

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Pomoc państwa i usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym

(2017/C 088/05)

Sprawozdawca: Markus Töns (DE/PES), poseł do parlamentu krajowego Nadrenii Północnej-Westfalii

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Uwagi ogólne

1. Niniejszą opinią z inicjatywy własnej odnosi się do następujących inicjatyw Komisji: (i) zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa według art. 107 ust. 1 TFUE⁽¹⁾; (ii) procedury konsultacji na temat projektu rozszerzenia ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych⁽²⁾, zgodnie z którym określona pomoc inwestycyjna dla portów i lotnisk ma zostać wyłączona z uprzedniej kontroli pomocy państwa dokonywanej przez Komisję; (iii) planowanej przez Komisję weryfikacji „pakietu Almunii” oraz nowego uregulowania wygasającego rozporządzenia w sprawie pomocy *de minimis* w przypadku usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.
2. Podkreśla, że europejskie zasady dotyczące pomocy dla usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nie mogą ograniczać się tylko do zasad konkurencji, lecz muszą w pełni uwzględniać zapewniony w traktatach szeroki margines swobody państw członkowskich, jeśli chodzi o ustalanie definicji tego, co uznaje się za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, a także brać pod uwagę zasady samorządności lokalnej i regionalnej, spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz neutralność względem przepisów regulujących prawo własności w państwach członkowskich (art. 3 TUE, art. 14, 106, 345 TFUE i protokół nr 26). Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym muszą odzwierciedlać różnice w potrzebach, preferencjach użytkowników i zamówieniach publicznych, które mogą wynikać z różnych kontekstów geograficznych, uwarunkowań społecznych lub kulturowych oraz procesów demokratycznych w państwach członkowskich. Komitet Regionów przypomina, że kontrolę pomocy państwa można przeprowadzić tylko wtedy, gdy krajowe, regionalne lub lokalne regulowanie lub finansowanie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym ma skutki transgraniczne bądź istotne dla rynku wewnętrznego.
3. Podkreśla szczególne znaczenie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym dla wzrostu i zatrudnienia oraz fakt, że usługi takie są często warunkiem dalszych inwestycji publicznych i prywatnych. Należy je w związku z tym postrzegać również pod kątem europejskiego programu w zakresie inwestycji. W tym kontekście trzeba zwrócić uwagę na roczną analizę wzrostu gospodarczego na 2016 r. dokonaną przez Komisję, według której „ważne jest, by państwa członkowskie w szerszym zakresie wspierały inwestycje społeczne, w tym w obszarach ochrony zdrowia, opieki nad dziećmi, mieszkalnictwa i usług rehabilitacji, aby zwiększyć obecne i przyszłe zdolności obywateli do aktywności zawodowej i dostosowywania się do rynku pracy. [...] Inwestycje społeczne z czasem przynoszą zyski gospodarcze i społeczne, przede wszystkim pod względem perspektyw zatrudnienia, dochodów z pracy i wydajności pracy, zapobiegania ubóstwu i zwiększania spójności społecznej”.
4. Apeluje w związku z tym o dalsze rozważenie zgodnego z pomocą państwa wspierania środkami europejskimi usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Na przykład należy jeszcze bardziej uprościć stosowanie przepisów o pomocy państwa, przykładowo przez wprowadzenie związanego z prostymi kryteriami (takimi jak zgodność z zatwierdzonymi programami operacyjnymi) domniemania prawnego zgodności przyznanej pomocy finansowej z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Nierówne traktowanie zarządzanych bezpośrednio funduszy UE, takich jak EFIS i „Horyzont 2020”, i europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w zakresie prawa o pomocy państwa nie jest uzasadnione, zwiększa obciążenia administracyjne i utrudnia synergię między instrumentami, do której dąży sama Komisja Europejska.
5. Ubolewa, że Komisja nadal odmawia stosowania w zakresie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym art. 14 TFUE jako podstawy prawnej przepisów o pomocy państwa dla usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, która zagwarantowałaby zwykłą procedurę ustawodawczą, a przez to większą pewność prawa i legitymację demokratyczną.

⁽¹⁾ Zob. zawiadomienie z dnia 19 maja 2016 r.: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/notice_aid_en.html.

⁽²⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-622_en.htm.

6. Stwierdza, że europejskie otoczenie regulacyjne dotyczące pomocy państwa w przypadku usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym stało się zbyt rozległe, zbyt szczegółowe i niejasne z powodu złożonego stanu rzeczy, sprzecznej interpretacji różnych pojęć i wieloletnich dostosowań. Obciążenia administracyjne organów publicznych przyznających pomoc i przedsiębiorstw muszą ulec dalszemu zmniejszeniu, a zasoby Komisji powinny zostać skoncentrowane na wdrażaniu przepisów dotyczących pomocy państwa w przypadkach o największych skutkach dla rynku wewnętrznego. Podkreśla także, że złożoność regulacji może prowadzić również do tego, że nie będą one wystarczająco znane, przez co nie zostaną wykorzystane specjalne możliwości dla usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Apeluje w związku z tym do Komisji, by ograniczyć liczne akty prawa wtórnego i instrumenty „miękkiego prawa” dotyczące pomocy państwa (rozporządzenia, komunikaty, wytyczne itd.) i w miarę możliwości je połączyć.

7. Powtarza, że zasadniczo odrzuca włączanie przez Komisję dodatkowych kryteriów jakości i skuteczności do oceny zgodności przy finansowaniu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Aspekty jakości i skuteczności, które dodatkowo ograniczają pole manewru lokalnych i regionalnych organów udzielających wsparcia, zasadniczo nie podlegają kompetencjom Komisji przyznanym jej na mocy przepisów rozdziału TFUE dotyczącego konkurencji. Tym samym decyzje dotyczące jakości i skuteczności należy pozostawić w zakresie uprawnień władz lokalnych i regionalnych⁽³⁾.

8. Podkreśla, że umowy handlowe UE nie obejmują prawa UE, państw członkowskich i ich samorządów do regulowania we własnym zakresie, zapewniania lub wspierania świadczenia usług. Oczekuje, że gwarancje udzielone przez Komisję w związku z negocjacjami dotyczącymi porozumienia TTIP będą się odnosić również do wszystkich innych negocjacji umów handlowych, a więc nie zostaną ograniczone zdolności rządów do przyjmowania lub utrzymywania przepisów gwarantujących wysoką jakość usług ani do ochrony ważnych celów leżących w interesie publicznym, takich jak ochrona zdrowia, bezpieczeństwo lub ochrona środowiska, że nie będzie wymagać się prywatyzowania usług, że sektor publiczny będzie mógł rozszerzać zakres usług publicznych i że oferowane będą mogły być usługi publiczne, które były świadczone wcześniej przez usługodawców prywatnych⁽⁴⁾.

9. W kontekście zażądania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i inwestycji publicznych przypomina o swoim zaniepokojeniu faktem, że w przypadku standardów rachunkowości nowego europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych (ESA 2010) Eurostatu, obowiązującego od września 2014 r., nie dokonuje się rozróżnienia między wydatkowaniem środków publicznych a inwestycjami publicznymi. Ponadto w niektórych państwach członkowskich transpozycja tych standardów do prawa krajowego prowadzi do tego, że władze lokalne i krajowe są zobowiązane do zastosowania pułapów maksymalnych dla inwestycji publicznych na rok i na jednego mieszkańca. Poza tym te pułapy maksymalne utrudniają działanie również władzom lokalnym i regionalnym dysponującym rezerwami, za pomocą których mogłyby uruchomić obszerne projekty inwestycyjne istotne dla usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Wzywa w związku z tym Komisję do przedstawienia sprawozdania z wdrażania normy ESA 2010⁽⁵⁾.

Zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa⁽⁶⁾

10. Zwraca uwagę, że definiowanie działalności jako „usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym”, ze względu na utrwalone struktury kulturowe i polityczne i konieczność stałego rozwijania tejże działalności, należy do państw członkowskich, a samorzady lokalne i regionalne mogą całkowicie niezależnie decydować, jakie usługi uważają za świadczone w ogólnym interesie gospodarczym.

11. Z zadowoleniem przyjmuje publikację dnia 19 maja 2016 r., dwa lata po procedurze konsultacji z pierwszego półrocza 2014 r., zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa według art. 107 ust. 1 TFUE, w którym określa się zakres stosowania przepisów UE dotyczących pomocy państwa w celu wspierania inwestycji publicznych. Przyjmuje do wiadomości zamiar Komisji skoncentrowania jej zasobów na zapewnieniu stosowania przepisów o pomocy państwa w przypadkach, które mają największy wpływ na rynek wewnętrzny. Stwierdza jednak, że zawiadomienie ogranicza się do wyjaśnienia pojęcia pomocy publicznej w obszarach, w których Trybunał Sprawiedliwości wydał już orzeczenie. Zastanawia się zatem, czy podejście to nie jest zbyt restrykcyjne i nie stoi w sprzeczności z dynamicznym rozwojem w dziedzinie inwestycji publicznych, np. w odniesieniu do kwestii podatkowych i rozwoju nowych usług społecznych.

⁽³⁾ Zob. pkt 29, opinia Komitetu Regionów z dnia 30 listopada 2012 r. „Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa (SAM)”.

⁽⁴⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-4646_pl.htm.

⁽⁵⁾ Zob. pkt 20, opinia Komitetu Regionów z dnia 3 grudnia 2014 r.: „Promowanie jakości wydatków publicznych w kwestiach objętych działaniami UE”, BUDG-V-009.

⁽⁶⁾ http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_state_aid_notion/index_en.html.

12. Wyraża zadowolenie, że w zawiadomieniu potwierdzono ograniczenie pojęcia „negatywnych skutków dla obrotu handlowego wewnątrz UE”. Faktycznie, w oparciu o siedem indywidualnych rozstrzygnięć z dnia 29 kwietnia 2015 r. ⁽⁷⁾ i zgodnie z zaleceniami z oryginalnego projektu opinii KR-u, pomoc dotycząca infrastruktury lokalnej lub usług lokalnych, które mają bardzo niewielkie znaczenie dla innych państw członkowskich i niosą ze sobą marginalne konsekwencje dla inwestycji transgranicznych, od tego momentu nie będzie objęta przepisami UE w sprawie pomocy publicznej ⁽⁸⁾.

13. Przyjmuje do wiadomości stanowisko Komisji, że inwestycje publiczne na rzecz budowy lub modernizacji infrastruktury nie stanowią pomocy państwa, jeśli odnośna infrastruktura nie stanowi bezpośredniej konkurencji dla innej infrastruktury tego samego rodzaju. Jednak nie zgadza się z uogólnieniem Komisji, że jest to regułą w przypadku infrastruktury drogowej i kolejowej, śródlądowych dróg wodnych oraz sieci wodociągowych i ścieków, lecz nie w takich dziedzinach, jak energia, sieci szerokopasmowe, lotniska czy porty.

14. Wyraża zadowolenie z wyjaśnienia, że wsparcie ze środków publicznych dla pewnych rodzajów działalności kulturalnej o charakterze niekomercyjnym, udostępnianych publicznie nieodpłatnie lub za opłatą pokrywającą do 50 % kosztów, nie podlega przepisom o pomocy państwa. Znacznie mniejszy to wysokie nakłady ponoszone na kontrolę przez władze gminne i regionalne mimo nadal wymaganej kontroli w pojedynczych przypadkach i doprowadzi do zwiększenia pewności prawa w publicznym wspieraniu kultury.

15. Oczekuje w związku z tym wyjaśnienia Komisji, że w przypadku usługi lokalnej nie występuje zagrożenie ograniczenia handlu. Spodziewa się poza tym, że to podmiot składający skargę lub Komisja wykaże, iż handel wewnątrzunijny jest lub może zostać ograniczony.

16. Oczekuje, że samorządy lokalne i regionalne będą mogły w przyszłości decydować w sposób pewny z prawnego punktu widzenia, kiedy mogą udzielać wsparcia zgodnie z pomocą państwa.

17. W ramach przedstawionego w kwietniu 2016 r. „Planu działania w kierunku jednolitego unijnego obszaru VAT”, którym zajmuje się w osobnej opinii, opowiada się przeciwko ograniczeniu zwolnienia z VAT usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

Ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych

18. Podkreśla korzyści wynikające z praktycznych wskazówek do aktualnego ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych ⁽⁹⁾, które zestawiają pytania organów krajowych i odpowiedzi Komisji, choć stwierdza, że te ostatnie niekiedy nie wyjaśniają w pełni wątpliwości interpretacyjnych państw członkowskich.

19. Z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji polegającą na otwartych do dnia 30 maja 2016 r. pierwszych konsultacjach dotyczących ponownego przeglądu ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych ⁽¹⁰⁾ w celu wyłączenia z obowiązku zgłoszenia pomocy państwa dla infrastruktury portów i portów lotniczych, ponieważ obciążenie administracyjne organów publicznych i beneficjentów końcowych jest tym mniejsze, im szerzej ujęto zakres stosowania tego rozporządzenia.

20. Podkreśla jednak, że w wypadku portów brakuje uprzedniej podstawy prawnej dotyczącej kryteriów zgodności pomocy dla inwestycji, która to podstawa prawna mogła by umożliwić Komisji opracowanie wykazu w oparciu o większą pewność prawa. Zachęca w związku z tym Komisję do zastanowienia się nad istnieniem bądź nie pomocy państwa zarówno w odniesieniu do rodzajów inwestycji, jak i do wielkości portów, a także do uwzględnienia specyfiki organizacji portów w różnych państwach członkowskich, również ze względu na ich misję publiczną.

21. Odnotowuje, że w odniesieniu do portów śródlądowych wiele środków stosowanych przez państwa członkowskie może nie stanowić pomocy państwa, ponieważ beneficjent nie prowadzi działalności gospodarczej, lub dlatego, że nie zachodzi oddziaływanie na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Może to dotyczyć, w pewnych okolicznościach, środków pomocy na infrastrukturę w portach śródlądowych o charakterze czysto lokalnym lub w odniesieniu do infrastruktury portów śródlądowych, które z braku bezpośredniego połączenia z morzem nie mogą prowadzić wymiany lub służyć do celów komunikacji z innymi państwami członkowskimi poprzez śródlądowe drogi wodne i które w związku z tym nie zakłócają konkurencji.

⁽⁷⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4889_en.htm, dotyczący szpitali publicznych w Hradcu Králové/CZ (SA.37432), Centrum Opieki Medycznej w Durmersheim/DE (SA.37904), miejskiej spółki projektowej „Wirtschaftsbüro Gaarden” (Kilonia)/DE (SA.33149), kliniki Landgrafen/DE (SA.38035), pomocy inwestycyjnej dla portu w Lauwersoog/NL (SA.39403), Glenmore Lodge/UK (SA. 37963), klubów golfowych będących własnością członków/UK (SA.38208).

⁽⁸⁾ Zob. pkt 196 i 197 projektu zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa według art. 107 ust. 1 TFUE.

⁽⁹⁾ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/practical_guide_gber_en.pdf.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_gber_review/index_en.html.

22. Wnosi, by w ogólnym rozporządzeniu w sprawie wyłączeń blokowych uwzględniono również wyłączenie dla pomocy operacyjnej na rzecz portów lub przynajmniej niektórych kategorii portów, podobnie jak jest to postulowane dla niektórych portów lotniczych (zob. pkt 28 niniejszego dokumentu).

23. Wyraża zaniepokojenie faktem, że po uwzględnieniu infrastruktury portów w ogólnym rozporządzeniu w sprawie wyłączeń blokowych każde działanie publiczne wchodzące w zakres definicji pomocy państwa, które nie podlega wyłączeniu, staje się przedmiotem bardzo złożonej oceny o niepewnym wyniku w związku z ewentualnym bezpośrednim przyjęciem na mocy traktatu. Dlatego też zwraca się do Komisji o zaproponowanie przyjęcia konkretnych wytycznych w sprawie tej pomocy, jeżeli przekracza ona próg wyłączenia.

24. W odniesieniu do zachęt inwestycyjnych dla regionalnych portów lotniczych, zdecydowanie popiera podejście Komisji, zgodnie z którym „nie jest właściwe ustanawianie progów powodujących obowiązek zgłoszenia pomocy ze względu na kwotę pomocy, gdyż skutki dla konkurencji wywołane danym środkiem pomocy zależą głównie od wielkości portu lotniczego, a nie od wielkości inwestycji”.

25. Oczekuje od Komisji, że w przypadku „definicji dotyczących pomocy na regionalne porty lotnicze” zagwarantuje ona zbliżenie do już istniejącego prawodawstwa UE.

26. Potwierdza swoje wcześniejsze stanowisko, że wysiłki Komisji powinny koncentrować się na dużych portach lotniczych i że środki wsparcia dla małych lotnisk obsługujących średnio nie więcej niż 300 tys. pasażerów rocznie należy wyłączyć z zakresu stosowania pomocy państwa, ponieważ nie mają one większego wpływu na wymianę między państwami członkowskimi, a lotniska te nie są strukturalnie zdolne do pokrycia kosztów kapitału i prowadzenia działalności⁽¹⁾ oraz ponieważ pomoc państwa jest przeznaczona na publiczne wsparcie mające na celu rozwój bezpiecznej i opłacalnej ekonomicznie infrastruktury lotniczej w regionach o słabych połączeniach⁽²⁾. Takiemu postanowieniu powinno rzecz jasna towarzyszyć znaczne podniesienie progu wyłączenia w odniesieniu do pomocy dla portów lotniczych świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym (obecnie wynoszącego 200 tys. pasażerów rocznie), tak by wynosił on tyle samo co próg obowiązujący już przed przyjęciem tzw. „pakietu Almunii” dotyczącego usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, czyli 1 mln pasażerów rocznie. Niemniej warunkiem takich działań jest to, że odpowiednie poziomu połączeń nie da się uzyskać innymi środkami.

27. Wątpi, że małe porty lotnicze będą mogły same dołożyć minimalną kwotę w wysokości 25 % pomocy inwestycyjnej. Zwraca się w tym kontekście do Komisji o uwzględnienie faktu, że pomoc ta nie ma z reguły na celu zwiększenia przepustowości, lecz jest na ogół związana z potrzebami infrastrukturalnymi.

28. Domaga się włączenia do ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych również wyłączenia dotyczącego pomocy operacyjnej na rzecz portów lotniczych, ponieważ wytyczne Komisji w zakresie ruchu lotniczego dotyczące pomocy operacyjnej (wytyczne z 2014 r., pkt 112 i nast.) zawierają jasne założenia, np. w odniesieniu do określenia początkowej luki finansowej, które można wykonać również w ramach wyłączenia.

29. Uważa za konieczne dostosowanie obecnych przepisów dotyczących portów i lotnisk do realiów regionów najbardziej oddalonych, zarówno w odniesieniu do pomocy inwestycyjnej, jak i pomocy operacyjnej, mając na uwadze poważne problemy z dostępem w tych regionach oraz ich całkowitą zależność od transportu morskiego i lotniczego, które pozostają jedynym opłacalnym środkiem transportu na tych odizolowanych obszarach.

30. W przypadku pomocy inwestycyjnej i operacyjnej na rzecz kultury i zachowania dziedzictwa kulturowego opowiada się za 100-procentowym – zamiast 50 % – zwiększeniem wartości progowych proponowanych w kontekście zmienionego ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych (Komisja proponuje zwiększenie kwoty na projekty ze 100 do 150 mln EUR oraz z 50 do 75 mln EUR na przedsiębiorstwo i rok) i zwraca się o większe dostosowanie norm i założeń ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych do komunikatu na temat pojęcia pomocy, gdyż przedstawia się w nim pewne zasadnicze wyjaśnienia przyjęte z zadowoleniem przez państwa członkowskie, lecz nie mają one tej samej mocy wiążącej co bezpośrednio stosowane rozporządzenie, takie jak ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych.

31. W związku z podwyższeniem progu, o którym mowa w poprzednim punkcie, należy, w odniesieniu do pomocy inwestycyjnej i pomocy operacyjnej na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, podwyższyć z 1 do 2 mln próg, poniżej którego można zastosować metodę obliczania pomocy zgodnie z art. 53 ust. 8 rozporządzenia (UE) nr 651/2014, tj. stosować pomoc na poziomie 80 % kosztów kwalifikowanych projektu (alternatywnie wobec metody, o której mowa w art. 53 ust. 6 i 7 rozporządzenia (UE) nr 651/2014).

⁽¹⁾ Opinia Komitetu Regionów „Wytyczne UE w sprawie pomocy państwa dla portów i linii lotniczych” z dnia 28 listopada 2013 r., COTER-V-043.

⁽²⁾ Zob. decyzja Komisji w sprawie portu lotniczego w Angoulême, 23.7.2014: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-498_en.htm.

32. Wzywa Komisję, aby w zmienionym ogólnym rozporządzeniu w sprawie wyłączeń blokowych wyjaśniła status pomocy inwestycyjnej państwa dla środków infrastrukturalnych. Zgodnie z decyzją w sprawie Propapier/Eisenhüttenstadt z dnia 1 października 2014 r.⁽¹³⁾ w przypadku ogólnych środków infrastrukturalnych należy zawsze rozważyć, czy pozytywny wpływ pomocy na rozwój regionalny nie przeważa nad negatywnym wpływem na konkurencję.

33. Oczekuje takiego zrównania infrastruktury sportowej i wielofunkcyjnej infrastruktury rekreacyjnej w zmienionym ogólnym rozporządzeniu w sprawie wyłączeń blokowych, aby wyłączona została również pomoc operacyjna na wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną wynosząca do 2 mln euro na infrastrukturę i rok.

Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym

34. Opowiada się za dynamicznym rozszerzeniem pojęcia usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Nowe usługi społeczne, takie jak np. usługi społeczne związane z początkowym przyjmowaniem i integracją uchodźców i migrantów, lub infrastruktura cyfrowa w regionach, w których można stwierdzić niedoskonałość rynku, takich jak np. regiony borykające się z wyzwaniem wynikającym ze zmian demograficznych, można by postrzegać za część usług świadczonych w interesie ogólnym, z uwagi na konieczność objęcia usługami obywateli na terenie całego kraju. Należy regularnie i stosownie oceniać również przyszłe, nowe tendencje; musi również istnieć możliwość uznania ich na szczeblu państw członkowskich, w razie konieczności, za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym.

35. Krytycznie odnosi się do faktu, że Komisja w aktualnym komunikacie w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym próbowała poszerzyć swój margines swobody w kwestii tego, co można zdefiniować jako usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, przez odniesienie do „zwykłych warunków rynkowych”⁽¹⁴⁾. Stoi to w sprzeczności z zasadami samorządności lokalnej i regionalnej oraz stanowi dla organów publicznych warunek trudny do wykazania w praktyce.

36. Zauważa, że przez czwarte kryterium ustalone w wyroku w sprawie Altmark stworzono jedynie zachętę dla państw członkowskich do stosowania przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych zamiast wybierania podejścia opartego na usługach świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. W rzeczywistości organy lokalne i regionalne stoją w obliczu problemu polegającego na tym, że w przypadku drugiej alternatywy czwartego kryterium ustalonego w wyroku w sprawie Altmark, tzn. przeciętnego przedsiębiorstwa, prawidłowo zarządzanego i wyposażonego w odpowiednie niezbędne środki, nie dysponują punktem odniesienia w przypadkach, w których w określonym sektorze nie działają prywatne przedsiębiorstwa. Wzywa w związku z tym Komisję do opracowania, w celu spełnienia czwartego kryterium ustalonego w wyroku w sprawie Altmark, szczegółowych wytycznych dotyczących tego, co jest przeciętnym, prawidłowo zarządzanym i wyposażonym w odpowiednie niezbędne środki przedsiębiorstwem. W tym celu należy się posłużyć m.in. badaniami rynku pozwalającymi określić standardowe koszty, aby ułatwić zadanie organom publicznym i zwolnić w ten sposób z kontroli pomocy państwa określoną usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym.

37. Uważa, że przegląd definicji rozsądnego zysku z usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym jest niezbędny, aby uwzględnić – m.in. poprzez zachęty lub podniesienie uznawanego poziomu rozsądnego zysku – że zyski te są często reinwestowane w usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym.

38. Ponawia swój apel o podwyższenie wartości progowych w przypadku zasad *de minimis* odnoszących się do pomocy państwa dla usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Wartości progowe dotyczące kontroli dopuszczalności pomocy dla usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym powinny wynosić 1 milion euro dla pojedynczego przypadku w ciągu trzech lat podatkowych. Poniżej tej wartości progowej nie przyjmuje się, że subwencja spełnia wszystkie kryteria umożliwiające uznanie jej za pomoc państwa, ponieważ z powodu często jedynie lokalnego kontekstu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nie występuje zagrażające rynkowi wewnętrznemu zakłócenie wymiany handlowej i konkurencji.

39. Jest zdania, że próg zwolnionych z obowiązku zgłoszenia według art. 108 ust. 3 TFUE świadczeń wyrównawczych dla przedsiębiorstw, którym powierzono świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym, w wysokości nie większej niż 15 mln euro rocznie powinien zostać podniesiony do pierwotnego, obowiązującego przed 2011 r., progu 30 milionów euro.

40. Opowiada się za przedłużeniem do ponad dziesięciu lat standardowego okresu aktów powierzenia, aby lepiej uwzględnić koszty powierzenia i amortyzacji inwestycji przez podmioty mające za zadanie świadczyć usługi w ogólnym interesie gospodarczym.

⁽¹³⁾ Rejestr pomocy państwa, DG ds. Konkurencji, SA.23827.

⁽¹⁴⁾ Zob. pkt 48: „nie byłoby właściwe wiązanie zobowiązań do świadczenia określonych usług publicznych z działalnością, która jest już wykonywana lub może być wykonywana skutecznie i na warunkach takich jak cena, obiektywne cechy jakościowe, ciągłość i dostęp do danej usługi, zgodnych z interesem publicznym zdefiniowanym przez państwo, przez przedsiębiorstwa działające na zwykłych warunkach rynkowych”.

41. Opowiada się ponadto za poszerzeniem definicji mieszkalnictwa socjalnego ustalonej w decyzji Komisji z dnia 20 grudnia 2011 r. Aby zagwarantować państwom członkowskim duży margines swobody przy udostępnianiu, realizowaniu, finansowaniu i organizowaniu mieszkalnictwa socjalnego oraz swobodę podejmowania demokratycznych decyzji, należy znieść ograniczenie mieszkalnictwa socjalnego do „osób najbardziej potrzebujących lub słabszych grup społecznych”. W centrum zainteresowania należy w większym stopniu umieścić prawo do mieszkania o odpowiednim standardzie i w przystępnej cenie, ponieważ niemożność rynku mieszkaniowego pokrycia całego zapotrzebowania na mieszkania dotyczy nie tylko osób, które w ogóle nie mają dostępu do mieszkań, lecz również osób zamieszkujących zagrożające zdrowiu, charakteryzujące się niskim standardem lub przepelnione mieszkania oraz tych, którzy przeznaczają większość swojego dochodu na zapłacenie czynszu lub miesięcznej raty kredytu.

42. Apeluje o budowanie zdolności Komisji i państw członkowskich w celu poprawy wiedzy na temat pomocy państwa w przypadku usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Komisja musi prowadzić dialog również bezpośrednio z samorządami lokalnymi i regionalnymi i zapewniać im wsparcie.

43. Wzywa również państwa członkowskie do stworzenia wspólnie z Komisją odpowiednich procedur komunikacji i koordynacji oraz opracowania wskazówek dla samorządów, aby uprościć złożone kontrole pomocy państwa w przypadku usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Oczekuje ponadto od państw członkowskich, że przy opracowywaniu sprawozdania krajowego dotyczącego wdrażania pakietu Almunii zaangażują samorządy i stowarzyszenia lokalne i regionalne, aby zagwarantować w ten sposób realny ogląd konkretnych trudności i wyzwań związanych z usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym.

44. W celu stworzenia pewności prawa dla samorządów lokalnych i regionalnych domaga się wprowadzenia terminu przedawnienia dla podmiotów składających skargi, wynoszącego pięć lat od daty rozpoczęcia płatności wyrównawczej lub inwestycji. Uważa za zbyt długi obowiązujący dotychczas okres, w którym Komisja może wszcząć procedurę prowadzącą do decyzji o żądaniu zwrotu, wynoszący dziesięć lat od dnia, w którym odbiorcy przyznana została bezprawna pomoc państwa, faktycznie funkcjonujący również jako termin przedawnienia dla skarg dotyczących pomocy państwa. Samorządy lokalne i regionalne oraz przedsiębiorstwa objęte wsparciem potrzebują większej pewności prawa. Dziesięcioletni termin przedawnienia, do którego dochodzi jeszcze okres potrzebny do dopełnienia procedur, co może oznaczać konieczność zwrotu pomocy przyznanej również 20 lub 25 lat wcześniej, jest nieproporcjonalny i ma negatywny wpływ na zaspokojenie podstawowej potrzeby samorządów oraz przedsiębiorstw lokalnych i regionalnych, które często nie mogą sobie pozwolić na porady prawne. Ponadto niweczy on jeden z celów zwrotu pomocy państwa, którym jest przywrócenie sytuacji *ex ante* w zakresie konkurencyjności.

45. Uważa, że podmiotem składającym skargę powinien być wyłącznie podmiot, który może również ponieść bezpośrednią szkodę finansową. Krąg podmiotów dotychczas upoważnionych do składania skarg, tzn. „państwo członkowskie oraz jakiegokolwiek osoby, przedsiębiorstwa lub związki przedsiębiorstw, na których interesy może mieć wpływ przyznanie pomocy, w szczególności beneficjenci pomocy, konkurujące ze sobą przedsiębiorstwa lub stowarzyszenia handlowe” według art. 20 w połączeniu z art. 1 lit. h) rozporządzenia proceduralnego, jest wciąż zbyt szeroki.

Bruksela, dnia 11 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
Markku MARKKULA