodę, gospodarka ściekowa oraz materiały poddane recyklingowi<sup>62</sup>.

Usługi wodociągowe, gospodarka wodna i usługi związane z gospodarką odpadami pozostają często w gestii lokalnej administracji publicznej, która ma obowiązek zapewnić, że przedmiotowe usługi świadczone są w stopniu zadowalającym w ramach jej geograficznego zakresu kompetencji.

Obowiązek ten świadczony jest często bezpośrednio przez jednostki lub przedsiębiorstwa administracji publicznej lub poprzez powierzenie przedsiębiorstwu prywatnemu koncesji na

---

<sup>60</sup> Sprawa N 475/2003, *Obowiązek świadczenia usługi publicznej w związku z nowymi mocami wytwórczymi na potrzeby bezpieczeństwa dostaw* (Dz.U. C 34 z 7.2.2004, s. 8).

<sup>61</sup> Przegląd statusu definicji odbiorcy wrażliwego, dostawcy domyślnego i dostawcy z urzędu, nr ref.: E09-CEM-26-04, z dnia 16 lipca 2009 r., s. 31.

<sup>62</sup> ECORYS, *Badania na temat konkurencyjności przemysłu ekologicznego w UE*, październik 2009 r. dostępne na stronie internetowej: [http://ec.europa.eu/environment/enveco/jobs/index.htm#\\_Toc240786985](http://ec.europa.eu/environment/enveco/jobs/index.htm#_Toc240786985)

wykonywanie usług publicznych, które świadczy powyższe usługi na warunkach oraz przez okres określony w umowie koncesji. W obu przypadkach, przyznanie praw wyłącznych przez organy publiczne jest często środkiem towarzyszącym świadczeniu usług na danym obszarze geograficznym, tak aby konkurencja na szczeblu lokalnym działała częściej na korzyść rynku (w związku z możliwością wyboru beneficjenta koncesji) niż w ramach rynku.

Na poziomie usług świadczonych bezpośrednio na rzecz gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, zakres rynku jest więc często bardzo wąski i ograniczony do geograficznego zakresu kompetencji lokalnej administracji publicznej lub co najwyżej geograficznego zakresu kompetencji kilku organów publicznych, które uzgodniły łączne świadczenie powyższych usług. Duża część sektora gospodarki odpadami oraz sektora uzdatniania wody zarządzana jest jednak przez korporacje wielonarodowe, zarówno na lokalnym szczeblu świadczenia usług koncesjonowanych, jak i na szczeblach wyższych, a usługi takie jak sortowanie odpadów, udzielanie zwolnień dotyczących gospodarowania odpadami o niskim stopniu zagrożenia lub odzysk materiałów z odpadów mogą mieć zakres krajowy lub nawet szerszy.

### 3.3.2. *Ramy prawne i zasady udzielania pomocy państwa dla poszczególnych sektorów*

Sektorowe dyrektywy lub rozporządzenia unijne pozostawiają państwom członkowskim pewną swobodę w zakresie ustalania warunków powierzania usług związanych z gospodarką odpadami, dostawą i uzdatnianiem wody w ramach rynku wewnętrznego. Świadczenie powyższych usług podlega ścisłemu uregulowaniu poprzez unijne prawo ochrony środowiska w zakresie odpadów i gospodarki wodnej oraz poprzez szereg dyrektyw ustanawiających stosunkowo ściśle zasady w zakresie świadczenia przedmiotowych usług (np. odpady opakowaniowe<sup>63</sup>, zużyty sprzęt elektrotechniczny i elektroniczny<sup>64</sup>, pojazdy wycofane z eksploatacji<sup>65</sup> i dyrektywy w sprawie baterii<sup>66</sup>). Przedmiotowe postanowienia sektorowe nie naruszają zakresu stosowania ogólnych przepisów dotyczących konkurencji.

Jeśli chodzi o stosowanie art. 106 ust. 2 TFUE, poza pakietem dotyczącym usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nie istnieją żadne inne konkretne uregulowania dotyczące pomocy państwa, odnoszące się do tych sektorów. Jak w przypadku innych sektorów, stosuje się jednak ogólne odstępstwa od zakazu udzielania pomocy państwa na podstawie art. 107 ust. 2 i ust. 3. W powyższym kontekście odrębne postanowienia co do stosowania art. 107 ust. 3 lit. c) przewidziano w wytycznych wspólnotowych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska<sup>67</sup>. Oprócz ogólnych zasad i kryteriów stosowanych przez Komisję, wytyczne te zawierają bardziej szczegółowe uregulowania dotyczące działań związanych z gospodarką odpadami (rozdział 3.1.9). Zawierają one także zasady dotyczące pomocy mającej na celu zwiększenie zakresu ochrony środowiska poza zakres ustalony poprzez normy unijne lub w przypadku ich braku (rozdział 3.1.1), które w odpowiednich

---

<sup>63</sup> Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz.U. L 365 z 31.12.1994, s. 10).

<sup>64</sup> Dyrektywa 2002/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrotechnicznego i elektronicznego (WEEE) (Dz.U. L 37 z 13.2.2003, s. 24)

<sup>65</sup> Dyrektywa 2000/53/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U. L 269 z 21.10.2000, s. 34).

<sup>66</sup> Dyrektywa 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylająca dyrektywę 91/157/EWG, Dz.U. L 266 z 26.9.2006, s. 1-14.

<sup>67</sup> Wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska, Dz.U. C 81 z 1.4.2008, s. 1.

okolicznościach mogą odnosić się do zaopatrzenia w wodę i oczyszczania ścieków. Należy również zauważyć, że podatki nałożone na użytkowników, zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”, muszą pokryć ekonomiczne koszty usługi w oparciu o postanowienia dyrektywy ramowej w sprawie wody.

### 3.3.3. Praktyka decyzyjna Komisji

Od momentu przyjęcia w 2005 r. pakietu dotyczącego usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym państwa członkowskie nie poinformowały Komisji o żadnych planach udzielenia rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w zakresie gospodarki odpadami lub gospodarki wodnej na podstawie art. 106 ust. 2 Traktatu. Wynika to prawdopodobnie z faktu, że usługi te mają zazwyczaj charakter lokalny i nie przekraczają pułapów określonych w decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Jeśli zakres lokalny dotyczy jednak dużego miasta lub większej aglomeracji, wartość przedmiotowych zamówień może sięgać dziesiątek milionów euro rocznie.

Usługi gospodarki odpadami i zaopatrzenia w wodę na potrzeby gospodarstw domowych i przedsiębiorstw finansowane są zazwyczaj poprzez opłaty lub podatki nałożone na użytkowników końcowych, regularnie dostosowywane – czasem automatycznie w umowie koncesji, jeśli świadczone są przez koncesjonowane strony trzecie – w celu pokrycia kosztów świadczenia usługi i równoczesnego zapewnienia regulowanego lub nawet uprzednio ustalonego zysku. W skutek tego poza dochodami pochodzącymi z opłat od użytkowników, nie przewiduje się zazwyczaj dodatkowej rekompensaty dla usługodawcy z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, przynajmniej w przypadku realizacji zamówienia zgodnie z planem.

Jeśli usługi świadczone są przez przedsiębiorstwa publiczne, wsparcie finansowe ze źródeł publicznych może przybrać formę podwyższenia kapitału własnego lub innych wkładów finansowych ze strony organów publicznych/udziałowców. Przedmiotowe wsparcie finansowe, jeśli nie spełnia kryteriów testu prywatnego inwestora, stanowi *de facto* rekompensatę z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym<sup>68</sup>. W ostatnich pięciu latach żaden podobny przypadek nie został jednak zgłoszony przez państwa członkowskie.

## 3.4. Usługi pocztowe

### 3.4.1. Wielkość sektora i jego charakterystyka strukturalna

Całkowite dochody sektora pocztowego, w tym za przesyłki listowe, paczki i usługi ekspresowe, wyniosły w 2007 r. około 94 mld EUR (0,7 % PKB UE-27). Całkowite zatrudnienie w tym sektorze w UE wynosiło w 2006 r. około 1,6 mln, stanowiąc 0,7 % całkowitego zatrudnienia w UE<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Zasady Komisji ustanawiające zobowiązania państw członkowskich w zakresie stosowania testu prywatnego inwestora przedstawione są w stanowisku Komisji w sprawie stosowania art. 92 i 93 Traktatu EWG do udziałów władz publicznych, 1984 r., Biuletyn WE 91984, s. 28-29 oraz szerzej omówione w komunikacie w sprawie stosowania art. 107 i 108 TFUE do udziałów publicznych i komunikacie z 1993 r. (Dz.U C 307 z 13.11.1993, s. 3-14).

<sup>69</sup> KOMISJA EUROPEJSKA, *Rozwój europejskiego rynku pocztowego od 1997 r.*, sprawozdanie opracowane przez ITA Consulting i Wiki Consult, sierpień 2009 r., s. 18.

Ostatni segment stanowi największą część działalności poczty i przynosi 56% dochodów sektora. Działalność ta tradycyjnie była monopolistyczna. Pomimo ostatnich działań na rzecz liberalizacji rynku, zasiedziali krajowi operatorzy pocztowi wypełniający obowiązek usługi powszechnej utrzymują swój udział w rynku na poziomie ponad 95%<sup>70</sup>. Równocześnie działalność ta jest najbardziej narażona na efekt substytucji poprzez inne, elektroniczne formy komunikacji<sup>71</sup> i w większości państw członkowskich charakteryzuje ją wyraźny trend spadkowy.

Rynek paczek i usług ekspresowych przynoszący łącznie 44% dochodów sektora jest zliberalizowany od kilkadziesiąt lat w większości państw członkowskich. W skład tych rynków wchodzi zarówno podmioty międzynarodowe, niektóre należące do zasiedziałych operatorów pocztowych<sup>72</sup>, podmioty niezależne lub spoza UE<sup>73</sup>, jak również podmioty lokalne. Działalność ta korzysta z rozwoju handlu elektronicznego poprzez realizację dostaw towarów zamówionych przez internet („realizacja usług internetowych”).

### 3.4.2. Ramy prawne i zasady udzielania pomocy państwa dla poszczególnych sektorów

W przeszłości operatorzy pocztowi świadczyli usługi powszechne w formie dostarczania listów i paczek na obszarze danego państwa członkowskiego. Wielu z nich korzystało z monopolu obejmującego niektóre rodzaje działalności - zasadniczo dotyczącego listów o określonej wadze lub cenie. Usługi objęte monopołem zwane były „obszarem zastrzeżonym”, który z czasem uległ stopniowemu ograniczeniu. Zakres obowiązku świadczenia usługi powszechnej był zawsze większy niż zakres obszaru zastrzeżonego. Obowiązek świadczenia usługi powszechnej obejmuje w szczególności usługi w zakresie paczek. Pierwsza zielona księga w sprawie usług pocztowych z 1992 r. przedstawia powyższe w sposób następujący:

	Kryteria wagi / ceny	
Usługa powszechna (osobista/indywidualna komunikacja)	Listy/kartki pocztowe (objęte monopołem, o stopniowo ograniczonym zakresie, następnie zniesionym)	Listy nieobjęte monopołem (wyższa cena / waga)
Usługa powszechna (towary / materiały drukowane)	Paczki i materiały drukowane (z pułapem wagowym)	
Brak usługi powszechnej	Przesyłki ekspresowe Paczki i materiały drukowane o wyższej wadze	

<sup>70</sup> *Ibid*, s. 19.

<sup>71</sup> Usługa poczty hybrydowej, polegająca na przekształceniu danych cyfrowych w materialny list w drukarniach umiejscowionych jak najbliżej docelowego adresu dostarczenia, stanowi jednak przykład raczej uzupełniania się niż substytucji komunikacji elektronicznej i przesyłek listowych.

<sup>72</sup> Na przykład: DHL (Deutsche Post), TNT (Holandia), GLS (Royal Mail – Zjednoczone Królestwo), DPD (La Poste France).

<sup>73</sup> Na przykład: UPS i Fedex.

	Usługa wymiany dokumentów
--	---------------------------

Zastrzeżone		Niezastrzeżone
-------------	--	----------------

Zarówno krajowi operatorzy pocztowi, jak i pozostałe podmioty, świadczyli zawsze również usługi niepodlegające ani wymogom świadczenia usług powszechnych, ani tym bardziej monopolowi. Usługi te, zwane czasem usługami komercyjnymi, świadczone są w warunkach wolnej konkurencji wobec innych usługodawców i obejmują często usługi ekspresowe i usługi w zakresie paczek.

Pierwsza<sup>74</sup> i druga<sup>75</sup> dyrektywa pocztowa stopniowo ograniczyła zakres obszaru zastrzeżonego do normy (obowiązującej od 1 stycznia 2006 r.) określającej wagę przesyłek poniżej 50 g i ich wartość poniżej dwu i półkrotności taryfy podstawowej.

Trzecia dyrektywa pocztowa<sup>76</sup> znosi całkowicie monopol na przesyłki listowe i wchodzi w życie między 2011 i 2013 r. zależnie od państwa członkowskiego oraz ustanawia ramy prawne zapewniające dostęp do usługi powszechnej dla obywateli i równocześnie zawęża możliwości ograniczenia przez państwa członkowskie dostępu dla podmiotów gospodarczych.

Załącznik I do trzeciej dyrektywy jest szczególnie ważny w kontekście pomocy państwa, ponieważ wprowadza nową metodę obliczania kosztów rekompensaty. W przeciwieństwie do ram dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, które opierają się na zasadzie pełnego rozdzielenia kosztów, metodologia zawarta w załączniku I zezwala wyłącznie na rekompensatę nieponiesionych kosztów netto, wynikających z tytułu świadczenia usługi powszechnej w zakresie w jakim przedmiotowe koszty stanowią nieuzasadnione obciążenie dla operatora pocztowego. W dyrektywie zawarty jest wymóg zbadania, jakie usługi byłyby świadczone i jakie koszty poniósłby usługodawca w przypadku niepowierzenia obowiązku świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym. Przewiduje również szereg innych metod rekompensaty kosztów netto, jeśli stanowią one nieuzasadnione obciążenie, z których nie wszystkie stanowiłyby pomoc państwa<sup>77</sup>.

Należy zauważyć w związku z powyższym, że dyrektywa pocztowa nie opiera się na postanowieniach art. 107-109 TFUE, nie może więc wprowadzać odstępstw od przepisów w sprawie pomocy państwa, a jedynie wprowadzać dodatkowe wymogi. Jednak dla celów oceny pomocy państwa istotny może być załącznik I do dyrektywy pocztowej (odnośnie do

<sup>74</sup> Dyrektywa 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług (Dz.U. L 15 z 21.1.1998, s. 14).

<sup>75</sup> Dyrektywa 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w zakresie dalszego otwarcia na konkurencję wspólnotowych usług pocztowych (Dz.U. L 176 z 5.7.2002, s. 21).

<sup>76</sup> Dyrektywa 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty (Dz.U. L 52 z 27.2.2008, s. 3)

<sup>77</sup> Na przykład dyrektywa przewiduje opcję „mechanizmu podziału kosztów netto wynikających ze świadczenia usługi powszechnej między usługodawców i użytkowników” jako alternatywę dla rekompensaty ze źródeł publicznych. Mechanizm ten może, lecz nie musi podlegać definicji pomocy państwa, zależnie od tego jak jest skonstruowany.



metodologii obliczania kosztów netto wynikających ze świadczenia pocztowej usługi powszechnej).

### 3.4.3. Praktyka decyzyjna Komisji

W ciągu ostatnich pięciu lat Komisja podjęła 15 decyzji dotyczących operatorów pocztowych.

Odnosnie do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w ramach sektora pocztowego praktyka decyzyjna Komisji ukierunkowana jest dwoma następującymi zagadnieniami:

- operatorzy (zasiedzieli), na których ciąży obowiązek świadczenia usługi powszechnej, nie powinni uzyskać pozycji uprzywilejowanej na rynkach konkurencyjnych poprzez przyznawanie im nadmiernych rekompensat na pokrycie kosztów poniesionych z tytułu obowiązku świadczenia usługi powszechnej lub poprzez inne środki. Świadczenie rentownych usług pocztowych nie powinno być wspierane poprzez subsydiowanie skrośne<sup>78</sup>. Ukierunkowane finansowanie publiczne pokrywające koszty (netto) świadczenia usługi powszechnej może jednak zostać zatwierdzone. Obliczenie przedmiotowych kosztów opierało się dotychczas na metodologii zawartej w ramach dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, uległo jednak zmianie w dniu 1 stycznia 2011 r. po wejściu w życie trzeciej dyrektywy pocztowej (zob. powyżej).

Komisja zatwierdziła znaczącą pomoc państwa na rzecz operatorów pocztowych z tytułu świadczenia usługi powszechnej np. we Francji, Włoszech, Zjednoczonym Królestwie, Szwecji i Polsce.<sup>79</sup> Szereg spraw dotyczył ponadto usług świadczonych przez operatorów pocztowych poza sektorem pocztowym lub poza sieciami urzędów pocztowych (w odróżnieniu od operacji przyjmowania i doręczania, które są objęte monopolem). Dotyczyło to spraw ze Zjednoczonego Królestwa, Irlandii, Szwecji i kilku spraw z Włoch.<sup>80</sup>

Należy zauważyć, że sprawy, które podlegały dotychczas ocenie Komisji, dotyczą tylko dziewięciu państw członkowskich. Wiele państw członkowskich opierało się na tradycyjnym monopolu pocztowym (dotyczącym listów) w celu finansowania operatorów pocztowych. W przeszłości wielu operatorów pocztowych przynosiło *de facto* zyski i zamiast być przedmiotem dofinansowywania były raczej źródłem finansowania władz krajowych, lub też były w stanie, w oparciu o zyski uzyskane w oparciu o wysokie ceny znaczków pocztowych, rozszerzać działalność na inne dziedziny.

<sup>78</sup> Komisja podjęła działania na rzecz likwidacji *nieograniczonych gwarancji* na rzecz operatorów pocztowych, ponieważ środki te wspierają warunki finansowania wszystkich dziedzin ich działalności, łącznie z działalnością konkurencyjną/handlową. Zbadła również raczej szczególny przypadek dotyczący warunków w zakresie *wsparcia logistycznego* udzielanego przez operatora pocztowego na rzecz jednostki zależnej działającej na rynku komercyjnym, które może stanowić pomoc państwa, jeśli nie jest odpowiednio wynagradzane – zob. odniesienie do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie C-83/01 P, C-83/01 P, C-93/01 P i C-94/01 P, *Chronopost przeciwko Ufex i in.*, Rec. 2003, I-06993; zob. również decyzję Komisji nr 606:2001 z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie C 56/07, *Garantie d'Etat illimitée - La Poste* (Dz.U. L 274 z 19.10.2010, s. 1-53).

<sup>79</sup> Sprawa C 43/2006, *Reforma emerytalna w La Poste* (Dz.U. L 63 z 7.3.2008, s. 16-43); sprawa NN 24/2008 i C 47/1998, *Poste Italiane* (Dz.U. C 145 z 11.6.2008, s. 3); C 21/2005 i C 22/2005, *Poczta Polska* (Dz.U. C 33 z 15.2.2007, s. 9-10); sprawa N 642/05, *Posten AB* (Dz.U. C 291 z 5.12.2007, s.1).

<sup>80</sup> Sprawa N 388/2007, *Post Office Limited: Program przekształceń* (Dz.U. C 14 z 19.1.2008, s.2), sprawa N 642/05, *Posten AB* (Dz.U. C 291 z 5.12.2007, s.1), sprawa N 650/2001, *Powiadomienie o zastrzyku kapitałowym - An Post* (Dz.U. C 43 z 27.2.2007, s. 1); sprawa NN 24/2008 i C 47/1998, *Poste Italiane* (Dz.U. C 145 z 11.6.2008, s. 3);

Należy zauważyć, że podjęto tylko trzy decyzje negatywne odnośnie do pomocy państwa<sup>81</sup>. Przed zatwierdzeniem kilku innych spraw Komisja zażądała jednak zmiany zaproponowanych środków na etapie zgłoszenia. Przykłady dotyczą środków zaproponowanych przez Zjednoczone Królestwo na rzecz Post Office Limited oraz środków dotyczących emerytur na rzecz La Poste przyznanych przez Francję<sup>82</sup>.

### 3.5. Usługi finansowe

#### 3.5.1. Wielkość sektora i jego charakterystyka strukturalna

Pośrednictwo finansowe stanowiło w 2009 r. 5,7 % PKB UE-27. Sektor bankowy był od dawna otwarty na konkurencję<sup>83</sup>. Rynki finansowe są już obecnie w dużym stopniu zliberalizowane. Większość banków przeprowadza operacje transgraniczne. Jeśli chodzi o zasięg operacji transgranicznych w ramach detalicznego rynku osobistych rachunków bieżących, udział transakcji transgranicznych przy użyciu kart płatniczych w całości transakcji za pomocą kart wynosi 10 %. Oczekuje się, że przyjęcie inicjatywy jednolitego obszaru płatności w euro (SEPA)<sup>84</sup> przełoży się na zwiększenie ilości transakcji transgranicznych, ponieważ obywatele będą mogli wykorzystywać to samo konto bankowe dla transakcji transgranicznych, zamiast kilku kont bankowych ulokowanych w różnych państwach członkowskich należących do strefy euro.

Szczególnie ważny z punktu widzenia usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym jest brak możliwości uzyskania dostępu do podstawowego konta bankowego w

---

<sup>81</sup> Decyzja Komisji (WE) nr 753/2002 z dnia 19 czerwca 2002 r. w sprawie środków podjętych przez Republikę Federalną Niemiec na rzecz Deutsche Post AG, Dz. U. L 247 z 14.9.2002 r., s. 27-55 unieważniona decyzją Sądu Pierwszej Instancji z dnia 1 lipca 2008 r. (sprawa T-266/02), *Deutsche Post przeciwko Komisji* Zb.Orz. 2010, II-01233; Decyzja Komisji (WE) nr 948/2008 z dnia 23 lipca 2008 r. w sprawie środków przyjętych przez Niemcy na rzecz firmy DHL i portu lotniczego Lipsk/Halle, Dz.U. L 346 z 23.12.2008, s. 1-36 potwierdzona decyzją Sądu Pierwszej Instancji z dnia 7 października 2010 r. (sprawa T-452/08, *DHL przeciwko Komisji*); Decyzja Komisji (WE) nr 178/2009 z dnia 16 lipca 2008 r. dotycząca pomocy państwa przyznanej przez Włochy jako wynagrodzenie za środki zgromadzone na rachunkach bieżących Poste Italiane zdeponowanych w Skarbie Państwa (sprawa C 42/06, *Poste Italiane SpA – BancoPosta*, Dz.U. L 64 z 10.3.2009, s. 4-44.)

<sup>82</sup> Sprawa C 43/2006, *réforme du mode de financement des retraites des fonctionnaires de l'Etat rattachés à La Poste* (Dz.U. L 63 z 7.3.2008, s. 16-42; sprawa N 822/2006, *Finansowanie spłaty zadłużenia dla Post Office Limited* (Dz.U. C 80 z 13.4.2007, s. 5).

<sup>83</sup> Zob. np. sprawę 267/86, *Van Eyke*, Rec. 1988, 4769 oraz akapit 23 opinii rzecznika generalnego; sprawa C172/80 *Zuchner*, Rec. 1982, 2021. Zob. również dyrektywę Rady 88/361/EWG z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie wdrożenia art. 67 Traktatu (Dz.U. L 178 z 8.7.1988, s. 5) oraz drugą dyrektywę Rady 89/646/EWG z dnia 15 grudnia 1989 r. sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe i zmieniającą dyrektywę 77/780/EWG (Dz.U. L 386 z 30.12.1989, s. 1).

<sup>84</sup> SEPA jest inicjatywą europejskiego sektora bankowego mającą na celu zapewnienie, że transakcje transgraniczne staną się równie proste, skuteczne i bezpieczne jak transakcje krajowe w ramach jednego państwa członkowskiego. Umożliwi to każdemu klientowi (klientowi, handlowcom, przedsiębiorstwu) dokonania transakcji bezgotówkowej w euro na rzecz każdego beneficjenta w ramach strefy euro, za pomocą tego samego konta bankowego, tych samych instrumentów płatniczych oraz na takich samych warunkach jak w kraju macierzystym. SEPA obejmuje przelewy bankowe, polecenia zapłaty jak również transakcje dokonane kartami płatniczymi. W grudniu 2010 r. Komisja Europejska Komisja wydała wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego wymogi techniczne dla poleceń przelewu w euro i poleceń zapłaty w euro, które pozwoli na zamianę istniejących mechanizmów w zakresie polecenia przelewu i zapłaty na instrumenty Sepa.

przypadku istotnej mniejszości obywateli UE<sup>85</sup>. Przedmiotowy brak dostępu jest źródłem poważnych obaw w kwestii wykluczenia socjalnego, ze względu na rosnącą potrzebę posiadania konta bankowego na potrzeby codziennych transakcji finansowych, takich jak otrzymywanie wynagrodzenia lub świadczeń pieniężnych, regulowanie rachunków lub dostęp do innych usług finansowych.

### 3.5.2. Ramy prawne i zasady udzielania pomocy państwa dla poszczególnych sektorów

Udostępnianie podstawowych rachunków bankowych nie podlega aktualnie żadnym uregulowaniom na poziomie unijnym<sup>86</sup>.

Nie istnieją też żadne sektorowe wytyczne odnośnie do pomocy państwa w zakresie usług finansowych dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Podstawę stosowania zasad odnośnie do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w sektorze usług finansowych stanowią ramy dotyczące usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

### 3.5.3. Praktyka decyzyjna Komisji

Komisja rozpatrzyła 12 spraw<sup>87</sup> dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w sektorze usług finansowych<sup>88</sup>. Z powyższych spraw, dwie są jeszcze w toku<sup>89</sup>, a jedna zakończona została decyzją negatywną<sup>90</sup>. Spośród 10 zakończonych spraw,

---

<sup>85</sup> Najnowsze dane wskazują na liczbę ok. 30 mln obywateli na obszarze UE niemających dostępu do konta bankowego. Liczba ta obejmuje zarówno osoby, które z własnej woli nie posiadają rachunku bankowego, jak i osoby pozbawione takiej możliwości. Zob. dokument roboczy służb Komisji z dnia 6 października 2010 r., *Dostęp do podstawowego rachunku płatniczego*, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/docs/2010/payment\\_account/access\\_basic\\_payment\\_account\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/payment_account/access_basic_payment_account_en.pdf)

<sup>86</sup> Zob. dokument roboczy służb Komisji z dnia 6 października 2010 r., *Konsultacje w sprawie dostępu do podstawowego rachunku płatniczego* (cytowany w przypisie 82 powyżej).

<sup>87</sup> Sprawa N 642/2005, Rekompensata ze strony państwa na rzecz Postan AB z tytułu świadczenia usług w zakresie podstawowych instrumentów płatniczych oraz pożyczek pieniężnych – Szwecja (Dz.U. C 291/2007 z 5.12.2007 r., s. 5); sprawa N 749/2001, *Postan AB usługi płatności żyro* – Szwecja (Dz.U. C 187 z 7.8.2003, s.9); Sprawa N 514/2001, *Powszechne usługi bankowe „modernizacja systemu płatności świadczeń pieniężnych oraz zapewnienie dostępu do powszechnych usług bankowych poprzez urzędy pocztowe”* - Zjednoczone Królestwo (Dz.U. C 186 z 6.8.2003, s. 17); Sprawa N 252/2002, *Nowa definicja miejskiej sieci urzędów pocztowych* – Zjednoczone Królestwo (Dz.U. C 269 z 8.11.2003, s. 22); sprawa N 784/2002 *Fundusz państwa wspierający sieci na obszarach wiejskich, finansowanie spłaty zadłużenia oraz odnawialna pożyczka na bieżącą działalność na rzecz Post Office Limited* – Zjednoczone Królestwo (Dz.U. C 269 z 8.11.2003, s. 23); Sprawa N 244/03, *Spółdzielnia kredytowa - zapewnianie dostępu do podstawowych usług finansowych* – Szkocja; Sprawa C 42/2006, *Poste Italiane - Banco Posta – Premie na rachunku bieżącym zdeponowane w Skarbie Państwa - Włochy* (Dz.U. C 290 z 29.11.2006, s. 8; Dz.U. L 64 z 10.3.2009, s. 4); C 49/2006, *Poste Italiane - Banco Posta – Włochy (dotyczący pocztowych książeczek oszczędnościowych „libretti postali” oraz pocztowych bonów oszczędnościowych „buoni fruttiferi postali”* (Dz.U. C 31 z 13.2.2007, s. 11; sprawa C 88/1997 *Potencjalna pomoc państwa na rzecz Crédit Mutuel poprzez livret bleu* – Francja (Dz.U. C 210 z 1.9.2006, s. 12-32); sprawa CP 280/2009, sprawa N 531/2005, *Powierzenie świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym Banque Postale* – Francja (Dz.U. C 21 z 28.1.2006, s.2).

<sup>88</sup> Wyłącznie jako element usługi bankowej większego pakietu usług pocztowych świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

<sup>89</sup> sprawa C 88/1997 *Potencjalna pomoc państwa na rzecz Crédit Mutuel poprzez livret bleu* – Francja (Dz.U. C 210 z 1.9.2006, s. 12-32); sprawa N 531/2005, *Powierzenie świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym Banque Postale* – Francja (Dz.U. C 21 z 28.1.2006, s.2).

<sup>90</sup> Sprawa C 42/2006, *Poste Italiane - Banco Posta – Premie na rachunku bieżącym zdeponowanym w Skarbie Państwa - Włochy* (Dz.U. C 64 z 2009-03-10, s. 4).

tylko w stosunku do jednej zastosowano ramy dotyczące usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2005 r.<sup>91</sup>.

Złożoność usług finansowych wynika z faktu, że zdefiniowanie odpowiednich kosztów, dochodów oraz rozsądnego zysku z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym jest bardzo trudne.

Ważnym zagadnieniem, które pojawiło się w przedmiotowych sprawach, był odpowiedni rozdział kosztów na rzecz usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym. W większości przypadków zobowiązanie banku do świadczenia usługi w ogólnym interesie gospodarczym oznacza oferowanie usługi, której świadczenia nie przewidywałaby w przeciwnym razie. Usługi te świadczone są zazwyczaj poprzez standardową sieć dystrybucyjną banku. Oprócz tego standardowe funkcje zaplecza administracyjnego ("back office") są również wykorzystywane na potrzeby świadczenia usługi w ogólnym interesie gospodarczym. Dlatego też odpowiednie rozdzielenie kosztów w ramach usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym wymaga zarówno zdefiniowania konkretnych kosztów związanych z przedmiotową usługą, jak i ustalenia części kosztów ogólnych, które jej dotyczą. Mimo że zagadnienie to pojawia się we wszystkich przypadkach dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, złożoność operacji bankowych połączona z faktem zwyczajowego świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym w zasięgu ogólnokrajowym oznacza, że struktura kosztów całego banku musi zazwyczaj zostać poddana analizie.

Odnosnie do dochodów, ważną część modelu biznesowego banków stanowi sprzedaż krzyżowa oznaczająca, że jeśli dany klient korzysta z jednego produktu bankowego, bank zazwyczaj usiłuje sprzedać mu inny produkt w celu wypracowania dodatkowych dochodów. Bank, któremu powierzone zostanie świadczenie usługi w ogólnym interesie gospodarczym, otrzymuje czasem również prawa specjalne lub wyłączne na jej oferowanie (np. Banque Postale, Caisses d'Epargne i Crédit mutuel były jedynymi bankami we Francji mającymi specjalne prawo oferowania rachunku oszczędnościowego zwolnionego z opodatkowania, tzw. rachunku „Livret A”). Biorąc pod uwagę normalną strategię gospodarczą banków, mogłyby one w praktyce sprzedawać niektórym klientom korzystającym z usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym dalsze produkty i w ten sposób generować dodatkowy dochód.

W zakresie finansowych usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym trudno jest ostatecznie określić odpowiedni poziom dopuszczalnego rozsądnego zysku. Po pierwsze ze względu na fakt, że marża zysku generowana przez banki zazwyczaj nie jest podawana do wiadomości publicznej. Po drugie, zagadnienie ryzyka (lub jego braku) jest zasadnicze dla kwestii ustalenia odpowiedniego poziomu rozsądnego zysku. W przypadku gdy bank otrzymuje zwyczajną opłatę za świadczenie usługi, ustalenie tego poziomu jest stosunkowo proste. Jednak w przypadku systemów hybrydowych, w których bank prowadzi działalność w zakresie bezpośredniego gromadzenia oszczędności w ramach działalności wynikającej ze świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym, lecz następnie inwestuje je na własne ryzyko, obliczenie poziomu rozsądnego zysku staje się bardziej złożone. Stanowi to ważny problem i trudno znaleźć dalsze wskazówki w sprawach z innych sektorów działalności.

---

<sup>91</sup> Sprawa N 642/2005 Rekompensata ze strony państwa na rzecz Posten AB z tytułu świadczenia usług w zakresie podstawowych instrumentów płatniczych oraz pożyczek pieniężnych – Szwecja (Dz.U. C 291/2007 z 5.12.2007 r., s. 5).

### 3.6. Radiofonia i telewizja publiczna

#### 3.6.1. *Wielkość sektora i jego charakterystyka strukturalna*

Każde państwo członkowskie ma jednego lub wielu nadawców publicznych, zazwyczaj posiadających silną pozycję rynkową. Nadawcy publiczni, niezależnie od ich znaczenia gospodarczego, różnią się od podmiotów użyteczności publicznej w innych sektorach gospodarczych. Nie ma żadnej innej usługi, która jednocześnie miałaby dostęp do tak ogromnej części społeczeństwa, przekazywałaby mu tak wiele informacji i treści, i poprzez to kształtowałaby opinię jednostek oraz opinię publiczną.

Szczególne rola nadawców publicznych została podkreślona poprzez odrębny protokół nr 29 w sprawie systemu publicznego nadawania w państwach członkowskich załączony do Traktatu UE oraz TFUE. Protokół ten zawiera stwierdzenie, że *system publicznego nadawania w państwach członkowskich jest bezpośrednio związany z potrzebami demokratycznymi, społecznymi i kulturowymi każdego społeczeństwa oraz z koniecznością zachowania pluralizmu w mediach* i stanowi dalej, że *przepisy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską nie powodują uszczerbku dla kompetencji państw członkowskich w zakresie finansowania radiofonii i telewizji publicznej, o ile środki finansowe są przyznawane organizacjom nadawczym na realizację zadań wynikających z misji publicznej, powierzonych, określonych i ujętych w ramy organizacyjne przez poszczególne państwa członkowskie, oraz o ile finansowanie to nie wpływa na warunki obrotu handlowego i konkurencję we Wspólnocie w sposób pozostający w sprzeczności ze wspólnym interesem, z uwzględnieniem zadań wynikających z misji publicznej.*

#### 3.6.2. *Ramy prawne i zasady udzielania pomocy państwa dla poszczególnych sektorów*

Komunikat Komisji w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej z 2009 r. oraz poprzedzający komunikat z 2001 r.<sup>92</sup> zawiera stwierdzenie, że nadawanie publiczne, pomimo jego wyraźnego znaczenia gospodarczego, nie jest porównywalne z żadną usługą publiczną z innych sektorów gospodarczych. W głównych postanowienia przedmiotowego komunikatu kładzie się duży nacisk na odpowiedzialność i skuteczną kontrolę na poziomie krajowym, w tym przejrzystą ocenę ogólnego wpływu nowych usług medialnych finansowanych publicznie (wcześniejszą ocenę istotnych usług wprowadzanych przez nadawców publicznych), kontrolę nadmiernych rekompensat oraz nadzór nad misją użyteczności publicznej. Komunikat wyklucza możliwość równoczesnego stosowania ram dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

#### 3.6.3. *Praktyka decyzyjna Komisji*

Od momentu przyjęcia w 2005 r. pakietu w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym Komisja dokonała oceny środków pomocy państwa w odniesieniu do nadawców publicznych w 16 sprawach dotyczących pomocy państwa. Sprawy te nie były oceniane w oparciu o pakiet w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, lecz na podstawie komunikatów w sprawie radiofonii i telewizji publicznej. Głównym zagadnieniem przedmiotowych spraw było: powierzenie nadawcy misji użyteczności publicznej, prawa nadawcy do oferowania nowych usług audiowizualnych oraz

---

<sup>92</sup> Komunikat Komisji w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej (Dz.U. C 257 z 27.10.2009 r., s. 1-14). Komunikat Komisji w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej (Dz.U. C 320 z 15.11.2001, s. 5-11).

odpowiednie mechanizmy zapobiegania nadmiernym rekompensatom. Z zasady w przedmiotowych sprawach nie uwzględnia się kwestii wydajności.

Przyszły rozwój platform technicznych może prowadzić do zwiększenia nacisku na kwestię wcześniejszej oceny nowych usług, omówioną w pkt 3.6.2 powyżej. Należy jednak zauważyć, że odpowiedzialność za przeprowadzanie przedmiotowych kontroli leży przede wszystkim w zakresie kompetencji państw członkowskich.

### **3.7. Łączność szerokopasmowa**

#### *3.7.1. Wielkość sektora i jego charakterystyka strukturalna*

Udział sektora TIK, o wartości rynkowej sięgającej 660 mld EUR rocznie, w europejskim PKB wynosi 5 %, <sup>93</sup>. Udział sektora telekomunikacyjnego wynosi 52% powyższej kwoty. Wiele podmiotów różnej wielkości konkuruje nawzajem oraz w szczególności z zasiedzającymi operatorami krajowymi, stanowiącymi uprzednio monopole państwowe.

#### *3.7.2. Ramy prawne i zasady udzielania pomocy państwa dla poszczególnych sektorów*

Dyrektywa 2002/21/WE („dyrektywa ramowa”)<sup>94</sup> zawiera postanowienia dotyczące rozdziału rachunkowości dla podmiotów zapewniających sieci i świadczących usługi łączności elektronicznej, mających prawa wyłączne lub specjalne na świadczenie usług w sektorach innych niż sektor łączności elektronicznej, w tym samym lub innym państwie członkowskim. Ponadto dyrektywa 2002/22/WE („dyrektywa o usłudze powszechnej”)<sup>95</sup> umożliwia państwom członkowskim desygnowanie w pewnych okolicznościach dostawcy usług powszechnych, zobowiązanego do zapewnienia podłączenia do publicznej sieci łączności oraz zawiera postanowienia odnośnie do mechanizmu ustalania rekompensaty określonych kosztów netto, poniesionych w związku ze świadczeniem przedmiotowej usługi, z funduszy publicznych lub funduszy przeznaczonych dla konkretnego sektora, na przejrzystych warunkach. Ponadto dyrektywa o usłudze powszechnej umożliwia zlecenie dodatkowych usług, wykraczających poza zestaw usług powszechnych określonych na poziomie unijnym w ramach łączności elektronicznej, a jednocześnie przewiduje ona w powyższych okolicznościach zakaz stosowania jakichkolwiek mechanizmów kompensacyjnych dotyczących konkretnych przedsiębiorstw<sup>96</sup>.

Wytoczne wspólnotowe w sprawie stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do szybkiego wdrażania sieci szerokopasmowych<sup>97</sup> zawierają konkretne postanowienie odnośnie do wdrażania, poprzez wsparcie publiczne podstawowych sieci szerokopasmowych i sieci dostępu nowej generacji na obszarach, w które nie inwestują prywatni inwestorzy. W powyższym przypadku pomoc nie jest zazwyczaj udzielana jako rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych, lecz jako sektorowa pomoc

---

<sup>93</sup> Komunikat Komisji z dnia 26 sierpnia 2010 r., Europejska agenda cyfrowa, COM(2010) 245 wersja ostateczna, s. 4.

<sup>94</sup> Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (Dz.U. L 108 z 24.04.2002, s. 33).

<sup>95</sup> Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników, Dz.U. L 108 z 24.4.2002, s. 51 -77.

<sup>96</sup> Art. 32 dyrektywy o usłudze powszechnej.

<sup>97</sup> Wytoczne wspólnotowe w sprawie stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do szybkiego wdrażania sieci szerokopasmowych, Dz.U. C 235 z 30.9.2009, s.7.

inwestycyjna na mocy art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu. Rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych może jednak zostać uznana za zgodną z postanowieniami art. 106 ust. 2, jeśli spełnia ona zasady ogólne.

### 3.7.3. Praktyka decyzyjna Komisji

Tylko w przypadku kilku spraw system wsparcia na rzecz rozwoju połączeń szerokopasmowych został zdefiniowany jako usługa świadczona w ogólnym interesie gospodarczym. Trzy sprawy<sup>98</sup> zakończone zostały decyzją stwierdzającą, że dany środek nie stanowi pomocy (spełnienie kryteriów *Altmark*), a tylko jedna z trzech spraw została przyjęta w oparciu o pakiet w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. W jednej sprawie<sup>99</sup> pomoc została uznana za zgodną z ramami dotyczącymi usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

Sprawy oceniane do tej pory dotyczyły głównie ustalenia zgodności przedmiotowych procedur przetargowych z czwartym kryterium *Altmarkt* oraz definicji rozwoju połączeń szerokopasmowych jako usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym. Można jednak oczekiwać, że ocena pomocy państwa w odniesieniu do rozwoju połączeń szerokopasmowych na mocy art. 106 ust. 2 TFUE będzie w przyszłości nadal stanowiła raczej wyjątek niż regułę.

## 3.8. Ochrona zdrowia

### 3.8.1. Wielkość sektora i jego charakterystyka strukturalna

Ochrona zdrowia stanowi bardzo ważną dziedzinę, zarówno w zakresie jej subiektywnego znaczenia społecznego, jak również w zakresie wydatków publicznych, stanowiących od 6 do 10 % PKB krajów UE<sup>100</sup>.

W UE funkcjonują dwa rodzaje systemów ochrony zdrowia:

- krajowe służby ochrony zdrowia: służby te finansowane są poprzez podatki i działają na zasadzie systemu świadczeń rzeczowych. Szereg państw członkowskich wprowadził system krajowych służb ochrony zdrowia, w tym w szczególności Zjednoczone Królestwo, Włochy, Hiszpania i Portugalia.
- systemy ubezpieczeń społecznych: systemy te oparte są na ubezpieczeniu obowiązkowym, co oznacza, że wszyscy obywatele lub szczególna grupa osób zobowiązana jest do ubezpieczenia się u danego ubezpieczyciela.

W ramach sektora ochrony zdrowia wyróżnić można trzy rynki:

- opieka zdrowotna: szpitale i usługi pozaszpitalne,

---

<sup>98</sup> Sprawa C 382/2004, *Haut débit en Limousin – DORSAL* (Dz.U. C 230 z 20.9.2005, s. 6-7); Sprawa C 381/2004, *Haut débit en Pyrénées-Atlantiques* (Dz.U. C 162 z 2.7.2005, s. 5-6); Sprawa N 331/2008, *Réseau à très haut débit en Hauts-de-Seine* (Dz.U. C 256 z 23.9.2010, s. 1).

<sup>99</sup> Sprawa N 196/2010, *Ustanowienie zrównoważonej infrastruktury umożliwiającej dostęp do szerokopasmowych połączeń internetowych na terenie całej Estonii (projekt EstWin)*.

<sup>100</sup> EUROSTAT, *Statystyka – artykuły: Wydatki na ochronę zdrowia*, kwiecień 2008 r.

- produkty związane z ochroną zdrowia: przemysł farmaceutyczny, apteki i inne produkty związane z ochroną zdrowia,
- ubezpieczenia zdrowotne: finansowanie oferowania usług/produktów związanych z ochroną zdrowia i ubezpieczenie zawodowe dla służby zdrowia.

Na rynku usług zdrowotnych zauważa się stopniowy rozwój rzeczywistego wewnętrznego rynku usług. Stosunkowo mała, lecz rosnąca liczba przedsiębiorstw świadczy usługi w zakresie ochrony zdrowia w więcej niż jednym państwie UE.

Na rynku prywatnych ubezpieczycieli, z jednym lub dwoma wyjątkami, widać wyraźną różnicę pomiędzy państwami UE-15 i UE-12 w zakresie rozwoju rynku i debaty publicznej na temat prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych. Rynki w państwach UE-15 są większe i bardziej zróżnicowane w zakresie swojej roli oraz dominują na nich towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych. Natomiast rynki w większości państw UE-12 miały problemy z rozwojem działalności, dlatego odgrywają głównie rolę uzupełniającą i mają czasem charakter wyłącznie komercyjny.

W zakresie wydatków prywatne ubezpieczenia zdrowotne nie mają znaczącego udziału w całkowitych wydatkach na ochronę zdrowia w Unii Europejskiej. W dwóch trzecich państw członkowskich ich udział w całkowitych wydatkach na ochronę zdrowia wynosi 5 %, chociaż ich rola jest zdecydowanie ważniejsza w Słowenii (13,1 %), Francji (12,8 %) i Niemczech (9,3 %) <sup>101</sup>.

### 3.8.2. Ramy regulacyjne

Nie istnieją żadne sektorowe uregulowania dotyczące pomocy państwa w odniesieniu do ochrony zdrowia. Na mocy decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, pomoc dla szpitali jest jednak zwolniona z obowiązku powiadomienia, niezależnie od wysokości przyznanej rekompensaty, pod warunkiem że spełnione zostały wymogi zawarte w przedmiotowej decyzji (zob. pkt 2.2.1 powyżej).

Pozostałe istotne prawodawstwo unijne obejmuje akty prawne wymienione poniżej.

- W 2006 r. Rada przyjęła Komunikat w sprawie wspólnych wartości i zasad w zakresie systemów ochrony zdrowia w państwach członkowskich oraz stwierdziła, że uniwersalność jest istotną, wspólnie podzielaną wartością, dlatego też nikt nie powinien być pozbawiony dostępu do opieki zdrowotnej i należy zagwarantować dostęp powszechny. Strategia w zakresie ochrony zdrowia przyjęta przez Komisję w 2007 r. zawiera odniesienie dotyczące znaczenia ubezpieczenia powszechnego <sup>102</sup>.

<sup>101</sup> KOMISJA EUROPEJSKA, *Prywatne ubezpieczenia zdrowotne w Unii Europejskiej: Sprawozdanie końcowe dla Komisji Europejskiej, Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans*, z 24.06.2009 r., s. 6.

<sup>102</sup> Konkluzje Rady w sprawie wspólnych wartości i zasad w systemach zdrowotnych Unii Europejskiej, 2733. posiedzenie Rady ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów, Luksemburg, 1-2 czerwca 2006 r.; Biała księga Komisji COM(2007) 630 z dnia 23 października 2007 r., „Razem na rzecz zdrowia”: Strategiczne podejście dla UE na lata 2008-2013.



- Na mocy trzeciej dyrektywy z 2008 r. w sprawie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie rządy nie mogą już wpływać na strukturę rynku<sup>103</sup>.

### 3.8.3. Praktyka decyzyjna Komisji

*Opieka zdrowotna:* Komisja zajmuje się głównie skargami wnoszonymi przez prywatne kliniki, dotyczącymi pomocy dla szpitali publicznych<sup>104</sup>. Wydaje się, że skargi te dotyczą głównie preferencyjnego traktowania szpitali państwowych, mimo że zgodnie z opinią skarżącego zarówno szpitale prywatne, jak i publiczne wypełniają te same zobowiązania wynikające ze świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym. Bardziej szczegółowo skargi te dotyczą:

- braku przejrzystości w zakresie nakładania obowiązku świadczenia przedmiotowych usług na szpitale publiczne oraz w zakresie ich sprawozdań finansowych,
- prawdopodobieństwa przyznawania nadmiernych rekompensat bez elementu faktycznej kontroli ze strony państwa, oraz
- prawdopodobieństwa subsydiowania skróśnego działalności komercyjnej ze środków publicznych.

Przejrzystość w zakresie nakładania obowiązku świadczenia przedmiotowych usług oraz sprawozdań finansowych jest ważnym zagadnieniem w sektorze dotyczącym szpitali, ponieważ bardzo często szpitale publiczne otrzymują więcej pomocy państwa niż szpitale prywatne. Wymagane jest ściśle udokumentowanie dodatkowych usług świadczonych przez szpitale publiczne, które uzasadniają wyższą rekompensatę.

Należy zauważyć, że niektóre z przedmiotowych skarg wydają się opierać na błędnej interpretacji wymogów zawartych w decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Skarżący ze strony prywatnych klinik uważają często, że wszystkie podmioty świadczące usługi w zakresie ochrony zdrowia powinny być traktowane równorzędnie, dzięki czemu nie byłoby możliwe nałożenie na jeden podmiot większej liczby zobowiązań do świadczenia usługi publicznej niż na inny. Utrzymują oni ponadto, że niemożliwe byłoby udzielanie rekompensat na rzecz nieskutecznych usługodawców.

*Prywatne ubezpieczenia zdrowotne:* sprawy oceniane przez Komisję dotyczyły głównie systemów wyrównania ryzyka na rzecz prywatnych ubezpieczycieli w ramach opieki zdrowotnej, np. w Holandii (2006 r.) lub Irlandii (2006 r.)<sup>105</sup>. Systemy wyrównania ryzyka stanowią formę interwencji bezpośredniej, obejmującej zazwyczaj transfery środków finansowych od ubezpieczycieli o niskim stopniu ryzyka na rzecz ubezpieczycieli o wysokim stopniu ryzyka. Stanowią one istotny element rynku ubezpieczeń zdrowotnych i wprowadzane są w celu zapewnienia dostępu do ubezpieczeń zdrowotnych oraz uczciwej konkurencji

---

<sup>103</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/36/WE z dnia 11 marca 2008 r. zmieniająca dyrektywę Rady 92/49/EWG w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie, w odniesieniu do uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji, Dz.U. L 81 z 20.3.2008, s. 69-70.

<sup>104</sup> Sprawa NN 54/2009, *Association bruxelloise des institutions des soins de santé privées asbl (ABISSP) przeciwko Belgii* (Dz.U. C 74 z 24.3.2010, s. 1).

<sup>105</sup> Sprawa N 214/2010, *Risicovereveningssysteem voor Nederlandse zorgverzekeraars* (Dz.U. C 333 z 10.12.2010, s. 3); Sprawa N 46/2003, *System wyrównywania ryzyka ustanowiony przez Irlandię na rynku ubezpieczeń zdrowotnych* (Dz.U. C 186 z 6.8.2003, s. 16).

między ubezpieczycielami. Środki wyrównania ryzyka mają na celu zmniejszenie motywacji ubezpieczycieli do konkurencyjności na zasadzie selekcji ryzyka oraz zachęcenie ubezpieczycieli do konkurencyjności w zakresie kosztów i jakości. Wyrok w sprawie BUPA stanowi, że przedmiotowe transfery środków finansowych mogą stanowić rekompensatę z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym<sup>106</sup>.

### 3.9. Usługi socjalne oraz usługi zapewniane przez władze regionalne

#### 3.9.1. Wielkość sektora i jego charakterystyka strukturalna

Zgodnie z komunikatem Komisji zatytułowanym *Wdrażanie wspólnotowego programu lizbońskiego: usługi socjalne użyteczności publicznej w Unii Europejskiej*<sup>107</sup>, „usługi socjalne obejmują ustawowe i uzupełniające systemy zabezpieczenia społecznego o różnych formach organizacji (wzajemnych lub branżowych) i inne podstawowe usługi świadczone bezpośrednio osobom fizycznym, pełniące rolę zapobiegawczą i służące spójności społecznej, takie jak usługi w zakresie opieki, usługi na rzecz zatrudnienia i usługi szkoleniowe, mieszkalnictwo czynszowe, opieka nad dziećmi i usługi opieki długoterminowej”.

Dane statystyczne w zakresie usług socjalnych łączone są często z usługami w zakresie ochrony zdrowia i dostęp do konkretnych informacji dotyczących różnych podsektorów jest raczej ograniczony<sup>108</sup>. Usługi w zakresie ochrony zdrowia oraz usługi socjalne razem stanowią około 5% produkcji gospodarczej ogółem w UE-27 oraz zapewniają 21,4 mln miejsc pracy. Stopa zatrudnienia w tym sektorze wynosi 10%. Ponadto udział dwóch najważniejszych kategorii usług, opisanych szczegółowo poniżej, czyli opieki długoterminowej i mieszkalnictwa czynszowego, wynosi ponad 2 % PKB w niektórych państwach członkowskich<sup>109</sup>.

W zależności od państwa członkowskiego usługi socjalne świadczone są albo wyłącznie przez administrację publiczną, albo częściowo poprzez usługodawców publicznych i prywatnych. W niektórych państwach działa już dobrze rozwinięty rynek opieki długoterminowej, na którym podmioty publiczne konkurują z podmiotami prywatnymi.

Usługi socjalne świadczone są głównie na poziomie lokalnym przez małe przedsiębiorstwa, którym władze publiczne powierzyły obowiązek świadczenia przedmiotowych usług. W niektórych dziedzinach działają jednak duże przedsiębiorstwa, posiadające spółki zależne w wielu państwach członkowskich.

#### 3.9.2. Opieka długoterminowa

Opieka długoterminowa nad osobami starszymi przybiera różną formę w zależności od państwa członkowskiego: obejmuje ona usługi świadczone w instytucjonalnych placówkach pobytowych („usługi opieki długoterminowej z zakwaterowaniem”), usługi świadczone w placówkach pobytu dziennego lub innych obiektach społecznych („usługi opieki

---

<sup>106</sup> Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 12 lutego 2008 r. w sprawie T-289/03, *BUPA przeciwko Komisji* (patrz przypis 8 powyżej).

<sup>107</sup> Komunikat Komisji pt. *Wdrażanie wspólnotowego programu lizbońskiego: usługi socjalne użyteczności publicznej w Unii Europejskiej*, COM (2006) 177 wersja ostateczna z 26 kwietnia 2006 r.

<sup>108</sup> Zob. rozdział 1 dokumentu roboczego służb Komisji SEC(2010) 1284 z 22 października 2010 r., *Drugie sprawozdanie dwuletnie w sprawie usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym*.

<sup>109</sup> Zob. pkt 3.9.2. odnośnie do opieki długoterminowej oraz pkt 3.9.5. odnośnie do mieszkalnictwa czynszowego

długoterminowej w placówkach społecznych”) oraz usługi świadczone w miejscu zamieszkania („domowe usługi opiekuńcze”). Wyraźnie widoczne jest również duże zróżnicowanie dotyczące dostępności usług w całej Europie, począwszy od krajów skandynawskich, w których zauważa się dużą zależność od instytucjonalnych usług opiekuńczych, skończywszy na innym krańcu Europy w krajach takich jak Portugalia, Hiszpania i Grecja, które charakteryzują się tradycyjnym wsparciem ze strony członków rodziny w zakresie opieki i gdzie formalnie świadczone usługi opieki długoterminowej pozostają marginalne.

Udział opieki długoterminowej w całości wydatków państw członkowskich na ochronę zdrowia waha się między 1 % a 20 %. Oznacza to, że szereg państw członkowskich (w tym Niemcy, Francja, Dania i Belgia) poświęca środki w wysokości od 1 % do 2 % swojego PKB na opiekę długoterminową. Ze względu na proces starzenia się społeczeństwa oczekuje się, że udział ten zwiększy się znacząco we wszystkich państwach członkowskich.<sup>110</sup>

### 3.9.3. *Wczesna edukacja i usługi związane z opieką*

Większość państw europejskich wprowadziła odrębne uregulowania oraz instytucje w zakresie wczesnej edukacji oraz opieki nad dziećmi, pomimo iż w praktyce powyższe dwa rodzaje usług pokrywają się.

### 3.9.4. *Usługi związane z zatrudnieniem*

Usługi związane z zatrudnieniem na terenie Europy zmieniły się znacząco w ciągu ostatniej dekady. Zgodnie z filozofią praw i obowiązków, model pasywny i aktywny w zakresie świadczenia usług związanych z zatrudnieniem został połączony, w oparciu o niego stawia się więcej wymagań wobec klientów danej usługi jak również wobec usługodawców<sup>111</sup>. Możliwie największą zmianę stanowi zwiększone zaangażowanie usługodawców z sektora prywatnego, przynajmniej w zakresie części usług związanych z zatrudnieniem, jak również coraz powszechniejsze zjawisko outsourcingu i podwykonawstwa ze strony operatorów publicznych na rzecz prywatnych w zakresie niektórych funkcji.

### 3.9.5. *Mieszkalnictwo czynszowe*

Mieszkalnictwo czynszowe w Europie obejmuje rozwój, wynajem/sprzedaż oraz utrzymanie mieszkań w przystępnych cenach, jak również ich przyznawanie i zarządzanie nimi, ewentualnie również zarządzanie osiedlami i dzielnicami. Zarządzanie mieszkalnictwem czynszowym w coraz większym stopniu może zawierać aspekty społeczne: np. usługi związane z opieką należą do dziedziny mieszkalnictwa czynszowego lub programów przekwaterowania dla konkretnych grup, jak również zarządzanie zadłużeniem dla gospodarstw domowych o niskich dochodach. W większości przypadków dedykowane placówki zajmują się jednak działalnością dotyczącą opieki i współpracują z instytucjami udostępniającymi mieszkania czynszowe<sup>112</sup>.

---

<sup>110</sup> EUROSTAT, *Wydatki na ochronę zdrowia*, Dane w pigułce, 26/2008 r., s.1.

<sup>111</sup> Zob. roz. 2.1.2 drugiego sprawozdania dwuletniego w sprawie usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym.

<sup>112</sup> Zob. roz. 2.1.4 drugiego sprawozdania dwuletniego w sprawie usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym.

Zgodnie z danymi EUROSTATU wydatki publiczne na mieszkalnictwo czynszowe wynoszą średnio 0,6 % PKB UE-27<sup>113</sup>. Państwa członkowskie, których przedmiotowe wydatki publiczne przekraczają średnią unijną, to w większości przypadków państwa UE-15 (w tym Niemcy, Francja, Szwecja, Dania oraz Zjednoczone Królestwo).

### 3.9.6. *Inne usługi socjalne oraz usługi zapewniane przez władze regionalne*

Duża liczba władz lokalnych oferuje liczne usługi w celu zwiększenia spójności społecznej na poziomie lokalnym. Usługi te świadczone są w celu umożliwienia dostępu do nich dla wszystkich grup (w tym np. rodzin o niskich dochodach, osób niepełnosprawnych lub osób znajdujących się w trudnej sytuacji socjalnej). Usługi będące przedmiotem wniesionych skarg, wstępnych zgłoszeń lub zapytań ze strony państw członkowskich obejmują:

- zajęcia rekreacyjne (np. baseny, zoo, ośrodki sportowe, kluby młodzieżowe),
- zajęcia edukacyjne i kulturalne dla dzieci i dorosłych (np. opieka nad dziećmi, biblioteki, ośrodki kształcenia, muzea),
- poradnictwo dla osób w trudnej sytuacji socjalnej,
- schroniska dla bezdomnych,
- domy kultury,
- lokalne ratusze/sale koncertowe.

Świadczenie usług tego typu jest ważne nie tylko ze względu na spójność społeczną na poziomie lokalnym, lecz również ze względu na spójność regionalną danego państwa członkowskiego. Władze lokalne wspierają finansowo muzea, ratusze, koncerty, wystawy w celu zaoferowania wydarzeń kulturalnych, które w przeciwnym razie nie zostałyby zorganizowane.

### 3.9.7. *Ramy regulacyjne*

W przypadku usług socjalnych ocena zgodności oparta jest na postanowieniach pakietu w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Nie istnieją żadne uregulowania sektorowe na poziomie unijnym. Na mocy decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym pomoc dla mieszkalnictwa czynszowego jest jednak zwolniona z obowiązku powiadomienia niezależnie od wysokości przyznanej rekompensaty, pod warunkiem że spełnione zostały wymogi zawarte w przedmiotowej decyzji (zob. pkt 2.2.1 powyżej).

Usługi w zakresie kultury stanowią specjalny przypadek w tym zakresie, ponieważ na mocy postanowień art. 107 ust. 3 lit. d) Traktatu wchodzi one w zakres zastosowania wyjątku odnośnie do zakazu pomocy państwa. Powyższe nie wyklucza jednak możliwości uznawania ich za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, jeśli spełniają niezbędne wymogi.

---

<sup>113</sup> EUROSTAT, *Publikacje statystyczne ISSN 1581-9365, Europejskie statystyki na temat ochrony socjalnej – Ochrona socjalna – wydatki i dochody*, Dane z lat 1997- 2005.

### 3.9.8. Praktyka decyzyjna Komisji

*Opieka długoterminowa:* Komisja otrzymała skargi ze strony konkurentów prywatnych w Niemczech i Holandii, dotyczące finansowania podmiotów świadczących usługi opieki długoterminowej. Przedmiotowe finansowanie publiczne zostało uznane za zgodne z wymogami zawartymi w pakiecie w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

*Mieszkalnictwo czynszowe:* W dniu 15 grudnia 2009 r. Komisja podjęła ważną decyzją dotyczącą mieszkalnictwa czynszowego w Holandii, uznając holenderski system mieszkalnictwa czynszowego za zgodny z zasadami unijnymi dotyczącymi pomocy państwa na podstawie art. 106 ust. 2 TFUE<sup>114</sup>. Przedmiotowa decyzja zatwierdzająca zgodność oparta jest na zobowiązaniach ze strony Holandii dotyczących dostosowania obecnego systemu do unijnych zasad w zakresie pomocy państwa. W szczególności fundusze państwowe nie mogą być wykorzystywane do finansowania działalności o charakterze handlowym, a mieszkania czynszowe powinny być przydzielane w sposób przejrzysty według obiektywnych kryteriów. Komisja otrzymała również szereg skarg ze strony innych państw członkowskich.

*Inne usługi socjalne oraz usługi zapewniane przez władze regionalne:* Komisja otrzymała znaczną ilość skarg dotyczących innych rodzajów usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i usług świadczonych lokalnie, jak również wstępne zgłoszenia i zapytania ze strony państw członkowskich. Wiele z przedmiotowych usług po dogłębnym zbadaniu zostało zakwalifikowanych jako wchodzące w zakres stosowania decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, i z tego względu niewymagających powiadomienia.

Odnosnie do usług o wymiarze głównie kulturalnym, duża ilość powiadomień rozpatrzona została na podstawie art. 107 ust. 3 lit. d). Usługi związane z kulturą – szczególnie jeśli świadczone są na poziomie lokalnym – spełniają jednak często kryteria definicji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, dlatego mogą być wyłączone z wymogu zgłoszenia na mocy decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

### 3.10. Podręcznik w zakresie usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym

W związku z komunikatem z 2007 r. służby Komisji opublikowały pierwotnie dwa dokumenty dotyczące najczęściej zadawanych pytań (FAQ) z zakresu stosowania zasad dotyczących pomocy państwa oraz zamówień publicznych<sup>115</sup>. Dokumenty te miały na celu omówienie zagadnień podniesionych przez różne zainteresowane podmioty stosujące przedmiotowe zasady.

Służby Komisji zaktualizowały ostatnio powyższe dwa dokumenty w oparciu o dodatkowe pytania wniesione za pomocą IIS, nowe orzecznictwo oraz dalsze zagadnienia poruszone przez zainteresowane strony. Aktualizacja przedstawiona jest w formie zintegrowanej, jako pojedynczy dokument zatytułowany „*Podręcznik w sprawie stosowania unijnych zasad dotyczących pomocy państwa, zamówień publicznych oraz rynku wewnętrznego do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, a w szczególności do usług socjalnych*”

---

<sup>114</sup> Sprawa N 642/2009, *Projet d'appui spécifique aux associations de logement pour les approches de district* (Dz.U. C 31 z 09.02.2010, s. 6-7).

<sup>115</sup> Zob. przypis 2 powyżej.

świadczonych w interesie ogólnym”<sup>116</sup>. Podręcznik opisuje wszystkie dziedziny prawa unijnego w jednym dokumencie, aby zapewnić jego przystępność dla użytkownika oraz czytelność.

Podobnie jak w przypadku pytań zadawanych przez IIS, podręcznik nie ogranicza się do wyjaśnienia postanowień pakietu środków w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w zakresie zagadnień takich jak powierzanie zobowiązań oraz rekompensata. Obejmuje on również pytania natury ogólnej, takie jak definicja usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz rozróżnienie pomiędzy działalnością gospodarczą a działalnością niemającą charakteru gospodarczego.

Ze względu na fakt, że podręcznik wydany został przez służby Komisji niedawno, zainteresowane podmioty nie miały jeszcze okazji wypowiedzieć się na jego temat w ramach prowadzonych konsultacji. Uwagi na temat dokumentów z 2007 r. dotyczących najczęściej zadawanych pytań potwierdzają tezę, że dokumenty te były często odbierane jako użyteczne w celu zapewnienia pewności prawa. Wiele zainteresowanych podmiotów, podobnie jak w przypadku IIS, nie uważa ich jednak za wystarczający substytut bardziej oficjalnych wytycznych wydawanych przez Komisję.

#### **4. PROCES KONSULTACJI SPOŁECZNYCH**

Punkt 25 ram dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz art. 9 decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym przewiduje przeprowadzenie przez Komisję szeroko zakrojonego procesu konsultacji w sprawie stosowania postanowień pakietu dotyczącego usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Proces konsultacji, zakończony w 2010 r., obejmował złożenie sprawozdań przez państwa członkowskie oraz szeroko zakrojone konsultacje z zainteresowanymi podmiotami.

Celem konsultacji była próba określenia wpływu przedmiotowego pakietu na realizację oraz skuteczność usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w Europie oraz określenie dziedzin w zakresie przedmiotowych zasad wymagających ewentualnych usprawnień.

##### **4.1. Sprawozdawczość państw członkowskich**

Pierwszym etapem procesu konsultacji były sprawozdania przedłożone przez państwa członkowskie<sup>117</sup>. Przygotowanie sprawozdań miało miejsce w latach 2008-2009. Gromadzenie szczegółowych informacji statystycznych w zakresie świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym ze strony różnych organów administracji krajowej nastąpiło z trudnością wielu państwom członkowskim. Niektóre państwa członkowskie

---

<sup>116</sup> Dokument roboczy służb Komisji SEC(2010) 1545 z dnia 7 grudnia 2010 r., *Podręcznik w sprawie stosowania unijnych zasad dotyczących pomocy państwa, zamówień publicznych oraz rynku wewnętrznego do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, a w szczególności do usług społecznych świadczonych w interesie ogólnym*.

<sup>117</sup> Obowiązek sprawozdawczy określony jest w art. 8 decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, narzucającym na państwa członkowskie obowiązek przedłożenia: "... sprawozdań w sprawie wdrożenia przedmiotowej decyzji, zawierających szczegółowy opis warunków jej stosowania we wszystkich sektorach, w tym w sektorze mieszkalnictwa czynszowego i dotyczącego szpitali..."

wskazały na fakt, że zasady zawarte w pakiecie dotyczącym usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym stosowane są często na poziomie regionalnym lub nawet lokalnym o niskim stopniu koordynacji krajowej, co bardzo utrudniło proces gromadzenia danych. Wiele państw członkowskich nie przekazało *de facto* żadnych danych statystycznych dotyczących stosowania decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, podczas gdy inne państwa zawarły w swoich sprawozdaniach głównie dane dotyczące rekompensat z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym na szczeblu centralnym administracji krajowej.

Zamiast podania szczegółowych danych statystycznych dotyczących stosowania przedmiotowego pakietu, większość państw członkowskich skoncentrowała się na przedstawieniu praktycznych aspektów związanych ze stosowaniem pakietu dotyczącego usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

Uwagi otrzymane ze strony państw członkowskich nie ograniczają się do instrumentów oraz wymogów samego pakietu środków dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Państwa członkowskie przedstawiły w sprawozdaniach również uwagi dotyczące definicji pomocy na podstawie art. 107 TFUE oraz konsekwencje wyroku Trybunału Sprawiedliwości<sup>118</sup> w sprawie *Altmark*<sup>119</sup>.

#### **4.2. Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

W 2010 r. służby Komisji przeprowadziły również szeroko zakrojone konsultacje społeczne<sup>120</sup>. Celem konsultacji była ocena doświadczeń zainteresowanych podmiotów w zakresie stosowania postanowień pakietu dotyczącego usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, obejmowały ona również pytania dotyczące uznania niektórych środków za pomoc państwa (art. 107 TFUE), jak również pytania dotyczące wyroku *Altmark*.

Konsultacje te spotkały się z zainteresowaniem ze strony wielu organizacji. Komisja otrzymała 107 istotnych raportów<sup>121</sup>. Cztery ze 107 przedmiotowych raportów nadesłane zostały bezpośrednio przez państwa członkowskie, 23 przez inne podmioty publiczne, 64 przez podmioty świadczące usługi w ogólnym interesie gospodarczym (i ich organizacje), działające w różnych państwach członkowskich UE, oraz 16 raportów ze strony organizacji np. ośrodków akademickich i przedstawicieli ogółu społeczeństwa<sup>122</sup>.

#### **4.3. Kluczowe zagadnienia wynikające z konsultacji**

W proces konsultacji, zainicjowany przez służby Komisji, zaangażowały się bardzo zróżnicowane grupy zainteresowanych podmiotów działających w różnych sektorach gospodarczych. Administracja krajowa, władze miejskie, duże prywatne podmioty gospodarcze, podmioty świadczące usługi społeczne, podatnicy wyrażali często różne opinie oraz życzenia. Zakres otrzymanych raportów oraz wyrażone opinie są dlatego bardzo

---

<sup>118</sup> Zob. sekcja 2 powyżej.

<sup>119</sup> Komisja opublikowała otrzymane raporty na stronie internetowej Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji: [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010\\_sgei/reports.html](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010_sgei/reports.html)

<sup>120</sup> Przedmiotowa konsultacja zainteresowanych podmiotów rozpoczęła się 10 czerwca 2010 r. i zakończyła 10 września 2010 r., pomimo że szereg uwag otrzymano po upływie terminu z dnia 10 września.

<sup>121</sup> Załącznik 1 zawiera zestawienie otrzymanych znaczących raportów.

<sup>122</sup> Komisja opublikowała otrzymane raporty na stronie internetowej Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji: [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010\\_sgei/index\\_en.html#replies](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010_sgei/index_en.html#replies)

zróznicowane. Streszczenie ogranicza się więc do najważniejszych i powtarzających się zagadnień, poruszanych w różnych raportach ze strony państw członkowskich oraz innych zainteresowanych podmiotów.

#### *4.3.1. Ogólna ocena pakietu w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym*

Szereg państw członkowskich oraz innych zainteresowanych podmiotów uznaje pakiet dotyczący usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym za bardzo użyteczny instrument. Uważa się, że w porównaniu do sytuacji sprzed 2005 r. pakiet dotyczący usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym przyczynił się do ogólnej poprawy w zakresie pewności prawa. Decyzja w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym została również przyjęta pozytywnie, jako środek zmniejszający obciążenie administracyjne związane z potrzebą powiadamiania o każdym środku pomocy państwa w ramach programów dotyczących rekompensaty finansowej z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

Wiele państw członkowskich i zainteresowanych podmiotów uważa instrumenty opracowane przez Komisję w ramach pakietu dotyczącego usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (przede wszystkim rama i decyzja w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym) za odpowiadające ich potrzebom, i nie widzi dalszej potrzeby zastępowania lub uzupełniania tych dokumentów innymi instrumentami prawnymi<sup>123</sup>.

W ramach ogólnej konsultacji zainteresowanych podmiotów zadano również pytanie, czy zasady zawarte w pakiecie dotyczącym usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym są poprawnie stosowane. Znaczna liczba respondentów z różnych sektorów oraz państw członkowskich uważa niestety, że nie są one stosowane poprawnie. Najczęściej wymieniane powody ich nieadekwatnego stosowania odnoszą się do faktu, że decydenci na poziomie władz regionalnych i lokalnych często nie są poinformowani o istnieniu pakietu dotyczącego usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz o powiązanych z nim zobowiązaniach.

#### *4.3.2. Wnioski w sprawie doprecyzowania*

Konsultacja wykazała wyraźnie, że wiele państw członkowskich oraz innych zainteresowanych podmiotów oczekuje dodatkowego doprecyzowania szeregu zasadniczych zagadnień, stanowiących podstawę zasad dotyczących pomocy państwa w ramach usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Respondenci uznają, że pomocne byłyby dalsze wskazówki, niezależne od środków wyjaśniających udostępnionych już przez Komisję<sup>124</sup>.

Dotyczy to między innymi zakresu postanowień Traktatu dotyczących pomocy państwa (np. rozróżnienie między działalnością gospodarczą a działalnością niemającą charakteru gospodarczego), definicję usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, definicję pomocy państwa zawartą w art. 107 TFUE (np. pojęcie wpływu na wymianę handlową

---

<sup>123</sup> Pozostaje to bez uszczerbku dla wniosków o opracowanie nowych instrumentów prawnych, w szczególności w celu zwiększenia pewności prawa w zakresie niektórych kluczowych zagadnień; zob. poniżej.

<sup>124</sup> Zob. sekcja 3.10 powyżej. Zainteresowane podmioty nie mogły uwzględnić najnowszej wersji przewodnika w zakresie zasad dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w trakcie konsultacji, ponieważ przedmiotowy przewodnik został wydany po ich zakończeniu.



między państwami członkowskimi) oraz wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Altmark* (np. wymóg analizy porównawczej zawarty w czwartym kryterium *Altmark*).

Zagadnienia wymienione powyżej nie zostały ujęte w pakiecie dotyczącym usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, lecz wynikają z prawa pierwotnego UE oraz powiązanego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Niektóre podmioty uznają więc, że definicje te nie podlegają kontroli Komisji w momencie zmian wprowadzanych do pakietu dotyczącego usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Rola Komisji w tym zakresie ogranicza się zatem do doprecyzowania oraz interpretacji pojęć oraz kryteriów wprowadzanych przez prawo pierwotne i Trybunał Sprawiedliwości.

*Pojęcie działalności gospodarczej oraz przedsiębiorstwa:* Jak wyjaśniono powyżej, europejskie zasady dotyczące pomocy państwa odnoszą się tylko do przedsiębiorstw prowadzących działalność gospodarczą. Niemające charakteru gospodarczego usługi świadczone w interesie ogólnym nie podlegają więc przedmiotowym zasadom. Ogólne rozróżnienie między usługami o charakterze gospodarczym a usługami niemającymi charakteru gospodarczego pojawiało się często w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości w ramach definicji zakresu zastosowania zasad dotyczących pomocy państwa. Najważniejszym kryterium stosowanym w tym kontekście jest fakt istnienia rynku dla przedmiotowych usług. Wiele państw członkowskich i innych zainteresowanych podmiotów uważa jednak, że pojęcie działalności gospodarczej jest trudne do zastosowania w praktyce. Część przedmiotowych trudności wynika z faktu, że niektóre z usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym organizowane są w różny sposób w ramach UE. W rezultacie fakt uznania danej usługi świadczonej w interesie ogólnym za działalność niemającą charakteru gospodarczego w jednym państwie członkowskim nie oznacza, że taka sama kwalifikacja stosowana jest na całym obszarze UE. Szereg państw członkowskich i wiele innych zainteresowanych podmiotów poprosiło więc Komisję o dalsze wytyczne dotyczące zasad ogólnych różnicowania między działalnością gospodarczą dla celów stosowania zasad pomocy państwa, a działalnością niemającą charakteru gospodarczego oraz o konkretne przykłady obrazujące ich zastosowanie.

*Definicja usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym:* Poza wnioskami o doprecyzowanie pojęcia działalności gospodarczej, niektóre zainteresowane podmioty domagają się określenia usług kwalifikujących się jako świadczone w ogólnym interesie gospodarczym oraz minimalnych wymagań w tym zakresie. Równocześnie uznają też czasem, że jeśli definiowanie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (poza sektorami regulowanymi na poziomie unijnym) należy do kompetencji państw członkowskich, nie widzą konieczności dalszych wytycznych w tym zakresie ze strony Komisji.

*Pojęcie wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi:* Wiele zainteresowanych podmiotów zwróciło uwagę na trudności w rozstrzygnięciu, czy dana działalność ma wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Zgodnie z art. 107 TFUE stwierdzenie przedmiotowego wpływu jest konieczne, aby uznać rekompensatę z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym za pomoc państwa. Niejasności w tym zakresie dotyczą głównie usług organizowanych przez władze lokalne w odniesieniu do stosunkowo niskich kwot rekompensaty. Zgłaszający uwagi poprosili więc Komisję, aby ustaliła kryteria pozwalające na stwierdzenie przedmiotowego wpływu na wymianę handlową wewnątrz UE. Niektóre zainteresowane podmioty przedłożyły konkretne propozycje w tym zakresie, w tym dotyczące kwoty rekompensaty za

przedmiotową usługę, zasięgu geograficznego usługi w zakresie potencjalnych użytkowników oraz wielkości danej gminy.

*Wymóg analizy porównawczej zawarty w czwartym kryterium Altmark:* Szereg respondentów odniósł się do czwartego wymogu *Altmark* w formie określonej przez Trybunał Sprawiedliwości<sup>125</sup>. Większość z tych uwag dotyczy poziomu odniesienia w postaci prawidłowo zarządzanego przedsiębiorstwa, na którym to Trybunał Sprawiedliwości oparł swój wyrok w sprawie *Altmark*, jako metodzie alternatywnej gwarantującej, że rekompensata publiczna nie przekroczy poziomu, który byłby niezbędny dla wydajnego podmiotu gospodarczego. Wiele z otrzymanych raportów dotyczących przedmiotowego zagadnienia podkreślało, że wymóg prawidłowo zarządzanego przedsiębiorstwa jest trudny do zastosowania dla administracji publicznej oraz usługodawców. Uważa się ogólnie, że wybór odpowiedniego przedsiębiorstwa jako poziomu odniesienia może, w zależności od danego rynku, okazać się bardzo trudnym przedsięwzięciem.

*Powierzenie obowiązku świadczenia usług:* Niektórzy respondenci poprosili Komisję o doprecyzowanie wymogów odnoszących się do kwestii powierzenia obowiązku świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym danemu przedsiębiorstwu.

*Wewnętrzne udzielanie zamówień oraz współpraca między organami publicznymi:* Niektórzy respondenci poprosili Komisji o doprecyzowanie, w jaki sposób zgodnie z zasadami dotyczącymi pomocy państwa dokonuje się oceny świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym przez dostawców wewnętrznych lub w ramach współpracy pomiędzy organami publicznymi.

*Wysokość rekompensaty:* Wiele zainteresowanych podmiotów poprosiło Komisję o doprecyzowanie niektórych wymogów zawartych w pakiecie dotyczącym usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w zakresie dopuszczalnej wysokości rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz metody unikania nadmiernej rekompensaty. Odnoszą się oni do trudności w określeniu dochodów, które należy wziąć pod uwagę w zakresie obliczania rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz poziomu odniesienia, który należy zastosować.

*Zależności między pakietem dotyczącym usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz sektorowymi przepisami w zakresie pomocy państwa:* Część otrzymanych uwag dotyczy powiązań między stosowaniem pakietu dotyczącego usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz przepisów sektorowych, wymienionych w niniejszym sprawozdaniu.

*Zależności między zasadami dotyczącymi pomocy państwa oraz zasadami dotyczącymi zamówień publicznych:* Wiele uwag otrzymanych od zainteresowanych podmiotów oraz państw członkowskich porusza temat zależności między zasadami dotyczącymi pomocy państwa w zakresie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, a stosowaniem unijnych zasad dotyczących zamówień publicznych<sup>126</sup>. Często przywoływanym argumentem jest fakt, że przeprowadzenie procedury przetargowej zgodnie z odpowiednimi przepisami

---

<sup>125</sup> Zob. sekcja 2 powyżej.

<sup>126</sup> W szczególności: Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi, Dz.U. L 134 z 30.4.2004, s. 114–240.

unijnymi powinno zostać uznane za wystarczający środek wykluczający występowanie pomocy państwa. Niektórzy usługodawcy rozwijają powyższy argument, podkreślając, że procedury dotyczące udzielania koncesji na usługi powinny również być uznawane za wystarczające w tym zakresie. W oparciu o aktualny stan prawny procedury dotyczące udzielania koncesji na usługi nie podlegają żadnym szczegółowym uregulowaniom wynikającym z unijnych dyrektyw w sprawie zamówień publicznych, podlegają jednak ogólnym wymogom przewidzianym w TFUE w zakresie przejrzystości oraz równego traktowania. Odnośnie do wyboru kryteriów przyznania, niektóre państwa członkowskie oraz podmioty świadczące usługi w ogólnym interesie gospodarczym uważają, że normy zastosowane przez Trybunał Sprawiedliwości w oparciu o zasady dotyczące pomocy państwa („*świadczenie usług po najniższych kosztach dla społeczeństwa*”) powinny być interpretowane jako całkowicie zgodne z wymogami unijnych przepisów dotyczących zamówień publicznych („*oferta najkorzystniejsza ekonomicznie*”). W szczególności odnośnie do usług socjalnych wielu respondentów działających obecnie w tym sektorze pokreśliło, że kryteria jakościowe powinny odgrywać ważną rolę w przeciwieństwie do podejmowania decyzji w oparciu wyłącznie o kwestię cenową.

#### 4.3.3. *Usługi socjalne – wnioski o lepsze uwzględnienie ich szczególnego charakteru*

Wiele z raportów otrzymanych w trakcie konsultacji z zainteresowanymi podmiotami dotyczy sposobów traktowania niektórych rodzajów usług socjalnych.

Obawy wyrażone w tym zakresie odnoszą się do obecnie obowiązujących zasad, które wydają się być w stopniu niewystarczającym ukierunkowane na uwzględnienie szczególnego charakteru usług socjalnych. Opinia ta jest często dzielona przez podmioty świadczące usługi socjalne oraz organy publiczne zaangażowane w zlecenie przedmiotowych usług. Niektóre zainteresowane podmioty uważają, że nawet jeśli usługi socjalne świadczone są w kontekście gospodarczym (i że z tego względu podlegają zasadom dotyczącym pomocy państwa), są one ściśle związane z celami czysto społecznymi i są motywowane tymi celami, dlatego cele te powinny zostać uwzględnione przy ich rozpatrywaniu w kontekście zasad dotyczących pomocy państwa.

Państwa członkowskie oraz zainteresowane podmioty przedłożyły szereg propozycji mających na celu lepsze uwzględnienie szczególnego charakteru usług socjalnych w kontekście zasad dotyczących pomocy państwa. Jedną z najczęściej wymienianych propozycji jest rozszerzenie listy działań objętych decyzją w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, która aktualnie dotyczy tylko szpitali oraz mieszkalnictwa czynszowego. Oznacza to, że rekompensata w ramach przedmiotowych działań może zostać przyznana bez obowiązku uprzedniego zgłoszenia pomocy państwa, niezależnie od wysokości przyznanych rekompensat, pod warunkiem spełnienia wymogów zawartych w decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Inne propozycje w tym zakresie obejmują wprowadzenie szczegółowych i uproszczonych zasad dotyczących powierzania obowiązku świadczenia usług socjalnych, obliczania wysokości rekompensat i unikania nadmiernych rekompensat.

#### 4.3.4. *Usługi zapewniane przez władze lokalne – wnioski o środki wspólne*

Wiele zainteresowanych podmiotów uważa wymogi pakietu dotyczącego usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym za niewspólne dla programów dotyczących rekompensaty finansowej przez społeczności lokalne, mających bardzo ograniczony wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Obawy te przedstawione były

również przez wiele gmin, które uważają, że przestrzeganie postanowień zawartych w pakiecie dotyczącym usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym stanowi dla nich dodatkowe obciążenie administracyjne. Postulują one zwiększenie proporcjonalności wymogów w odniesieniu do ich usług, w szczególności wymogów zawartych w decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

Niektóre zainteresowane podmioty i państwa członkowskie proponują, aby rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nieprzekraczające pewnych pułapów były całkowicie zwolnione z weryfikacji w zakresie pomocy państwa. Przedłożone propozycje osiągnięcia powyższego celu obejmują wprowadzenie odrębnego pułapu *de minimis* dla usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, wyższego od progu ogólnego w wysokości 200 000 EUR ustalonego na podstawie rozporządzenia w sprawie pomocy *de minimis*<sup>127</sup>. Przedmiotowy pułap *de minimis* różniłby się od pułapów przewidzianych obecnie w decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym tym, że rekompensata niższa od przedmiotowego progu nie byłaby uznawana za pomoc państwa. Nie byłoby również konieczne spełnienie wymogów merytorycznych zawartych w decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w zakresie powierzenie obowiązku świadczenia usług oraz rekompensat finansowych.

#### 4.3.5. Uwagi dotyczące usług komercyjnych świadczonych na dużą skalę

Uwagi przedłożone przez zainteresowane podmioty odnośnie do usług w ogólnym interesie gospodarczym świadczonych na dużą skalę różnią się w wielu aspektach od raportów dotyczących głównie usług socjalnych lub usług w ogólnym interesie gospodarczym świadczonych na małą skalę. Szereg podmiotów świadczących usługi komercyjne o dużej skali podkreśla, że postanowienia obowiązującej decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w szczególności jeśli chodzi o określone w niej pułapy, zwolniły *de facto* szereg znaczących środków rekompensaty finansowej z nadzoru ze strony Komisji w zakresie pomocy państwa.

W tym kontekście niektóre zainteresowane podmioty podkreśliły również fakt, że aktualne ramy dotyczące usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nie zawierają wymogu sprawdzania efektywności lub przeprowadzania analizy skutków antykonkurencyjnych danej rekompensaty. Postanowienia ram dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym pozwalają na rekompensatę wszystkich kosztów poniesionych przez danego usługodawcę. Zasugerowano też, że Komisja w swoich analizach mogłaby położyć większy nacisk na kwestie wydajności oraz rekompensat, zamiast skupiać się wyłącznie na kwestiach rekompensaty kosztów oraz rozsądnego zysku. Jak wspomniano w pkt 3 powyżej, obowiązują również przepisy sektorowe, które wbrew postanowieniom ram dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, zawierają postanowienia odnośnie do zgodności z obowiązkiem dotyczącym wydajności. Rozporządzenie 1370/2007 nakłada nie tylko obowiązek przeprowadzenia procedury przetargowej dla niektórych rodzajów zamówień w zakresie transportu lądowego, lecz również stanowi, że mechanizm rekompensaty musi propagować utrzymanie lub rozwój systemu skutecznego zarządzania przez podmiot świadczący usługi publiczne.

Niektórzy przedsiębiorcy podkreślali również, że rola „rozsądnego zysku” w zakresie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nie powinna być przeceniana. Twierdzą

---

<sup>127</sup> Rozporządzenie Komisji 2006/1998/WE z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis* (Dz.U. L 379 z 28.12.2006, s. 5-10).

oni, że zamiast koncentrować się na rozwijaniu przepisów dotyczących rozsądnego zysku, Komisja powinna wspierać stosowanie procedur przetargowych stanowiących najlepszą metodę ustalenia właściwego pułapu rekompensat.

## 5. WNIOSKI

Od momentu jego wprowadzenia w 2005 r. pakiet środków w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym znalazł zastosowanie w wielu sektorach ekonomicznych w szeregu państw członkowskich.

W ramach niektórych z nich, jak np. sektora transportowego oraz sektora ochrony zdrowia, wniesiono znaczną ilość spraw dotyczących pomocy państwa. Inne sektory, jak np. sektor energii i usług w zakresie ochrony środowiska, pomimo ich dużego znaczenia gospodarczego, były do chwili obecnej poddane tylko ograniczonej kontroli Komisji w zakresie pomocy państwa.

Zbadane przez Komisję zagadnienia dotyczące konkurencji różnią się znacząco w zależności od charakterystyki danego sektora.

- Niektóre rodzaje działalności w zakresie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym charakteryzują się obecnością dużych uczestników rynku, działających na skalę krajową a nawet międzynarodową. Często działalność powyższych podmiotów nie jest ograniczona do świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym lub co najmniej podzielona jest między różne kategorie powierzenia obowiązku świadczenia przedmiotowych usług.
- Inne usługi organizowane są i świadczone często na poziomie władz lokalnych i pomimo, że teoretycznie podlegają wymogom w zakresie pomocy państwa, mają one stosunkowo ograniczony wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi, a tym samym mniejsze prawdopodobieństwo wywołania poważnych zakłóceń konkurencji.

Niektóre sektory regulowane się przez szczegółowe zasady udzielania pomocy państwa lub ogólne prawodawstwo unijne regulujące stopień otwarcia rynku oraz konkurencję. Tak jest w przypadku sektorów transportowego, telekomunikacyjnego, pocztowego oraz energetycznego. Uregulowania sektorowe zastępują często ogólne zasady w zakresie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym lub mają przynajmniej wpływ na ich interpretację oraz stosowanie.

Proces konsultacji przeprowadzony przez Komisję wykazał, że państwa członkowskie oraz zainteresowane podmioty uważają ogólnie, że pakiet środków w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym okazał się użyteczny w ramach ogólnego celu zapewnienia pewności prawa w tej dziedzinie. Uważa się jednak również, że niektóre aspekty pakietu środków mogą wymagać zmian w celu uproszczenia ich praktycznego zastosowania.

Również w przypadku praktyki decyzyjnej Komisji komentarze i uwagi przedłożone przez zainteresowane podmioty zależą w pewnym stopniu od danego sektora. W przypadku niektórych kategorii działalności (w szczególności usług socjalnych i usług świadczonych na małą skalę) wiele podmiotów uważa obowiązujące ramy za niewystarczająco elastyczne. Uważa się jednak również, że obowiązujące zasady zwalniają *de facto* szereg znaczących środków rekompensaty finansowej z nadzoru w zakresie pomocy państwa oraz że więcej uwagi należałoby poświęcić kwestii wydajnego świadczenia przedmiotowych usług.

Poza uwagami na temat postanowień zawartych w pakiecie środków dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, wiele podmiotów uważa, że szereg podstawowych pojęć dotyczących przedmiotowych zasad wymaga dalszego doprecyzowania przez Komisję. Dotyczą one np. pojęcia działalności gospodarczej w ramach zasad pomocy państwa, kwestii, które usługi mogą zostać naturalnie uznane za świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, konieczności występowania wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi oraz zasad nałożonych przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie *Altmark*.

Zainteresowane podmioty uważają często również, że potencjalne efekty synergii pomiędzy zasadami dotyczącymi pomocy państwa i zasadami dotyczącymi zamówień publicznych powinny być wzmacniane.