

**Europejska regulacja finansowania
usług w ogólnym interesie
gospodarczym a obiektywna
koncepcja pomocy państwa.
*Spójność czy dysonans?***

Łukasz Grzejdziak

**Katedra Prawa Gospodarczego Publicznego
Wydziału Prawa i Administracji
Uniwersytetu Łódzkiego**



**90-232, Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12
www.wpia.uni.lodz.pl
LGrzejdziak@wpia.uni.lodz.pl**



Usługi publiczne a konkurencja

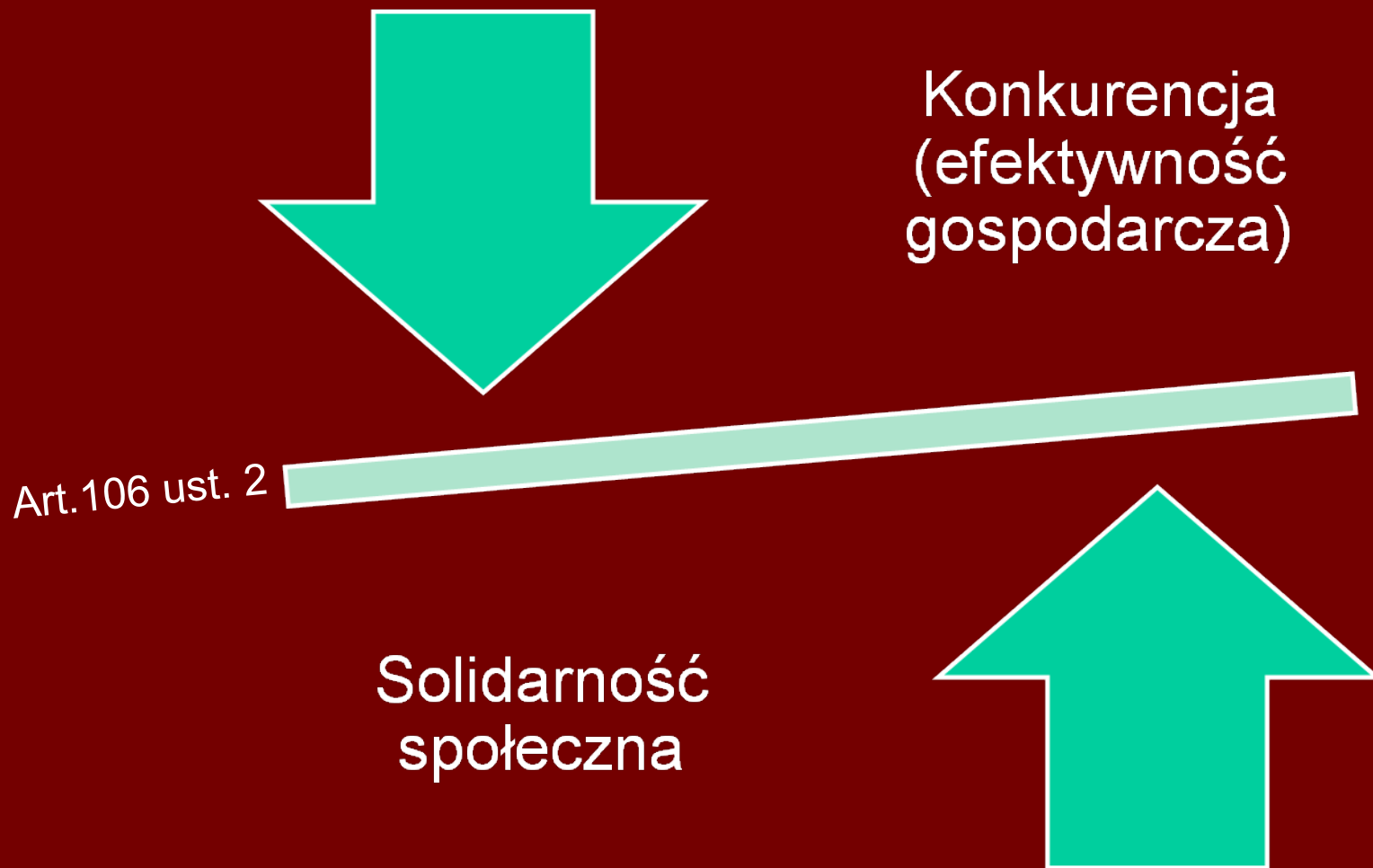


Art. 106 ust. 2 TFUE jako derogacja od reguł konkurencji

- art. 106 ust. 2 TFUE
 - *Przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania SGEI lub mające charakter monopolu skarbowego podlegają normom Traktatów, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych. Rozwój handlu nie może być naruszony w sposób pozostający w sprzeczności z interesem Unii.*



Art. 106 ust. 2 TFUE jako derogacja od reguł konkurencji



Finansowanie usług publicznych a pomoc państwa

- 2003 r. – sprawa C-280/00 – Altmark Trans
- Rekompensata wykonywania usług publicznych nie stanowi pomocy państwa, jeśli łącznie spełnione warunki:
 1. **POWIERZENIA PSO**
 2. **UPRZEDNIEGO USTANOWIENIA PARAMETRÓW OBLICZANIA REKOMPENSATY W SPOSÓB OBIEKTYWNY I PRZEJRZYSTY**
 3. **PROPORCJONALNOŚCI**
 4. **EFEKTYWNOŚCI**
 - a) wybór operatora w publicznym przetargu, który pozwoliłby na wybór oferenta świadczącego te usługi po kosztach najkorzystniejszych dla danej społeczności, albo
 - b) **BENCHMARKING** - poziom rekompensaty określony na podstawie kosztów, jakie poniosłoby typowe, dobrze zarządzane przedsiębiorstwo dysponujące odpowiednimi środkami (...), biorąc pod uwagę odpowiednie wpływy i rozsądny zysk



Test Altmark

- Stanowi rozwinięcie (interpretację) przesłanki korzyści (wykładnia normy wyrażonej w art. 107 ust. 1 TFUE)
- Podobnie jak TPI ustanawia linię demarkacyjną między pomocą państwa i pozostałymi środkami wsparcia z zasobów publicznych
- Nie ustanawia „safe harbour”
 - C-280/00 - Altmark pkt 94 - ...*A contrario* środek państwowy który nie spełnia jednego lub więcej wymienionych wyżej warunków musi być uznany za pomoc państwa w rozumieniu tegoż przepisu (art. 107 ust. 1 TFUE)



Pakiet legislacyjny Komisji

- Altmark umożliwił określenie zasad stosowania art. 106 ust. 2 TFUE względem pomocy państwa stanowiącej rekompensatę z tytułu świadczenia usług publicznych
 - 2005 r - Decyzja Komisji nr 2005/842/WE (wyłączenie blokowe) oraz
 - wspólnotowe ramy prawne dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych
 - 2007 r. - Dokument roboczy Komisji - najczęściej zadawane pytania w związku z Decyzją Komisji nr 2005/842/WE oraz wspólnotowymi ramami prawnymi

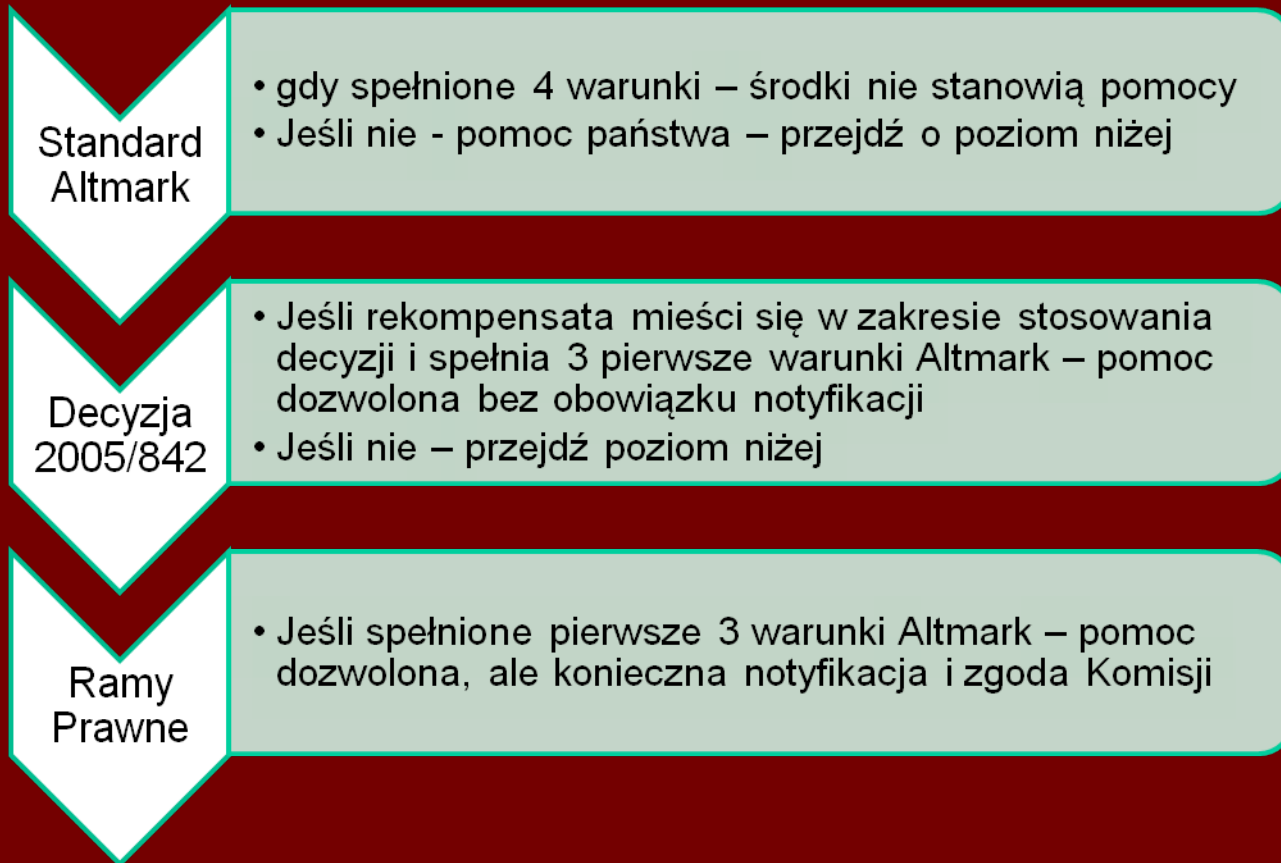


Pakiet legislacyjny Komisji

- Kryteria zgodności z rynkiem wewnętrznym
 1. POWIERZENIA SGEI
 2. PROPORCJONALNOŚCI - wysokość rekompensaty nie przekracza kwoty niezbędnej do pokrycia kosztów poniesionych w trakcie wywiązywania się z PSO, przy uwzględnieniu odpowiednich wpływów i rozsądnego zysku (...)
- Sąd w sprawie T-289/03 BUPA *de facto* uznał zasadniczą tożsamość ww. kryteriów z kryteriami 1 i 3 Testu Altmark



Europejska regulacja finansowania SGEI



Pytania i wątpliwości

- **Czy obecna regulacja jest spójna z utrwalonymi przez orzecznictwo zasadami**
 - klasyfikacji środka jako pomocy państwa oraz
 - oceny zgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym?
- **Czy kryteria Testu Altmark są spójne z tzw. obiektywną koncepcją pomocy państwa?**
 - **Czy Test Altmark pozwala rzeczywiście rozróżnić między środkami stanowiącymi pomoc państwa a pozostałymi, biorąc pod uwagę orzecznictwo w przedmiocie treści pojęcia pomoc państwa (wykładni art. 107 ust. 1 TFUE)?**
- **Czy jego wprowadzenie nie doprowadziło do powstania dwóch równolegle stosowanych i różniących się treścią pojęć „pomoc państwa”**
 1. **stosowanego na gruncie oceny dopuszczalności rekompensat wykonywania usług publicznych i**
 2. **stosowanego w pozostałych przypadkach (znaczenie obiektywne)?**



Pojęcie „pomoc państwa” na gruncie orzecznictwa

- C-142/87, Belgia przeciwko Komisji
 - *zakwalifikowanie danego środka jako pomocy wymaga spełnienia wszystkich przesłanek przewidzianych w art. 92 ust. 1 Traktatu*
- C-280/00, Altmark Trans – przesłanki:
 - *interwencja państwa lub przy użyciu zasobów państwowych (transfer zasobów oraz ich przypisywalność państwu) i która*
 - *jest w stanie wpłynąć na wymianę handlową między p. cz.*
 - *przyznaje beneficjentowi korzyść – przewagę („środki, które są w stanie pośrednio lub bezpośrednio faworyzować niektóre przedsiębiorstwa lub uważane są za korzyść (przewagę) ekonomiczną, której beneficjent nie uzyskałby na normalnych rynkowych zasadach”)*
 - *zakłóca lub zagraża zakłóceniem konkurencji*



Pojęcie „pomoc państwa” na gruncie orzecznictwa

- Stopniowe rozbudowanie reguł klasyfikacji środka jako pomocy państwa przez orzecznictwo
- Precyzowanie (ograniczanie?) zakresu pojęcia p.p.
- Z nielicznymi wyjątkami orzecznictwo realizuje zasadę klasyfikacji środka jako pomocy państwa ze względu na jego skutki (obiektywna koncepcja pomocy państwa)
 - *„Art. 92 ust. 1 Traktatu nie różnicuje środków interwencji państwa ze względu na ich przyczyny lub cele, a ocenia je w odniesieniu do ich skutków. Wynika z tego, że koncepcja pomocy jest obiektywna, i wyraża się w tym że środek podjęty przez państwo przyznaje przewagę jednemu lub większej liczbie konkretnych przedsiębiorstw”*

(Sąd w sprawie T-106/95 FFSA)



Art. 107 ust.1 vs art. 107 ust. 3 TFUE

- Zasadnicza odmiennność testów (etapów oceny)
 1. Klasyfikacji środka wsparcia jako pomocy państwa
 - obiektywny charakter
 - ocena oparta na porównaniu z warunkami rynkowymi
 - ograniczone użycie narzędzi analizy ekonomicznej
 - samoocena dawców pomocy
 - kontrola Komisji i sądów krajowych
 1. Oceny zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym
 - ocena uwzględniająca czynniki polityczne oraz „*złożone ekonomiczne czynniki podlegające szybkim zmianom*”
 - dopuszczalność uzależniona od przyczynienia się do realizacji celów istotnych z punktu widzenia UE (spójność społeczna lub likwidacja niedoskonałości rynku)
 - *balancing test* jako podstawowe narzędzie oceny
 - wyłączne uprawnienia Komisji (i Rady) – rola polityczna
 - ograniczona kontrola sądowa
- Filary spójnego i skutecznego systemu kontroli udzielania pomocy państwa



Altmark – ślepa uliczka orzecznictwa?

- Altmark jako odejście od zasady klasyfikacji środka jako pomocy państwa wyłącznie ze względu na skutki
 - Środek, który nie przynosi korzyści operatorowi SGEI może stanowić pomoc państwa (a nawet pomoc niezgodną z rynkiem wewnętrznym)
- Konsekwencje
 - Test Altmark jako źródło błędów Typu I (fałszywe pozytywy)
 - Dwa rozbieżne pojęcia „pomoc państwa”
 - Zaburzenie klarownego i logicznego rozróżnienia między zasadami klasyfikacji środka jako pomocy i oceny zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym



Rekompensaty SGEI – rozwój orzecznictwa

- 1997 r. – sprawa T-106/95 FFSA
- 2000 r. – sprawa T-46/97 SIC
 - Podejście pomocowe - rekompensaty wykonywania SGEI stanowią pomoc państwa, która, o ile spełnione są przesłanki art. 106 ust. 2 TFUE, jest zgodna z rynkiem wewnętrznym
 - Podejście oparte na obiektywnej koncepcji pomocy państwa
 - KE posiada znaczący zakres dyskrecjonalności w zakresie stosowania derogacji z art. 106 ust. 2 TFUE (rola polityczna)
 - charakter wyłączenia zbliżony do wyłączeń z art. 107 ust. 3 TFUE



Rekompensaty SGEI – rozwój orzecznictwa

- 2001 r. – sprawa C-53/00- Ferring
 - Podejście kompensacyjne
 - OAG Tizzano - *Powierzenie obowiązków oraz przyznanie rekompensaty ich wykonywania nie powinny być (...) traktowane jako działania ze sobą niezwiązane, a jako dwie strony tego samego środka publicznego, który jako całość ma za zadanie zapewnić realizację interesu publicznego o pierwszoplanowym znaczeniu*
 - ETS - *o ile podatek od sprzedaży bezpośredniej nałożony na laboratoria farmaceutyczne pozostaje w relacji do dodatkowych kosztów ponoszonych przez dystrybutorów hurtowych podczas wykonywania przez nich obowiązków służby publicznej, fakt nieobjęcia podatkiem dystrybutorów hurtowych może być uznany za rekompensatę za świadczone przez nich usługi, a w związku z tym nie za pomoc państwa w rozumieniu art. 92 ust 1 Traktatu. (...) o ile istnieje niezbędna równowaga pomiędzy wyłączeniem a dodatkowymi poniesionymi kosztami, dystrybutorzy nie uzyskują żadnej realnej korzyści w rozumieniu art. 92 ust. 1 Traktatu, albowiem jedynym skutkiem podatku jest umieszczenie dystrybutorów i producentów na jednakowym poziomie konkurencji*



Rekompensaty SGEI – rozwój orzecznictwa

- Konsekwencje i krytyka podejścia kompensacyjnego
 - Brak uprzedniej kontroli KE nad rekompensatami świadczenia SGEI (PSO)
 - Sprzeczność z orzecznictwem ustanawiającym obiektywną koncepcję pomocy państwa – istotny zamiar, nie skutek
 - Problem natury i siły związku między obowiązkami a rekompensatą
 - Otwarcie „tamy”, przez którą wlewać będzie się pomoc państwa
 - Brak możliwości stosowania art. 106 ust. 2 TFUE

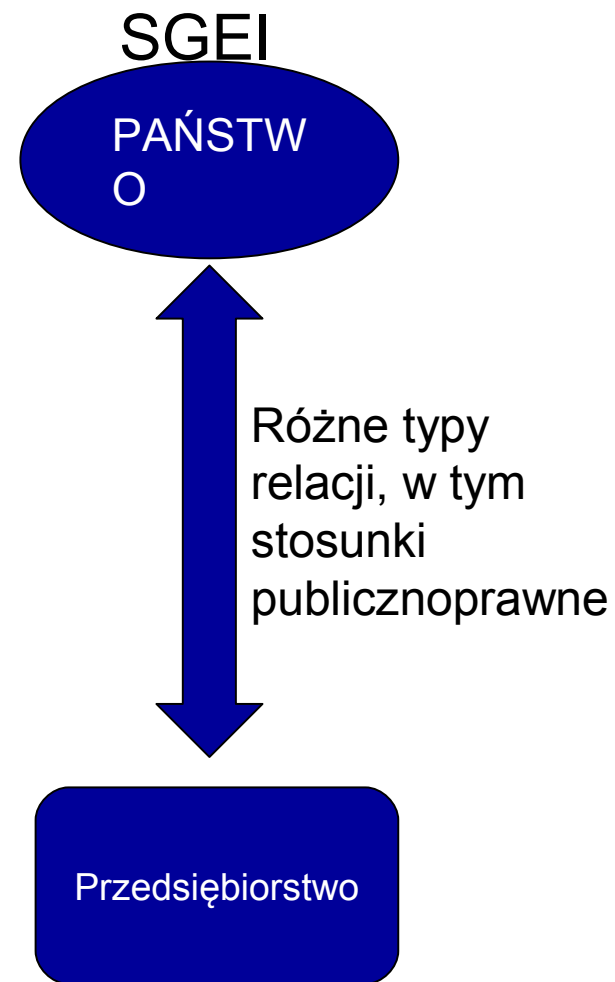
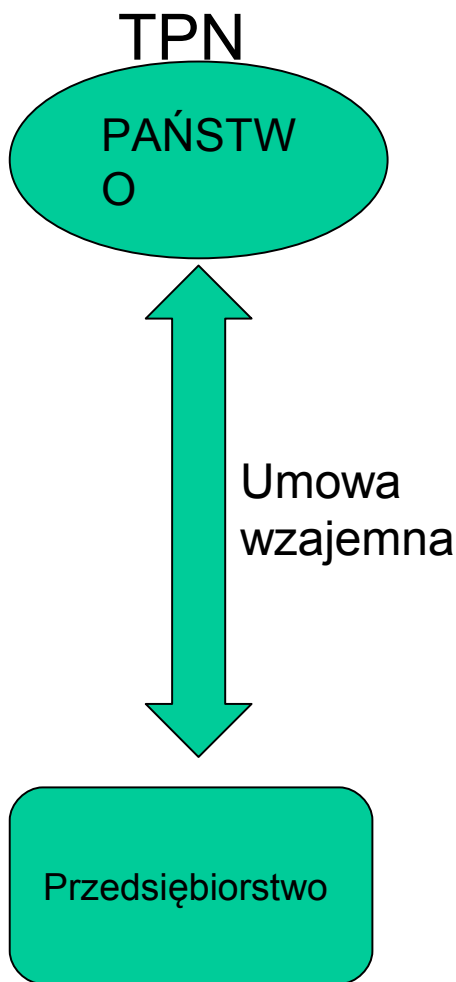


Rekompensaty SGEI – rozwój orzecznictwa

- Altmark jako odpowiedź na krytykę Ferring i jako kompromis – próba pogodzenia zalet podejścia kompensacyjnego i pomocowego
- Kluczowy problem – natura i siła relacji między SGEI a rekompensatą (świadczeniami stron)
- Analogia do Testu Prywatnego Nabywcy (TPN)
- Altmark nawiązuje do podejścia mieszanego RG F. Jacobsa z opinii w sprawie GEMO
 - Podejście kompensacyjne – jeśli bezpośredni i oczywisty związek między SGEI a rekompensatą
 - Podejście pomocowe – w pozostałych przypadkach



TPN vs. rekompensaty SGEI



„Problem istnienia związku” a Altmark

- Wprowadzenie do Testu Altmark warunków innych niż odnoszące się do wielkości rekompensaty służy objęciu zakresem reżimu prawnego odnoszącego się do rekompensat PSO jedynie środków pozostających w silnym (bezpośrednim) związku z wykonywaniem usług publicznych
- Problem - zbyt wąska koncepcja związku na gruncie Testu Altmark



Propozycje zmiany podejścia

1. Altmark wyłącznie jako *safe-harbour*
2. Bardziej elastyczne stosowanie kryteriów Testu Altmark
3. Powrót do koncepcji pomocowej?



Dziękuję za uwagę

Łukasz Grzejdziak

Katedra Prawa Gospodarczego
Publicznego WPIA UŁ

Lgrzejdziak@wpia.uni.lodz.pl



90-232, Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12
www.wpia.uni.lodz.pl
LGrzejdziak@wpia.uni.lodz.pl

