

Jerzy Ząbkowicz

Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej

PODEJŚCIE SEKTOROWE I HORYZONTALNE JAKO INSTRUMENTY INTEGRACJI REGIONALNEJ – NA PRZYKŁADZIE SFERY RYNKOWYCH USŁUG UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ W UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie: System legislacyjny Unii Europejskiej wykorzystuje dwa możliwe podejścia służące osiągnięciu większej harmonizacji – pakiet dyrektyw sektorowych lub tzw. ramową dyrektywę horyzontalną wytyczającą szeroki zakres zasad odnoszących się do całego objętego nią obszaru aktywności. Zdaniem Komisji Europejskiej należy w znacznie większym niż dotychczas stopniu opierać się na podejściu horyzontalnym działającym w przekroju wszystkich sektorów, jako na tym, które dostarcza nowych impulsów integracji regionalnej. Niemal wszystkie propozycje Komisji dotyczące wprowadzenia dyrektyw horyzontalnych spotykają się jednak z mieszanym (lub wręcz negatywnym) odbiorem ze strony Parlamentu Europejskiego i państw członkowskich. W ich opinii podejście sektorowe – lepiej niż horyzontalne – uwzględni praktyki i zwyczaje każdego kraju oraz pozwala zachować w ramach Unii tak ważną dla niej różnorodność. Obszarem w pełni odzwierciedlającym istniejące różnice w ocenie powyższych podejść oraz problemy z osiągnięciem konsensusu jest sfera unijnych rynkowych usług użyteczności publicznej, mająca zasadnicze znaczenie dla zapewnienia społecznej i terytorialnej spójności oraz konkurencyjności europejskiej gospodarki. Sposób organizacji tych usług różni się zależnie od tradycji kulturowej, historii i warunków geograficznych każdego kraju oraz cech charakterystycznych działalności, której dotyczy. W powszechnej opinii władz państw członkowskich sektorowy charakter zasad obowiązujących w UE we właściwy sposób odzwierciedla różnorodność typową dla poszczególnych usług użyteczności publicznej i warunki, w jakich są one świadczone. Stąd też popierają one takie podejście jako właściwy sposób zapewnienia krajowym, regionalnym i lokalnym władzom możliwości zabezpieczenia obywatelom niezbędnego standardu życia i podejmowania demokratycznych decyzji. Ich zdaniem, podejście horyzontalne nie wykazało jak dotąd wartości dodanej w porównaniu z podejściem sektorowym. Brak jest zatem uzasadnienia dla wyposażenia Komisji Europejskiej w dodatkowe uprawnienia. Prerogatywy już wcześniej nadane Wspólnocie w odniesieniu do usług użyteczności publicznej są odpowiednie i wystarczające do zapewnienia właściwego funkcjonowania i rozwoju tych usług w skali całej Unii. Tymczasem w ocenie Komisji Europejskiej konsolidacja unijnego *acquis* winna być oparta na wspólnych elementach istniejącego prawodawstwa sektorowego. Bez uszczerbku dla obowiązujących przepisów podejście horyzontalne znajdzie zastosowanie w odniesieniu do szeregu ściśle określonych kwestii, takich jak dobro konsumenta, monitorowanie i ocena stanu usług użyteczności publicznej, wykorzystanie przepisów o pomocy publicznej na potrzeby rekomensowania poniesionych wydatków, użycie funduszy strukturalnych w celu wsparcia usług

użyteczności publicznej itd. Pomoże to w zapewnieniu zgodności podejścia w przekroju różnych sektorów usług użyteczności publicznej. Jako że instrument ramowy – stanowiąc bazę wyznaczającą wspólne cele i zasady – z natury rzeczy będzie miał charakter ogólny i do pewnego stopnia ograniczony, winien być uzupełniony przez przepisy sektorowe zawierające bardziej szczegółowe postanowienia, uwzględniające specyfikę poszczególnych usług. Istniejący brak konsensusu co do tego, czy przyszłe funkcjonowanie Unii Europejskiej winno zostać oparte wyłącznie na podejściu sektorowym, czy też należy je wesprzeć poprzez zbudowanie ogólnych ram horyzontalnych, powoduje, że kierunek dalszych działań pozostaje kwestią nadal nierozstrzygniętą.

Słowa kluczowe: integracja regionalna, podejście horyzontalne, podejście sektorowe, usługi użyteczności publicznej, Unia Europejska.

DOI: 10.15611/e21.2014.2.03

1. Wstęp

W swoich założeniach integracja regionalna podąża drogą ewolucyjną. Ma zapewnić jej uczestnikom czas na stopniowe, możliwie płynne jej pogłębianie i wypracowanie trwałego konsensusu, tworzącego podstawę do podejmowania następnych posunięć unifikacyjnych. Zwykle w procesie tym szczególną uwagę koncentrujemy na zmianach dokonywanych w postanowieniach prawa traktatowego. W rzeczywistości, choć bez wątplenia niezbędne, wyznaczają one jedynie punkty początkowe kolejnych etapów integracji. Równie ważnym zadaniem stojącym przed jej uczestnikami – i przy tym, jak się wydaje, co najmniej równie trudnym – jest wypracowanie (wynegocjowanie) odpowiedniego zestawu procedur i instrumentarium w postaci aktów prawa wtórnego, zarówno twardego, jak i miękkiego. Przepisy te służyć mają wdrożeniu i funkcjonowaniu postanowień traktatowych, jak również mechanizmów kontroli i egzekwowania ich przestrzegania. W praktyce właśnie te elementy sterowania procesem integracji – wymagające ciągłych korekt w odpowiedzi na ewolucję otoczenia gospodarczego, w tym ujawniające się nowe oczekiwania i bariery – decydują o ostatecznym sukcesie lub porażce podejmowanych działań.

Modelowym wręcz przykładem istnienia bezpośredniej współzależności między wizją celów integracji (do osiągnięcia na danym jej etapie) oraz kształtem rozwiązań legislacyjnych forsowanych przez poszczególne grupy uczestników tego procesu (często wbrew pozostałym) wydaje się funkcjonowanie Unii Europejskiej – ugrupowania, które osiągnęło już znaczny stopień zaawansowania procesów integracyjnych, posiada odpowiedni dorobek prawny, zarazem jednak stanęło obecnie na swoim rozdrożu. W obliczu światowego kryzysu gospodarczego, „testującego” odporność UE na tego typu i tej skali wstrząsy, tym silniej ujawniły się wśród państw członkowskich ugrupowania pytania i wątpliwości co do kierunku – a nawet wręcz sensu – dalszej, bardziej pogłębionej integracji. Wyraźnie postawiono pytanie: *Więcej czy mniej Unii?* W wymiarze czysto praktycznym sprowadza się to m.in. do odpowiedzi na kluczową kwestię – więcej czy mniej władzy dla unijnej biurokracji?

Przedmiotem naszej analizy są konflikty między uczestnikami procesu integracji, do jakich dochodzi przy wyznaczaniu jej kierunków, dynamiki, definiowaniu celów etapowych oraz modelu finalnego. Jako badany obszar funkcjonowania Unii Europejskiej wybrane zostało sterowanie sferą rynkowych usług użyteczności publicznej¹, ujawnia ona bowiem w pełnym wymiarze – wyraźnie i wielopłaszczyznowo – interesujące nas zjawisko ścierania się często bardzo odległych od siebie koncepcji integracji, forsowanych przez zainteresowane strony. Jest to zarazem obszar działania o pierwszorzędym znaczeniu dla całej Unii, ze względu zarówno na jego uczestników, jak i ponoszone nakłady. W 2012 r. w UE-27 całkowite wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniosły 49,3% PKB. Klasyfikacja funkcji tego sektora (COFOG) jako główną część jego wydatków wskazuje środki w zakresie ochrony socjalnej (średnia unijna w 2011 r. na poziomie 19,6% PKB²), po czym kolejno: opiekę zdrowotną (7,5% PKB), ogólne usługi publiczne (6,5%), edukację (5,5%) [Eurostat 2013].

Za dokonaniem wyborem dodatkowo przemawia fakt, że obok zasadniczych różnic w podejściach i typowo biurokratycznych sporów kompetencyjnych od samego początku w obszarze tym zarysowało się jeszcze jedno istotne pole konfliktów decyzyjnych. Wynikają one z konieczności pogodzenia dwóch priorytetów: ważnych społecznie celów interesu ogólnego – mającego kluczowe znaczenie dla władz publicznych³ – oraz nienaruszalności reguł konkurencji, chronionych przez Komisję Europejską (często wbrew partykularnym interesom zgłaszanym przez instytucje państw członkowskich)⁴. Oba priorytety tworzą, w założeniu, liczącą się wartość dodaną europejskiej integracji. Obiektywnie oceniając, możemy dostrzec, że ich pogodzenie jest trudne, a niejednokrotnie – szczególnie przy konfrontacyjnych postawach uczestników – wydaje się wręcz niemożliwe. W obszarze rynkowych usług użyteczności publicznej nie należy więc do rzadkości sytuacja, w której każda ze stron wykorzystuje maksimum przysługujących jej kompetencji (bądź wręcz ich nadużywa) do obrony celów ustawionych przez nią na szczycie własnej hierarchii ważności, kosztem pozostałych. To zaś bezpośrednio przekłada się na dynamikę procesów integracyjnych i wybór drogi integracji.

¹ Funkcjonujących pod potoczną nazwą tzw. usług publicznych. Termin ten jest powszechnie używany w UE, choć budzi szereg wątpliwości ze względu na wykorzystywanie go w różnych znaczeniach, ze szkodą dla precyzji interpretacji. Stąd też oprzemy się na bardziej jednoznacznych i węższych pojęciach, takich jak *rynkowe usługi użyteczności publicznej* oraz *usługi w ogólnym interesie gospodarczym*.

² Przykładowo w Danii było to 25,2% PKB, we Francji i Finlandii – 23,8%, na Słowacji zaś – tylko 12%.

³ Choćby z tego powodu, iż wpływa na poziom poparcia społecznego w kraju, co przekłada się na wynik kolejnych wyborów parlamentarnych.

⁴ Nie twierdzimy, że interes ogólny ma znaczenie drugorzędne dla Komisji, niemniej dotychczasowa praktyka dość wyraźnie wskazuje, że reguły konkurencji są przez nią traktowane w sposób priorytetowy.

2. Sposób analizy

Dokonana próba przedstawienia wpływu horyzontalnych i sektorowych unijnych uregulowań prawnych na obecne i przyszłe procesy integracyjne niejako automatycznie zobowiązuje nas do sięgnięcia do szeregu źródeł pierwotnych. Stanowią je dokumenty Unii Europejskiej, zasadniczym błędem byłoby jednak, naszym zdaniem, ograniczenie się do analizy aktów tzw. prawa twardego (*hard law*). Nader istotne dla dokonanych obserwacji zachodzących zmian i ich uwarunkowań okazują się bowiem dokumenty robocze pochodzące od uczestników omawianego procesu. Tworzą wielowymiarowy i bardziej wiarygodny obraz budowanego kompromisu legislacyjnego, którego finalnym produktem jest prawo pierwotne i wtórne wyznaczające ramy dokonującej się integracji regionalnej. Od tego, jak dalece ów kompromis, skutkujący zwiększeniem roli podejścia horyzontalnego bądź sektorowego, jest niezadowolający dla poszczególnych uczestników trwającego procesu i odległy od ich oczekiwań – czego możemy się dowiedzieć, analizując stanowiska i wnioski (szczególnie krytyczne) zgłaszane przez władze publiczne i instytucje unijne – zależeć będzie kierunek i dynamika przyszłych zmian systemowych kształtujących docelowy model europejskiej integracji regionalnej.

3. Rynkowe usługi użyteczności publicznej jako barometr procesów integracyjnych w UE

Prawo pierwotne Unii Europejskiej wyraźnie rozróżnia sytuacje, w których instytucje Unii mają pełnię kompetencji ustawodawczych, od tych, w których dzielą je z władzami publicznymi państw członkowskich⁵. Zapewnia to pierwszym z wymienionych – na czele z Komisją Europejską, do której kompetencji należy uruchamianie procedury ustawodawczej, przygotowywanie projektów aktów prawnych i wnioskowanie o ich przyjęcie – silną pozycję legislacyjną, niosąc za sobą, potencjalnie, daleko idące konsekwencje. Można zaryzykować twierdzenie, iż aktywność (presja) ze strony Komisji Europejskiej jest w stanie doprowadzić do takiego doboru instrumentów prawnych, który umożliwi (ułatwi) dojście do ściśle scentralizowanego modelu zarządzania ugrupowaniem. Tym samym – jako efekt otwarcia przez traktaty drogi do stopniowego przekazywania instytucjom ponadnarodowym istotnej części kompetencji posiadanych pierwotnie przez władze publiczne – nastąpi częściowe (rosnące) ubezwłasnowolnienie tych ostatnich. Albo też, co jest inną wersją przyszłych wydarzeń, ugrupowanie rozpadnie się („ratując” jedynie proste formy współdziałania) bądź – i to jest trzecia możliwość – ulegnie faktycznej i nieodwracalnej fragmentacji na grupy krajów kontynuujących integrację w różnym tempie i kierunku⁶.

⁵ Formułuje to art. 2 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [TFUE 2012].

⁶ Zagadnienie to porusza także Ł. Kolatorski w opracowaniu [Kolatorski 2013].

Śledząc wypowiedzi polityków i doniesienia medialne, można nabrać przekonania, że probierzem różnic w stanowiskach poszczególnych krajów co do kierunku i metod dalszej integracji Unii Europejskiej jest poziom akceptacji ich władz wobec ewolucji eurolandu. Bez wątplenia, kolejne etapy budowy unii bankowej⁷ i niemieckie wezwania do zmian unijnych traktatów – mające na celu pogłębienie koordynacji budżetowej i gospodarczej w strefie euro – tworzą coraz silniejszy podział między zwolennikami i przeciwnikami określonych modeli więzi regionalnych. Czy jednak o kierunku i stopniu przyszłej integracji w skali całej Unii decydować będą wyłącznie losy eurolandu? Naszym zdaniem, jest to obraz uproszczony bądź wręcz fałszywie wypaczony przez oddziaływanie kryzysu gospodarczego.

Po pierwsze, istniejące różnice stanowisk co do kierunku dalszej integracji dotyczą w równym stopniu pozostałych dziedzin funkcjonowania UE – nie są one jedynie tak medialnie nagłośnione jak globalny kryzys finansowy i będące jego efektem przyspieszone zmiany w europejskim sektorze finansowym. Po drugie, narastające różnice w spojrzeniu na przyszły model i mechanizmy integracyjne nie ograniczają się do odmiennych stanowisk poszczególnych państw członkowskich broniących swoich partykularnych, narodowych interesów. Coraz większego znaczenia nabiera konfrontacja między dotychczasową sektorową formułą unijnego prawa wtórnego, dość solidarnie bronioną przez władze publiczne krajów członkowskich, a rozwiązaniami horyzontalnymi, forsowanymi przez administrację unijną, coraz silniejszą i stanowiącą coraz bardziej autonomiczny byt, kierujący się w równym stopniu własną wizją przyszłości UE co interesami jej aparatu biurokratycznego. Niesie to za sobą poważne konsekwencje.

Do oceny obecnej sytuacji – i potencjalnego rozwoju wydarzeń – doskonale nadaje się, naszym zdaniem, jeden z istotnych elementów funkcjonowania organizmu unijnego, wymieniona wcześniej sfera rynkowych usług użyteczności publicznej. Jak mało który sektor wymaga bardzo aktywnego i zarazem możliwie wolnego od zewnętrznych wpływów⁸ współdziałania władz publicznych i instytucji unijnych – co oznacza m.in. konieczność ustalenia i przestrzegania przez obie strony podziału kompetencji (mówiąc wprost: władzy), wpływającego z przyjmowanych uregulowań legislacyjnych.

Tymczasem wymieniona sfera usług stanowi dziedzinę, w której organy państw członkowskich – i to wszystkich bez wyjątku – szczególnie zazdrośnie strzegą swoich praw. Przyczyna jest prozaiczna – funkcjonowanie tego zakresu działalności państwa wymaga zaangażowania olbrzymich środków publicznych, nad których rozdzielaniem i wykorzystaniem chce ono zachować maksymalną decyzyjność i kontrolę. Zarazem koszycz i jakość powyższych usług są jednym z tych elementów, które wyznaczają poziom zadowolenia społecznego w danym kraju. Inaczej mówiąc, jeżeli uda się w pełni zintegrować w ramach Unii Europejskiej nawet tę wyjąt-

⁷ Wspólny nadzór oraz system restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (SRM).

⁸ Mamy tu na myśli, w pierwszym rzędzie, grupy interesów.

kowo wrażliwą na reakcje społeczeństwa dziedzinę aktywności społeczno-gospodarczej państwa, z dużą dozą prawdopodobieństwa można będzie mówić o generalnym podążaniu całego ugrupowania w kierunku wspomnianego wcześniej scentralizowanego modelu integracji. W efekcie dojdzie do istotnego wzmocnienia pozycji struktur ponadnarodowych UE wobec władz publicznych i zmierzania całej organizacji w kierunku państwa federalnego (co u wielu budzi zasadniczy sprzeciw i obawy), a nie tzw. Europy ojczyzn⁹.

Rynkowe usługi użyteczności publicznej należą do tych sfer funkcjonowania Unii, w których obecny zakres autonomii państw członkowskich, przynajmniej z formalnego (prawnego) punktu widzenia, ciągle pozostaje wyjątkowo szeroki i, przy tym, niezbyt precyzyjnie uregulowany. Instytucje publiczne są odpowiedzialne za definiowanie, organizowanie, finansowanie oraz kontrolowanie tego typu usług [Komunikat 2001/C 17/04, s. 1]. Realizując zasadę swobody definicji, państwa członkowskie mają prawo i zarazem obowiązek definiować kategorie usług użyteczności publicznej w oparciu o szczególne cechy działalności – a więc rozstrzygać, czy dana usługa winna być traktowana jako wyżej wymieniona i jak ma funkcjonować¹⁰. Powinnością państwa jest jasne określenie misji takiej usługi i wyraźne powierzenie jej na mocy aktu władzy publicznej.

Jakie zatem instrumenty sterowania i kontroli pozostają w dyspozycji instytucji UE, a w pierwszym rzędzie – Komisji Europejskiej? Jak wynika z obowiązujących przepisów unijnych, w rękach KE spoczywa orzekanie, czy przy powierzaniu lub realizacji usługi doszło do naruszenia zasad konkurencji i rynku wewnętrznego (ewentualnie też innych dyrektyw). Jest to, w przeciwieństwie do pozostałych, jedyny naprawdę silnie oddziałujący, a przy tym często (i skutecznie) wykorzystywany instrument będący w dyspozycji tej instytucji¹¹. Przysługująca państwom członkowskim wspomniana wyżej swoboda definicji podlega bowiem kontroli „jedynie pod względem błędów oczywistych”¹², kontrola proporcjonalności zaś winna być wykonywana „w sposób rozsądny i realistyczny” [Komunikat 2001/C 17/04, ust. 22 i 23]¹³.

⁹ Zagadnienie unifikacji państw UE porusza m.in. P. Rotuska w opracowaniu [Rotuska 2011].

¹⁰ Jest to zrozumiałe i praktyczne rozwiązanie. Wcale niemałe różnice kulturowe i w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, występujące między poszczególnymi państwami członkowskimi, co najmniej utrudniają, jeżeli nie uniemożliwiają, dokonanie w tym zakresie pełnej harmonizacji w skali całej UE.

¹¹ Na instytucjach krajów członkowskich powierzających wykonanie rynkowych usług użyteczności publicznej ciąży obowiązek informowania KE o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy wymagającej notyfikacji oraz uzyskania jej akceptacji – co znakomicie wzmacnia pozycję tej ostatniej.

¹² Tak sformułowane stanowisko znajdziemy m.in. w sprawach T-17/02 Fred Olsen, wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 15.06.2005, Zb.Orz. 2005 s. II-2031 pkt 216, oraz T-289/03 BUPA i in. przeciwko Komisji, wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 12.02.2008, Zb.Orz. 2008 s. II-81 pkt 166-169.

¹³ Przytoczona w powyższym komunikacie zasada proporcjonalności mówi, iż „(...) należy zapewnić, by wszelkie ograniczenia Traktatu WE, a zwłaszcza ograniczenia konkurencji i swobód rynku wewnętrznego, nie wykraczały poza to, co konieczne do zagwarantowania efektywnego wypełnienia misji”. Otwiera to dość szerokie pole interpretacji, od lat stanowiąc istotne źródło konfliktów między władzami publicznymi i KE.

Zawęża to możliwości działania nadzorczego Komisji i – co najważniejsze z punktu widzenia poruszanej przez nas tematyki – utrudnia podejmowane przez nią próby harmonizacji tej sfery usług.

Kluczowy jednak, z punktu widzenia mechanizmów integracyjnych, wydaje się inny element systemu sterowania obszarem rynkowych usług użyteczności publicznej, związany z zagadnieniem standaryzacji oferowanych produktów. Na mocy traktatów w dyspozycji Unii Europejskiej – realizującej swoją politykę strukturalną – pozostają instrumenty prawne umożliwiające kontrolowanie stopnia i równoprawności dostępu obywateli Unii do wyżej wymienionych usług (definiowanych jako podstawowe), przy czym oczekuje się, że będą one wysokiej jakości i za przystępną cenę. Jak jednak rozumieć sformułowanie *stopień i równoprawność dostępu*? Czy odnosi się ono do całego ugrupowania – a więc oznacza, że każdemu obywatelowi UE należy jest dokładnie to samo i takie samo (ilościowo i jakościowo) minimum owych usług? Czy też: to samo i takie samo, ale dla wszystkich obywateli każdego kraju członkowskiego z osobna, zgodnie z osiągniętym przez niego poziomem rozwoju społeczno-ekonomicznego (i możliwościami ekonomicznymi jego budżetu) oraz panującymi tam zwyczajami i tradycją kulturową? Tworzy to wręcz fundamentalną różnicę w pojmowaniu pojęcia poziomu spójności integracyjnej, a co za tym idzie, również w wyborze formuły i celów dalszej integracji.

Równoległe z powyższym dylematem pojawia się kolejna płaszczyzna wątpliwości, nie mniej istotna od pytania, w jakim kierunku – krajowym czy unijnym – ma podążać proces unifikacji dostępu obywateli UE do usług użyteczności publicznej. Ów równoległy problem, bynajmniej nie „czysto techniczny”, dotyczy zasad i procedur organizowania tychże usług i ich, jak dotąd, wyraźne sektorowego zróżnicowania. Pamiętajmy, że sfera, w której się poruszamy, to nie tylko obszar życia społecznego mający pierwszorzędny wpływ na stopień powszechnej aprobaty dla procesów integracyjnych. To zarazem ta dziedzina gospodarki, w której funkcjonują bardzo specyficzne i zarazem dość hermetyczne sektory¹⁴ o potężnym potencjale rynkowym, ciągle jeszcze nie w pełni zliberalizowane bądź też otwarte formalnie, ale nie faktycznie. Ich kluczowym elementem są tzw. operatorzy zasiedziali – dawni państwowi monopolisci, obecnie w większości skomercjalizowani lub sprywatyzowani, nadal jednak silnie oddziałujący na decyzje instytucji publicznych (także w zakresie procesów integracyjnych). Ich z reguły niechętnie nastawienie wobec procesu ogólnounijnej unifikacji zasad i procedur organizowania świadczonych przez nich usług znacznie utrudnia tzw. zbliżenie międzysektorowe¹⁵ i w istotny sposób waży na przebiegu procesu integracyjnego i kierunku przyszłych zmian.

¹⁴ Na przykład gospodarki wodnej, energetyki, transportu, telekomunikacji – zdominowane przez ograniczony krąg operatorów dysponujących dużym potencjałem materialnym (kapitałem oraz dostępem do kosztownej infrastruktury) i dzięki temu zdolnych do działania w skali szerszej niż lokalna.

¹⁵ Rozumiane przez Komisję Europejską w sensie przedmiotowym, w tym przypadku dotyczy harmonizacji funkcjonowania poszczególnych sektorów sfery rynkowych usług użyteczności publicznej.

Którakolwiek z koncepcji organizacji sfery rynkowych usług użyteczności publicznej – prowadząca do większej lub mniejszej ich harmonizacji w skali UE – zostanie ostatecznie uznana za obowiązującą i docelową, będzie musiała znaleźć silne umocowanie w przyszłym pakiecie unijnych przepisów prawa wtórnego. Doskonałym barometrem preferencji poszczególnych uczestników procesu integracji (nie tylko w tym sektorze, ale także w skali całej unijnej gospodarki) wydaje się ich podejście do nadania mu horyzontalnego lub sektorowego charakteru¹⁶. Zarówno Komisja Europejska, jak i władze publiczne państw członkowskich mają bowiem w tym względzie własne wizje. Od pewnego czasu Komisja artykułuje swoją nader wyraźnie, m.in. właśnie poprzez horyzontalny (ponadsektorowy) charakter inicjowanych przez siebie rozwiązań legislacyjnych. Z kolei zdecydowanie sektorowe (bardziej zindywidualizowane) podejście państw członkowskich – nastawione na ochronę, na ile się da, dotychczasowego *status quo* – odnajdujemy w wielu opiniach i stanowiskach autorstwa władz publicznych poszczególnych krajów oraz unijnego Komitetu Regionów¹⁷.

4. Podejście sektorowe i horyzontalne – sprzeczne czy spójne instrumenty integracji regionalnej?

Koncepcja legislacyjna Unii Europejskiej przewiduje stosowanie, na zasadzie uzupełniania się, dwóch różnych podejść – sektorowego i horyzontalnego¹⁸. W obszarze usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym pierwszy z wymienionych modeli regulacji (*sector-specific regulations*) obowiązuje w dziedzinach, które posiadają wyraźny wymiar ogólnoeuropejski (*clear Europe – wide dimension*) i jednoznacznie definiują europejską koncepcję użyteczności publicznej. W ich przypadku zadaniem jest określenie ram regulacyjnych dla prawodawstwa krajowego, przy założeniu, że to ostatnie uwzględni lokalną specyfikę. Regulacje sektorowe obejmują wielki przemysł sieciowy – telekomunikację, transeuropejskie usługi pocztowe, transportowe i energetyczne itd. – którego zasięg oddziaływania na otoczenie gospodarcze i wpływ na warunki konkurencji ma charakter transgraniczny [Services of General... 2001, s. 19]. Podejście takie oznacza, że uregulowania dotyczące rynkowych usług użyteczności publicznej świadczonych w ramach każdego z tych sektorów nie są wyodrębnione (z pewnymi wyjątkami) z prawa wtórnego dotyczącego danego sektora i stanowią integralny element reżimu dyrektyw określających zasady jego funkcjonowania. Z kolei inne regulacje – np. porządkujące kwestie konkurencyjności, polityki handlowej, zatrudnienia – ujęte są horyzontalnie (*horizontal fra-*

¹⁶ Rozumiemy przez to wiodącą (lub nadrzędną) rolę jednego z wymienionych podejść, a nie poprzestawanie wyłącznie na nim i wyeliminowanie drugiego.

¹⁷ Reprezentujące w UE samorządy lokalne i regionalne.

¹⁸ Powyższy dualizm scharakteryzował N. Dunleavy [Dunleavy 2009], w oparciu o przykład dyrektywy sektorowej 2004/17/WE oraz horyzontalnej 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady.

mework regulations), prezentując zunifikowane stanowisko Komisji Europejskiej w skali całego rynku wewnętrznego, a nie każdego sektora z osobna. Można zaryzykować stwierdzenie, że postanowienia przepisów horyzontalnych, mimo deklaracji składanych przez legislatorów, jedynie w ograniczonym stopniu są w stanie „dostrzec” specyficzne cechy poszczególnych sektorów i rynków krajowych, w ramach których świadczone są rynkowe usługi użyteczności publicznej. Z natury rzeczy mają bowiem charakter ujednocający, a nie nastawiony na wspieranie i ochronę różnorodności¹⁹.

Tym samym mamy do czynienia z układem dualnym, w którym „nachodzą” na siebie akty prawne funkcjonujące w różnych płaszczyznach, niejednokrotnie w sposób kolizyjny. O ile w podejściu sektorowym każdy sektor traktowany jest jako logiczna, kompletna konstrukcja, całościowo obsługiwana przez lepiej lub gorzej dopracowany zestaw przepisów sektorowych, o tyle podejście horyzontalne „wyrwa” z poszczególnych sektorów wybrane, odpowiadające sobie funkcjonalnie elementy i je koordynuje (lub wręcz ujednocza) w płaszczyźnie europejskiej. Celem jest oparcie całego gmachu unijnej gospodarki na czymś w rodzaju szkieletu (ram) uniwersalnych reguł działania powodujących, że we wszystkich sektorach i na wszystkich rynkach krajowych obowiązują, przykładowo, takie same zasady przeprowadzania postępowań o zamówienia publiczne, analogiczne procedury udzielania zezwoleń na nową działalność gospodarczą, dopuszczalne normy zanieczyszczenia powietrza itd.

Czy równoczesne wykorzystywanie obu wymienionych podejść wspiera proces integracji regionalnej? W jakim stopniu uzupełniają się one nawzajem, a może wręcz przeciwnie – do jakiego stopnia oceniane są jako kolidujące ze sobą?

W powszechnym odbiorze stosowany obecnie w Unii Europejskiej system integrowania sfery rynkowych usług użyteczności publicznej w oparciu o oba podejścia – sektorowe i horyzontalne – jest skomplikowany i nieprzejrzysty. Jednak, głównie z powodu braku konsensusu co do sposobu jego uporządkowania oraz kierunku i głębokości zmian, już od szeregu lat „jakoś” funkcjonuje. Zakładając – na bazie już istniejącego doświadczenia – iż zarówno podejście sektorowe, jak i horyzontalne ma określoną misję do wypełnienia w procesie integracyjnym, spróbujemy skonfrontować niektóre z argumentów powszechnie wykorzystywanych przez władze publiczne i instytucje unijne na rzecz (lub przeciwko) każdego z nich i określonego ich ustawienia wobec siebie. Inaczej mówiąc, pytanie winno chyba brzmieć: któremu z podejść (jeżeli w ogóle) należałoby przyznać pozycję hierarchicznie nadrzędną (a któremu uzupełniającą), aby uporządkować cały system regulacji prawnych (jeżeli jest to w ogóle możliwe)?

Wydawać by się mogło, że niebudzącym kontrowersji krokiem na drodze do stworzenia spójnej i zarazem czytelnej koncepcji unijnego prawa wtórnego regulu-

¹⁹ Doskonałym przykładem są dyrektywy i zalecenia KE z lat 60. i 70. dotyczące zamówień publicznych, koncentrujące się na usuwaniu barier narodowych i preferencji krajowych w handlu wewnątrzspółnotowym [Lemke 2001, s.10-12], chociażby dyrektywa Rady 64/429/EWG z 1964 r. [Council Directive 64/429/EEC].

jącego i integrującego sferę rynkowych usług użyteczności publicznej powinno być wdrożenie dyrektywy kompleksowo ją organizującej – analogicznej do ramowej dyrektywy usługowej z 2006 r. [Dyrektywa 2006/123/WE]. Częstkowe i, z metodologicznego punktu widzenia, dość niespójne „rozdysponowanie” obowiązujących obecnie regulacji między znaczną liczbą nie do końca kompatybilnych aktów prawnych, nietworzących spójnej całości – w tym fragmentaryczne umieszczenie części postanowień w wymienionej dyrektywie²⁰ – jest źródłem nieustających sporów prawnych i kompetencyjnych między władzami publicznymi i Komisją, w sumie raczej zniechęcających do dalszej integracji.

Zatem powyższy bałagan prawny, a w efekcie istniejący stan braku pewności prawnej i ograniczonej przewidywalności, powinien nie od dziś wywoływać reakcję w postaci wywierania przez państwa członkowskie presji w kierunku ustanowienia spójnej regulacji ramowej. Tymczasem od wielu lat nie udało się uzyskać konsensusu w powyższej sprawie. W raporcie dla Rady Europejskiej w Laeken z października 2001 r. Komisja sygnalizuje pojawiające się sugestie skonsolidowania całości wspomnianego ustawodawstwa w jednej ramowej dyrektywie. Zaznacza przy tym, że w jej ocenie służyłaby ona jedynie ogólnemu określeniu minimalnych unijnych standardów w dziedzinie usług użyteczności publicznej, a więc w żadnym razie jej celem nie byłoby zastąpienie podejścia sektorowego (a jedynie jego uzupełnienie) [Services of General... 2001, s. 21]. Równie silne (i głośniejsze artykułowane) są jednak zastrzeżenia wobec tej drogi integracji. Komisja odnotowuje je m.in. w Białej Księdze z 2004 r., podsumowującej konsultacje przeprowadzane w krajach członkowskich, oceniając, iż „w opiniach przeważa zdanie, że dalsza harmonizacja zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych na szczeblu Wspólnoty nie jest pożądana” [Biała Księga 2004, s. 29]. Pada również stwierdzenie, że przeprowadzone konsultacje nie wykazały „wartości dodanej podejścia horyzontalnego w porównaniu ze stanowiskiem sektorowym, które stosowano do tej pory” [Biała Księga 2004, s. 13]. Konkluzja ta może budzić pewne zdziwienie, chyba że przyjmiemy, że w odbiorze co najmniej niektórych państw członkowskich ewentualna inicjatywa legislacyjna prowadząca do stworzenia osobnej dyrektywy o charakterze ramowym jest odbierana jako dążenie instytucji unijnych (konkretnie: KE) do dalszego zwiększenia regulacji europejskich kosztem ustawodawstwa krajowego.

Ocena sytuacji zawarta w sprawozdaniu dla przewodniczącego Komisji Europejskiej J.M. Barroso, sporządzonym sześć lat później przez M. Montiego [Monti 2010], jest wręcz lustrzanym odbiciem wcześniejszych wniosków z Białej Księgi. Autor – przypominając o zaproponowanym uregulowaniu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym poprzez horyzontalne rozporządzenie ramowe – przyznał, iż „konsultacje wykazały, że projekt rozporządzenia ramowego miałby ewentualnie tylko ograniczoną wartość dodaną i szanse jego przyjęcia byłyby bardzo małe”. Nawet jeżeli Monti i Barroso mieli odmienne od sceptycznych uczestni-

²⁰ Zwanej potocznie dyrektywą ogólnousługową.

ków konsultacji zdanie na temat zalet podejścia horyzontalnego, panujący brak akceptacji dla proponowanych zmian zmusił autora sprawozdania do sformułowania konkluzji, iż „na tym etapie nie wydaje się zatem właściwe przedkładanie przez Komisję takiego projektu” [Monti 2010, s. 82].

Szukając rozwiązania zastępczego, Monti odnosi się do wcześniej przez nas poruszonej kwestii stopnia i równoprawności dostępu obywateli Unii do tego typu usług. Potwierdzając fakt istnienia szeregu luk w świadczeniu usługi powszechnej na poziomie Unii Europejskiej – co jest tożsame z przyznaniem, że brakuje owej równoprawności dostępu – sugeruje podjęcie działań na rzecz unijnych ram integracji finansowej, uzupełniających trwałą kompleksową reformę regulacji finansowych na poziomie UE. Takim krokiem miałyby być rozważenie przez Komisję zaproponowania rozporządzenia gwarantującego wszystkim obywatelom prawo do szeregu podstawowych usług bankowych [Monti 2010, s. 83]. Częstkowa, wręcz minimalistyczna skala tej propozycji najlepiej świadczy o niechęci do kompleksowych zmian ze strony władz publicznych wielu krajów członkowskich.

W negatywnej ocenie inicjatyw horyzontalnych zgłaszanych przez Komisję Europejską ich krytycy z poszczególnych państw nie są zresztą osamotnieni. Przykładowo, w opinii opublikowanej w 2006 r. Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów PE stwierdziła wyraźnie, że „nie istnieje podstawa prawna dla dyrektywy ramowej w sprawie usług użyteczności publicznej, gdyby taka dyrektywa zmierzała do niestosowania przepisów Traktatu do niektórych, określonych usług”. Komisja ta zauważyła jednocześnie, że „nie ma potrzeby przyznania dodatkowych kompetencji prawnych UE w obszarze usług użyteczności publicznej” [Opinia 2006/2101(INI), pkt 14 i 17]. Do tego ostatniego wątku – bardzo ważnego, gdyż wskazującego na dość powszechne w państwach członkowskich identyfikowanie ramowych uregulowań prawnych nie z uzdrowieniem procesu integracji, lecz z dążeniem KE do wzmocnienia jej pozycji biurokratycznej – powrócimy w dalszej części opracowania.

Alternatywą wobec niezależnej dyrektywy ramowej mogłoby być włączenie całości zagadnień dotyczących sfery usług użyteczności publicznej do już istniejącej dyrektywy usługowej. Ta bowiem pozostaje tworem ułomnym, obejmując – w obowiązującej wersji – jedynie usługi świadczone z powodów ekonomicznych, co zawęża ją wyłącznie do usług organizowanych w ogólnym interesie gospodarczym (*services of general economic interest*)²¹. W dodatku nie wszystkich, wspomniane już bowiem wcześniej wyłączenia sektorowe powodują, że dyrektywa ta nie ma zastosowania w przypadku usług związanych m.in. z potężnym sektorem transportu²².

²¹ Usługi o charakterze nieekonomicznym świadczone w interesie ogólnym (*non-economic services of general interest*) nie odpowiadają definicji usług określonej w art. 57 TFUE, a zatem wymykają się postanowieniom dyrektywy usługowej.

²² Przypomnijmy, że problem wyłączeń sektorowych nie jest niczym nowym i od lat wręcz podważa sens funkcjonowania szeregu dyrektyw horyzontalnych – czego najlepszym przykładem może być dyrektywa 92/50/EWG, pozbawiona możliwości wpływu na tak kluczowe sektory usług użyteczności publicznej, jak chociażby obsługa sieci transportu i dystrybucji wody pitnej, energii elektrycznej, gazu i energii cieplnej, sieci telekomunikacji publicznej, itd.

Podobne wyłączenie odnosi się do usług zdrowotnych²³, socjalnych [Dyrektywa 2006/123/WE, s. 51], finansowych itd. Postanowieniom dyrektywy określającym zasady swobody świadczenia usług wymykają się usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym w innym państwie członkowskim w sektorach: pocztowym, energii elektrycznej, gazu ziemnego, usług dystrybucji i dostaw wody oraz usług oczyszczania ścieków, gospodarki odpadami itd.²⁴ Tym samym dyrektywa nie otwiera ich na konkurencję rynkową, unijny legislator zaś godzi się z pozostawieniem ich w kręgu rozwiązań prawa krajowego wyznaczających zarazem sposób ich organizowania i finansowania. Bez wątplenia jest to koncepcja szanująca specyfikę rynków poszczególnych państw członkowskich, jednak wręcz burząca ideę pełnej integracji unijnej. Pozwala ona bowiem na kontynuowanie istniejących od lat w tej sferze usług szczególnych relacji między organami władzy publicznej i dominującymi operatorami zasiedziały, co bywa określane jako „cementowanie monopolu”.

Obawy władz publicznych państw członkowskich, iż uregulowania ramowe zacieśnią gorset prawny, ograniczając ich szerokie uprawnienia co do wyboru sposobu organizowania omawianej kategorii usług, nie są bezpodstawne. W dużej mierze owa swoboda decyzyjna – np. w zakresie procedur selekcji dostawców tych usług – wynika z istniejącego ciągle braku harmonizacji. Tymczasem KE od dłuższego czasu przejawia żywotne zainteresowanie, z jednej strony, nadaniem projektowanym przepisom unifikacyjnego (horyzontalnego) charakteru, z drugiej zaś – rozszerzeniem posiadanych kompetencji kontrolnych²⁵. W powszechnym odbiorze oba te cele są utożsamiane ze sobą. Efektem jest z reguły silnie ujawniająca się rozbieżność stanowisk Komisji i państw członkowskich co do podziału uprawnień i odpowiedzialności – przy czym te ostatnie wyraźnie bronią istniejącego kompetencyjnego *status quo* i swojego „stanu posiadania” opartego na nieczytelnym i niespójnym, ale – ich zdaniem – bardziej „bezpiecznym” z punktu widzenia narodowych interesów podejściu sektorowym²⁶. Chłodną reakcją części władz publicznych budzi również sama idea przyspieszenia unifikacji, traktowana bardziej jako zamach unijnej biurokracji na sferę ich wpływów niż jako instrument zwiększenia efektywności działania całego ugrupowania i jego zewnętrznej konkurencyjności²⁷.

²³ Niezależnie od trybu ich organizowania i metody finansowania. Nie była to decyzja Komisji – podjął ją Parlament Europejski w głosowaniu 16 lutego 2006 r., podczas pierwszego czytania wniosku dotyczącego dyrektywy usługowej. Komisja była jedynie jej wykonawcą. Podobny los spotkał usługi socjalne związane z budownictwem socjalnym, opieką nad dziećmi oraz pomocą rodzinom i osobom potrzebującym.

²⁴ Podobnie zagadnienia liberalizacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz prywatyzacji podmiotów publicznych je świadczących nie mieszczą się w zakresie rozstrzygnięć dyrektywy usługowej (art. 1 dyrektywy usługowej z 2006 r.).

²⁵ Tendencje te możemy wyraźnie zaobserwować, analizując przebieg prowadzonych przez Komisję konsultacji poprzedzających przyjmowanie unijnych aktów prawnych.

²⁶ Owa nieczytelność i niespójność nie jest przy tym, z ich punktu widzenia, pozbawiona pewnych cennych zalet. Pozwala, nawet kosztem konfrontacji z Komisją, piętrzyć bariery chroniące krajowe podmioty gospodarcze przed zewnętrzną konkurencją.

²⁷ Problem podziału kompetencji między KE i władze publiczne autor omawia w pracy [Ząbkowicz 2013].

W wielu już uchwalonych dyrektywach horyzontalnych możemy odnaleźć sformułowania analogiczne w swym sensie do słów zawartych w preambule dyrektywy 2004/18/WE, iż „przepisy koordynujące powinny tak dalece, jak to możliwe, uwzględniać obecne procedury i praktyki każdego z Państw Członkowskich” [Dyrektywa 2004/18/WE, Preambuła, motyw 3]. Podkreślana przez Unię zasada poszanowania różnorodności tradycji, struktur oraz sytuacji panujących w poszczególnych krajach nie zmniejsza jednak, jak się wydaje, nieufności ich władz publicznych wobec podejścia horyzontalnego, ta bowiem wynika w dużej mierze z żywionego przez nie poczucia, że to nie one są rzeczywistym autorem prawa wtórnego Unii Europejskiej. Co prawda, zgodnie z obowiązującą zwykłą procedurą ustawodawczą unijne rozporządzenia, dyrektywy i decyzje przyjmowane są wspólnie przez Parlament Europejski i Radę, a więc przez ciała przemawiające w imieniu członków ugrupowania i reprezentujące ich interesy. W praktyce jednak – wtedy, gdy formułowana jest właściwa konstrukcja aktu prawnego, otwierająca w przyszłości pole do zawężającej lub rozszerzającej ich interpretacji²⁸ – kluczowa rola przypada Komisji Europejskiej, uruchamiającej procedurę ustawodawczą, przygotowującej projekty aktów prawnych i wnioskującej o ich przyjęcie²⁹. Komisja jest zarazem adresatem uprawnień do przyjmowania aktów nieustawodawczych o zasięgu ogólnym, uzupełniających lub zmieniających niektóre elementy aktów ustawodawczych [TFUE 2012, art. 290] oraz posiada uprawnienia wykonawcze w przypadku prawnie wiążących aktów unijnych, które muszą być wykonane w sposób jednolity [TFUE 2012, art. 291]. Realna pozycja tej instytucji jest więc niepodważalna, znacznie silniejsza od prawnej – a to już budzi określone obawy, że rzeczywistym celem forsowanych przez KE regulacji horyzontalnych nie musi być wyłącznie usprawnienie procesu integracji.

5. Zakończenie

Zgłoszona w styczniu 2004 r. inicjatywa przyjęcia ramowej dyrektywy dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (tzw. inicjatywa Bolkensteina) miała doprowadzić do ostatecznego dopełnienia unijnego rynku wewnętrznego poprzez całkowitą likwidację barier w transgranicznym przepływie usług. Te bowiem, w przeciwieństwie do przepływu towarów, osób i kapitału, pozostawały nadal sferą silnie regulowaną przez ustawodawstwa krajowe. Dyrektywę 2006/123/WE udało się ostatecznie przegłosować w grudniu 2006 r., jednak – choć zachowała swój ramowy charakter – była już tylko „cieniem” pierwotnego projektu zgłoszonego przez Komisję, którego fundamentem był szeroki zakres liberalizacji i interwencyjny charakter. Ostry sprzeciw, pochodzący z krajów tak wpływowych jak Francja i Niemcy³⁰, spowodował, że

²⁸ Dokonywanej, co warto przypomnieć, przez Komisję Europejską i Trybunał Sprawiedliwości.

²⁹ Poza określonymi wyjątkami, Rada może zmienić wniosek KE tylko jednomyślnie [TFUE 2012, art. 293].

³⁰ Także Belgia, Holandia, Dania i Szwecja; ta ostatnia groziła zablokowaniem prac nad dyrektywą.

oprócz zgody na wspomniane wcześniej wyłączenia sektorowe twórcy projektu musieli zrezygnować z jego kluczowego elementu, jakim miało być oparcie działania dyrektywy na zasadzie kraju pochodzenia³¹. Wprowadzenie tej zasady oznaczałoby, że firma świadcząca usługę za granicą będzie stosować przepisy prawa miejscowego kraju jej siedziby. Interpretacja skutków przez zwolenników i przeciwników powyższego mechanizmu różniła się diametralnie. Ci pierwsi uznawali zmianę za ważny krok w kierunku przełamania krajowych barier i monopoli, zwiększający efektywność unijnego rynku usług i prowadzący do jego integracji. Dla przeciwników był on symbolem zachęty do nieuczciwej konkurencji między firmami z poszczególnych krajów, zaniżania standardów, dumpingu płacowego i socjalnego. Wysuwano przy tym niepozbawiony sensu argument, iż w takiej sytuacji na terytorium każdego z państw członkowskich będzie obowiązywać jednocześnie tyle porządków prawnych, z ilu krajów będą pochodzić firmy zagraniczne świadczące tam usługi.

W 2005 r. we Francji odrzucono w referendum Konstytucję Europejską, wiążąc ją (zresztą bezpodstawnie) z zagrożeniem, jakie niesie pierwotny kształt projektu dyrektywy usługowej. P. de Villiers, lider eurosceptycznego *Mouvement pour la France*³², w trakcie kampanii referendalnej straszył inwazją niszczącego francuski rynek pracy *plombie polonais* (polskiego hydraulika) i twierdził, iż ramowa dyrektywa usługowa oznacza „próbę zniszczenia naszego modelu gospodarczego i socjalnego”. Użyty przez Villiersa argument destrukcji przez podejście horyzontalne europejskiego modelu socjalnego wspierany był bardziej generalnym twierdzeniem, iż dyrektywa usługowa – poprzez zakaz stosowania większości wymogów chroniących rynek krajowy – ograniczy kompetencje państw członkowskich w zakresie wewnętrznych uregulowań prawnych, pozostawiając tylko te nieliczne, które we wzajemnej procedurze oceny uda się usprawiedliwić zgodnie i obiektywnie z uwagi na ważny wymóg interesu ogólnego. Podążając podobnym tokiem rozumowania, w dokumencie roboczym z 2004 r., opiniującym projekt KE w sprawie dyrektywy usługowej, Komisja Gospodarcza i Monetarna PE wyraźnie stwierdziła, że jej wprowadzenie spowoduje ograniczenie (zakazy) krajowych regulacji prawnych, przełamując „wszelkie bariery dla prywatnych interesów gospodarczych w tych obszarach, które słusznie były dotychczas trzymane z dala od rynku”. W efekcie „żaden obszar życia społecznego nie będzie mógł już być zarezerwowany dla niezorientowanych na zysk przedsiębiorstw użyteczności publicznej” [Dokument COM(2004) 2, s. 3].

Zarzuty skierowane przez instytucje opiniujące pod adresem projektu dyrektywy usługowej koncentrowały się w pierwszym rzędzie na proponowanej unifikacji w sferze funkcjonowania usług użyteczności publicznej, niemniej szereg z nich odnosiło się w gruncie rzeczy do całego podejścia horyzontalnego. Dyrektywom konstruowanym na takiej właśnie bazie stawiane jest zadanie uregulowania w ramach

³¹ Na korzyść zasady swobody świadczenia usług związanej z zasadą kraju przeznaczenia.

³² Prawicowe ugrupowanie „Ruch dla Francji”.

jednolitego aktu prawnego wielu rodzajów działalności, często w zasadniczy sposób różniących się od siebie. W przypadku omawianego projektu jego przeciwnicy wskazywali na fakt, iż Traktat WE dopuszcza oddziaływanie tylko na jedną „określoną” działalność lub usługę³³. Oznacza to, ich zdaniem, zgodę prawa pierwotnego wyłącznie na rozwiązania sektorowe, nie horyzontalne [Dokument COM(2004) 2, s. 2]. W związku z powyższym wnioskowane było uznanie dyrektywy za chybioną i odesłanie jej do Komisji bez dalszego opiniowania.

Używając argumentu subsydiarności³⁴, stopniowo „wycinano” z projektu kolejne sektory, skupiając się m.in. na jak najszerszym definiowaniu usług interesu ogólnego, o których wyłączenie (skutecznie) wnioskowano. Przedmiotem sporu była kwestia stosowania kryterium odpłatności, powodującego ułożenie szerokiego zakresu starań o zabezpieczenie spraw bytowych obywateli UE w obszarze usług ogólnego interesu gospodarczego, przewidzianym do objęcia przez dyrektywę. Również i w tym zakresie za argument przeciwników dyrektywy służyły postanowienia traktatowe wskazujące na subsydiarność płaszczyzny europejskiej w stosunku do płaszczyzny krajowej państw członkowskich w takich dziedzinach, jak ochrona zdrowia, radiofonia, woda, edukacja, usługi socjalne itp. Ich zdaniem uchwalenie dyrektywy horyzontalnej oznaczałoby „przyjęcie wątpliwego uzasadnienia kompetencji Unii” [Dokument COM(2004) 2, s. 2] w obszarach, których rozmiar i powiązania strukturalne nie mają znaczenia dla Wspólnoty jako całości – a przy tym zostały już uregulowane przez odrębne dyrektywy sektorowe. Objęcie tych obszarów podejściem horyzontalnym stosującym kryterium odpłatności wciągnęłoby je w orbitę oddziaływania unijnej dyrektywy o rynku wewnętrznym. Zdaniem zwolenników rozwiązań sektorowych rozciągnięcie zasięgu ramowej dyrektywy usługowej na jakiegokolwiek usługi ogólnego interesu gospodarczego jest zatem nie do przyjęcia (tak samo zresztą jak podporządkowanie ich innym horyzontalnym aktom prawa wtórnego).

W efekcie przeforsowanych zmian w tekście dyrektywy usługowej sfery aktywności objęte jej działaniem odpowiadają za ok. 40% PKB Unii Europejskiej [Report 2010/2053(INI), Preambuła, motyw H] – podczas gdy bez dokonanych ograniczeń w jej ramach znalazłoby się ponad 70% unijnego PKB. Nawet jednak w okrojonej finalnej wersji dyrektywy z 2006 r. ograniczenie przez nią istniejących barier spowodowało już, według analizy z 2012 r., wzrost unijnego PKB o ok. 0,8% [Monteagudo i in. 2012]³⁵.

³³ Argumentacja opierała się w pierwszym rzędzie na postanowieniach zawartych w art. 44 ust. 1 oraz art. 52 ust. 1 TWE [TWE 2006].

³⁴ Zasada subsydiarności została zapisana w prawie pierwotnym WE dopiero w 1992 r., w Traktacie z Maastricht, i była efektem kompromisu zawartego przez eurosceptyków (przeciwnych rozszerzeniu uprawnień na szczeblu wspólnotowym) i euroentuzjastów (popierających koncepcję Europy federalnej).

³⁵ W poszczególnych państwach członkowskich osiągnięto wzrost PKB w zakresie od 0,3 do 1,5%. Dokonana estymacja była przy tym zdecydowanie konserwatywna – analizą objęto sektory usług

Komisja Gospodarcza i Monetarna PE, opowiadając się za odrzuceniem projektu horyzontalnej dyrektywy usługowej – w jego kształcie obejmującym całość unijnej sfery usługowej – określiła ją jako „nie osadzoną w rzeczywistości”, jej wdrożenie zaś za „równoznaczne z całościowym przełomem deregulacyjnym, który postawiłby pod znakiem zapytania podstawy europejskiego modelu społecznego” [Dokument COM(2004) 2, Podsumowanie]. Czy losy tej dyrektywy, uchwalonej ostatecznie w wersji „kadłubkowej”, mają stanowić dowód na to, że sfery funkcjonowania UE uznane przez władze publiczne państw członkowskich za tzw. wrażliwe – takie jak rynkowe usługi użyteczności publicznej – są nieodwołalnie skazane na regulacje sektorowe? Za takim stanowiskiem przemawia, szczególnie zdaniem eurosceptyków, dołączenie do TFUE protokołu nr 26, podkreślającego „różnorodność usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz różnice w potrzebach i preferencjach odbiorców, mogące wynikać z odmiennej sytuacji geograficznej, społecznej lub kulturowej”. Wręcz za „wspólną wartość Unii” uznano w nim „zasadniczą rolę i szeroki zakres uprawnień dyskrecjonalnych organów krajowych, regionalnych i lokalnych” w zakresie świadczenia, powierzania i organizowania tego typu usług [Protokół 26, s. 158]. Trudno się więc dziwić, że mimo upływu 20 lat od wprowadzenia rynku wewnętrznego Wspólnoty, w wielu dziedzinach pozostają w mocy odrębne regulacje prawne, podejście horyzontalne zaś wkracza do nich jedynie fragmentarycznie, co nieodmiennie tłumaczone jest szczególnym charakterem rynków oraz panującą w nich sytuacją konkurencyjną. Można wręcz zaryzykować twierdzenie, iż powyższa konfiguracja prawna trwać będzie tak długo, aż państwo utraci w tych sektorach – na poziomie krajowym – swoją kluczową pozycję, a podmiotom nadal znakomicie prosperującym w warunkach monopolu naturalnego odebrane zostaną dotychczasowe przywileje³⁶. Opinia ta wydaje się uzasadniona, mimo iż instytucje unijne kategorycznie odzégnują się od powszechnego utożsamiania dyrektyw horyzontalnych z procesami deregulacji i liberalizacji rynku [Report 2010/2053(INI), s. 11]³⁷.

Ponieważ trudno przypuszczać, że proces pełnego otwarcia gospodarek krajowych – bez którego dalsza integracja unijna nie ma szans powodzenia – będzie przebiegać samoistnie, rodzi się pytanie, czy jedyną siłą popierającą podejście horyzon-

składające się na ok. 20% unijnego PKB, uznane za szczególnie podatne na zmiany wprowadzone przez dyrektywę. Tym samym nie uwzględniono sektorów usług tworzących kolejne 20% unijnego PKB (co jednak nie oznacza, że uzyskany w badaniach wynik 0,8% należy podwoić). W analizie uwzględniono również efekt uproszczenia procedur administracyjnych na etapie rejestracji podmiotu, wynikający z wprowadzenia tzw. jednego okienka dla dostawców usług (*points of single contact*) – oceniony na dalsze 0,13% PKB (z możliwością wzrostu o kolejne 0,15% w średnim horyzoncie czasowym oraz o 0,21% – w długim).

³⁶ W przypadku szeregu usług użyteczności publicznej (w energetyce, usługach pocztowych, transporcie itd.) ciągle skutecznie ograniczające swoim konkurentom dostęp do infrastruktury sieciowej.

³⁷ Powyższe identyfikowanie dyrektyw ramowych wykorzystywane jest przez eurosceptyków jako jeden z głównych argumentów przeciwko podejściu horyzontalnemu.

talne pozostaje Komisja Europejska działająca w warunkach niesłabnącego oporu władz publicznych większości krajów członkowskich. Okazuje się, że zwolennicy kontynuowania integracji jednak istnieją.

W swojej ekspertyzie z 2009 r., przygotowanej dla Partii Europejskich Socjalistów (PSE) – drugiej co do wielkości frakcji w Parlamencie Europejskim – reprezentująca 8 mln pracowników Europejska Federacja Związków Usług Publicznych (EPSU)³⁸ stwierdza jednoznacznie, iż usługi użyteczności publicznej wymagają ściśle określonych ram horyzontalnych w celu zrównoważenia unijnego rynku wewnętrznego [Quality Public Services... 2009]. Co więcej, do czasu stworzenia horyzontalnego fundamentu dla tych usług należy wprowadzić moratorium na wszelkie dalsze inicjatywy sektorowe. Zdaniem EPSU, właściwe zasady i warunki funkcjonowania usług użyteczności publicznej – do których zapewnienia zobowiązuje Unię i państwa członkowskie art. 14 TFUE³⁹ – winny zostać ustanowione właśnie drogą podejścia horyzontalnego i stanowić pierwszoplanowy cel legislacyjny Parlamentu Europejskiego w kadencji 2009-2014.

Pewną, choć dość niezdecydowaną zachętę do połączenia podejścia sektorowego i horyzontalnego znajdziemy w opublikowanej w 2012 r. opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, odnoszącej się do komunikatu KE w sprawie ram jakości dotyczących usług świadczonych w interesie ogólnym. Komitet uznaje w niej za niezbędne „przełożenie nowych przepisów prawa pierwotnego odnoszących się do usług świadczonych w interesie ogólnym na sektorowe i (jeśli to konieczne) przekrojowe przepisy prawa wtórnego” [Opinia COM(2011) 900, Uwaga ogólna 4.5]. Umieszczone w cytowanym zdaniu asekuracyjne sformułowanie „jeśli to konieczne” miałyby wydzźwięk wręcz negatywny, gdyby nie fakt, że jego brzmienie jest wyłącznie zasługą polskiego tłumaczenia Dziennika Urzędowego UE. W tekście angielskim użyto słów *where appropriate* (tam, gdzie będzie to właściwe) – co z punktu widzenia naszych rozważań w istotny sposób zmienia wydzźwięk tego fragmentu opinii.

Co znamienne, generalnie pozytywne stanowisko wobec uregulowań horyzontalnych w sferze usług zajęła również Izba Lordów w eurosceptycznej Wielkiej Brytanii. W raporcie podsumowującym przesłuchania poprzedzające przyjęcie dyrektywy usługowej – mimo szeregu głosów przeciwnych – jej Komitet Unii Europejskiej Izby Lordów opowiedział się za podejściem horyzontalnym proponowanym przez Komisję Europejską, uznając przemawiające za nim argumenty za przeważające na jego korzyść⁴⁰.

³⁸ EPSU (European Federation of Public Service Unions) reprezentuje 209 organizacji związkowych sektora usług użyteczności publicznej.

³⁹ W momencie opracowywania ekspertyzy przez EPSU Traktat lizboński był na etapie projektu końcowego.

⁴⁰ W podsumowaniu stwierdzając: „*on balance we believe that the weight of evidence is in favour of a horizontal approach as proposed by the Commission*”. [Completing the Internal Market 2005, motyw 64].

W obliczu istniejącej w Unii rozbieżności stanowisk – opartej na argumentacji właściwie nie do pogodzenia, niejednokrotnie wynikającej z partykularnych interesów grupowych lub wręcz demagogii – nie wydaje się możliwe, żeby w najbliższych latach podejście horyzontalne uzyskało taką pozycję w systemie unijnego prawa wtórnego, by mogło stanowić realny fundament jego porządkowania. Zamiast stać się spojrzeniem dominującym, tworzącym szkielet legislacyjny, będzie „pojawiać się” jedynie w tych fragmentach rozwiązań prawnych, w których uda się – z trudem i przy istotnych wyłączeniach – uzyskać wątpliwej jakości konsensus legislacyjny. W sensie gospodarczym oznacza to dalsze utrzymywanie dość wyraźnej dominacji wymiaru krajowego (a nie transgranicznego) w dziedzinie rynkowych usług użyteczności publicznej, co pozwoli operatorom zasiedziałym na zachowanie wpływu na decyzje władz publicznych i zapewni dużą skuteczność działań służących obronie ich stanu posiadania.

Nie ulega wątpliwości, że lobbging prowadzony przez grupy interesów w tej sferze usług wpływa na decyzje polityczne kształtujące rzeczywistość gospodarczą w całej Unii [Tarnawska 2006]. Można wręcz pokusić się o stwierdzenie, iż w praktyce mamy i w najbliższych latach nadal będziemy mieli do czynienia z ciągłą próbą sił nie tyle między Komisją Europejską i władzami publicznymi, ile między KE i krajowymi grupami interesów stojącymi za stanowiskami artykułowanymi przez instytucje publiczne. Grupy te nie są zainteresowane harmonizacją rozwiązań prawnych i ekonomicznych w skali całej UE, tym samym uważają podejście horyzontalne za potencjalnie groźne dla ich wpływu na podejmowane decyzje.

Literatura

- Dunleavy N., *Public Procurement, State Aid and Antitrust: Understanding the Intersections*, wykład podczas Extra Mural/LL.M. course in Public Procurement Law, Trinity College, Dublin, 23.02.2009.
- Kolatorski L., *UE potrzebuje reform*, UniaEuropejska.org, 8.07.2013, www.uniaeuropa.org/eu-potrzuje-reform.
- Lemke M., *Wprowadzenie do dyrektyw dotyczących zamówień publicznych*, [w:] *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej. Dyrektywy dotyczące zamówień publicznych na usługi, dostawy i roboty publiczne*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2001.
- Monteagudo J., Rutkowski A., Lorenzani D., *The economic impact of the Service Directive: A first assessment following implementation*, Economic Papers 456, European Economy, European Commission – DG ECFIN, Brussels, June 2012.
- Nowak-Far A., *Lad gospodarczy Unii Europejskiej jako ramy modernizacji społeczno-gospodarczej*, [w:] *Modernizacja procesów integracji europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, Oficyna Wydawnicza Aspra Jr, Warszawa 2011.
- Rotuska P., *Unifikacja państw UE?*, UniaEuropejska.org, 6.07.2011, www.uniaeuropa.org/czy-unia-europejska-ewoluujc-prowadzi-do-cakowitej-unifikacji-pastw-do-niej-nalezacych.
- Tarnawska K., *Reprezentacja interesów na poziomie UE. Logika członkostwa i logika wpływu*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Problemy globalizacji i regionalizacji*, red. M.G. Woźniak, cz. 1, z. 8, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2006.

Westerwelle G., *Der Teil und das Ganze, Gastbeitrag für die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“*, FAZ 17.07.2013.

Ząbkowicz J., *Granice uprawnień Komisji Europejskiej – na przykładzie sterowania sferą usług użyteczności publicznej*, Oeconomia Copernicana nr 3/2013, PTE i UMK, Toruń 2013.

Akty prawne, raporty, inne dokumenty

Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, COM(2004) 374 wersja ostateczna, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 12.05.2004.

Completing the Internal Market in Services. Report with Evidence, 6th Report of Session 2005-06, European Union Committee, House of Lords, London 2005.

Council Directive 64/429/EEC of 7 July 1964 concerning the attainment of freedom of establishment and freedom to provide services in respect of activities of self-employed persons in manufacturing and processing industries falling within ISIC Major Groups 23-40 (Industry and small craft industries), Official Journal 117, 23.07.1964.

Dokument roboczy dotyczący projektu Komisji w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady o usługach na rynku wewnętrznym (COM(2004) 2), Komisja Gospodarcza i Monetarna, Parlament Europejski, 15.12.2004, DT\543099PL.doc, PE 347.212v01-00.

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.

Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, Dz.U. L 376 z 27.12.2006.

Eurostat 2013, Government Finance Statistics, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Government_finance_statistics.

Komunikat Komisji 2001/C 17/04, Usługi użyteczności publicznej w Europie, Komisja Wspólnot Europejskich, Dz.U. C 17 z 19.01.2001.

Monti M., *Nowa strategia na rzecz jednolitego rynku. W służbie gospodarki i społeczeństwa Europy*, Sprawozdanie dla przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barroso, Biuro Doradców ds. Polityki Europejskiej (BEPA), 9.05.2010.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Ramy jakości dotyczące usług świadczonych w interesie ogólnym” COM(2011) 900 wersja ostateczna, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Dz.U. C 229 z 31.07.2012.

Opinia Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów dla Komisji Gospodarczej i Monetarniej w sprawie Białej Księgi nt. usług użyteczności publicznej, (2006/2101(INI)), AD\619513PL.doc, Parlament Europejski, 13.06.2006.

Protokół 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym, TFUE, Dz.U. C 306 z 17.12.2007.

Quality Public Services – Quality of Life, European Federation of Public Service Unions (EPSU) submission to the Party of European Socialists for PSE European Parliament Manifesto 2009, EPSU, Brussels 2009.

Report on implementation of the Services Directive 2006/123/EC (2010/2053(INI)), Committee on the Internal Market and Consumer Protection, European Parliament, A7-0012/2011, 28.01.2011.

Services of General Interest, Report to the Laeken European Council (Presented to the Commission), COM(2001)598 final, Commission of the European Communities, Brussels, 17.10.2001.

TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.U. C 326 z 26.10.2012.

TWE – Wersja skonsolidowana Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Dz.U. C 321 z 29.12.2006.

HORIZONTAL AND SECTORAL APPROACHES AS INSTRUMENTS OF REGIONAL INTEGRATION. A CASE STUDY OF SERVICES OF GENERAL ECONOMIC INTEREST IN THE EU

Summary: The two possible broad EU legislative approaches to achieving more harmonization between Member States are a series of sector-specific directives, or what is called a “horizontal framework Directive” which sets out broad framework principles which apply to all the areas within its scope. The European Commission expresses full conviction that EU legislation must rely to much greater extent on a horizontal approach applying across all sectors as the one giving fresh impetus to regional integration. However, almost all Commission’s decisions to propose a horizontal directive meet with a mixed (or even negative) reception in the Parliament and in Member States as in their opinion a sector-specific legislation better complies with procedures and practices in each country and keeps alive diversity in the Union. Diverging views in the EU about the above approaches and problems with finding a consensus are well reflected in the sector of services of general economic interest being essential for ensuring social and territorial cohesion and for the competitiveness of the European economy. The organization of these services varies according to cultural traditions, the history and geographical conditions of each Member State and the characteristics of the activity concerned. In the common opinion of authorities of Member States the existing sector-specific EU rules take due account of the diversity that characterizes different services of general interest and the situations in which they are provided. They support such an approach as a right way to respect the roles of national, regional and local authorities in ensuring the well-being of their citizens and in guaranteeing democratic choices. The added value of a horizontal framework as compared to the sector-specific approach followed so far has not been demonstrated, they say. That means there is no reason to bestow the European Commission with additional powers. The powers currently conferred on the Community with regard to services of general interest are appropriate and sufficient in order to ensure that well-functioning services can be maintained and developed throughout the Union. According to the European Commission consolidation of the Community *acquis* should be based on common elements of existing sector-specific legislation. Without prejudice to these rules, a horizontal approach will be considered with regard to a number of specific issues, such as consumers’ interests, the monitoring and evaluation of services of general interest, the application of state aid rules to financial compensation or the use of structural funds for the support of services of general interest. That would help to ensure overall consistency of approach across different services of general interest sectors. As a framework instrument as a basis setting out common objectives and principles would be general in nature and would also have its limitations it should be complemented by sector-specific legislation laying down more detailed provisions which take into account the specific characteristics of different services of general interest. So far a question if Community action should be based on an essentially sector-specific approach or should a general framework be created remains open.

Keywords: regional integration, horizontal approach, sectoral approach, services of general interest, European Union.