

JAVNE SLUŽBE KOT STEBER SOCIALNE DRŽAVE: VLOGA EVROPSKE UNIJE IN NJENEGA PRAVA

ALEŠ FERČIČ

Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor, Slovenija
ales.fercic@um.si

Sinopsis Avtor v prispevku obravnava javne službe kot steber socialne države. Glavni sistem opazovanja je post-Lizbonski primarnopravni okvir Evropske unije za službe oz. storitve splošnega gospodarskega pomena in njegov vpliv na naše (gospodarske) javne službe. Glavni namen prispevka je preveriti hipotezo, tj., da je vzajemno delovanje prava in javne politike na opazovanem področju vodilo do spremenjene vloge Evropske unije, in sicer od manjše k večji, od zaviralne k pospeševalni in od pasivne tudi k aktivni vlogi. Normativno-dogmatična metoda je upoštevana, vendar pretežno samo kot izhodišče. Glede na raziskovalni cilj so upoštewane še druge znanstveno raziskovalne metode, zlasti aksiološka in zgodovinsko-razvojna, deloma sociološka in primerjalna. V prispevku so obravnavane vrednote, cilji in pristojnosti Evropske unije ter primarnopravni okvir za službe- oziroma storitve splošnega gospodarskega pomena. Sledi pravno-politična obravnava razvoja področja od Rimske do Lizbonske pogodbe. V sklepnem poglavju je potrjena prej omenjena hipoteza.

Ključne besede:

(gospodarske)
javne službe,
socialna država,
Evropska unija,
storitve (službe)
splošnega
gospodarskega
pomena,
skupne vrednote in
cilji

PUBLIC SERVICES AS A PILLAR OF THE WELFARE STATE: THE ROLE OF THE EUROPEAN UNION AND ITS LAW

ALEŠ FERČIČ

University of Maribor, Faculty of Law, Maribor, Slovenia
ales.fercic@um.si

Abstract In the article, the author discusses public services as a pillar of the welfare state. The system of observation is the supranational post-Lisbon primary legal framework for services of general economic interest and its impact on our (economic) public services. The main purpose of the article is to test the hypothesis, i.e., that the interplay between the law and public policy in the observed field has led to the new role of the European Union; namely, from the modest to overbearing role, from the inhibitory to stimulating role, and from the passive to also active role. The normative-dogmatic method is considered, but mostly only as a starting point. Depending on the research goal, other scientific research methods are taken into account, especially axiological and historical-developmental methods, partly sociological and comparative methods. The author discusses the values, goals and competences of the European Union and the supranational primary legal framework for services of general economic interest. This is followed by a legal and political discussion of the development of the area from the Treaty of Rome to the Treaty of Lisbon, and beyond. In the final chapter, the aforementioned hypothesis is confirmed.

Keywords:

(economic) public services, welfare state, European Union, services of general economic interest, common values and aims

1 Uvod

Moderna država, ki jo lahko razumemo kot izraz oziroma dokaz civilizacijske zrelosti, je tudi demokratična, pravna in socialna. Z vidika obravnavane teme je pomembno, da takšna država deluje kot servis ljudstva,¹ saj iz tega izdatno črpa svojo legitimnost.²

Tipičen primer servisne funkcije države oziroma nasploh javne oblasti so javne službe, ki jih lahko uvrstimo med stebre socialne države.³

Kot izhaja iz naslova, je težišče prispevka na javnih službah in s tem na socialni državi. V obeh primerih gre za pravno in javno politično pogojena koncepta, kar pomeni,

¹ Če zapišem nekoliko poenostavljeno, že bežen pregled pretekle prakse na tem področju razkrije, da »države« širom sveta večinoma niso delovale kot servis ljudstva, temveč večinoma kot servis izbrancev, tj. relativno maloštevilne množice privilegiranih posameznikov, ki so izkoriščali ostale posameznike, odvisno od stanu ali statusa, ki so ga imeli posamezniki v strukturi posamezne družbe oziroma »države«. Ena množica posameznikov si je prisvojila »državo« in jo instrumentalizirala za uresničevanje svojih ciljev, medtem ko je ostale posameznike obravnavala zgolj kot golo sredstvo za doseganje prej navedenih ciljev. Podložniki so bili v razmerju do vladarja brez pravic, računali so lahko le na njegovo milost.

Sčasoma se je to spremenilo in dandanes človekove pravice in svoboščine tvorijo jedro modernih ustav, njihov pomen, če se glede na temo prispevka osredotočim na socialno komponento, je med drugim v tem, da vse veje javne oblasti zavezujejo k spoštovanju človeka in skrbi za njegovo življenje, zdravje, blaginjo in na splošno k skrbi za njegovo dostojanstvo (načeloma je to bistvo, ostale oblastne aktivnosti služijo temu). Vendar pa kodifikacija človekovih pravic in svoboščin ne velja veliko, če se v praksi ne udejanja, skratka, na obravnavanem področju je treba pogledati preko *de iure* stanja in se posvečati tudi *de facto* stanju, sploh ker pretekla praksa kaže, da to, da država dejansko deluje kot servis ljudstva, ni stabilno stanje. Zanj se je treba neprestano truditi in če temu ni tako, prej ali slej pride do odklonov, ki vodijo v ukrepe, ki niso v družbenem oziroma splošnem interesu, pač pa v interesu izbrancev (pogosto preko verige podjetij). Izvajalci javne oblasti bi se morali pri svojem ravnanju ves čas zavedati, da so zgolj agenti ljudstva, ki je njihov principal (to tezo je mogoče izpeljati zlasti iz drugega odstavka 3. člena slovenske Ustave), zato morajo pri določanju javnega interesa ves čas upoštevati predhodno ugotovljeni splošni interes. Če ravnajo drugače, ne izpolnjujejo svojega poslanstva in po verigi vzrokov in posledic preprečujejo, da bi država delovala kot servis ljudstva in, v končni fazi, postavljajo pod vprašaj legitimnost države. Zaradi jasnosti in preglednosti prej napisanega tukaj na kratko pojasnim terminološko-semantičen vidik. Splošen interes razumem kot izhodišče, tj. utemeljen dejanski interes opazovane družbe ali dela te družbe (ki je določen objektivno, brez samovolje), ki se praviloma ne ugotovi le s seštevanjem zasebnih interesov in iskanjem največje množice oseb te družbe, temveč terja tudi ponderiranje in tehtanje interesov, pri čemer se ustrezno upoštevajo različni dejavniki, vključno s človekovimi pravicami in svoboščinami. Gradnja mostu, ki ga je porušila ujma in je edina cestna oziroma na sploh povezuje zaselka s svetom, kaže, da je zagotovitev dobrine lahko v splošnem interesu, tudi če neposredno koristi malo osebam. Tudi v primeru zagotavljanja pravic takšnih ali drugačnih manjšin je mogoče priti do enakega sklepa. Vendar splošen interes še ne vzpostavlja pravic posameznikov, to se zgodi šele z aktom javne oblasti. Javni interes je ustrezna formalizacija splošnega interesa in rezultat odločitve izvajalca javne oblasti. V praksi javni interes običajno ni določen samo s strani enega pristojnega izvajalca javne oblasti. Pogosto se določi šele v konkretnem primeru pri razlagi in uporabi prava, vendar nujno znotraj okvira, ki ga določi zakonodajalec ali ustavodajalec (javna korist). Ne glede na vrsto in raven javne oblasti mora vsak izvajalec javne oblasti ugotoviti splošni interes in na podlagi tega določiti javni interes. To je legitimen javni interes, nelegitimen pa je na primer, če izvajalec javne oblasti pod vplivom lobiranja kot javni interes določi interes gospodarske korporacije, ki ne koristi ali celo škodi ostalim. Takšen akt, čeprav ni v nasprotju z zakonodajo, terja ustavnosodni poseg, saj krši ustavne temelje.

² Mišljena je legitimnost v širšem smislu.

³ Tukaj naj izpostavim, da se tudi pri nas socialna država uresničuje z instrumentarjem pravne države, primera njune povezanosti so npr. socialne človekove pravice in javne službe; prim. Kingreen, 2014.

da se po naravi stvari spreminjata oziroma razvijata tako v času kot prostoru.⁴ Obravnavati ju je treba v nekem kontekstu, kar terja določitev sistema opazovanja. Ker nas zanima stanje pri nas, je primeren sistem opazovanja pravo Evropske unije, sploh če upoštevamo, da se v našem pravnem sistemu načeloma uporablja prednostno.⁵ A ta formalni razlog ni edini, še pomembnejša je vsebinska relevantnost tega prava, in sicer tako z vidika (gospodarskih)⁶ javnih služb⁷ kot tudi širše, z vidika socialne države oziroma zagotavljanja blaginje,^{8, 9} zato je v nadaljevanju obravnavan prav ta vidik. Dejstvo je, da Evropska unija zasleduje vrednote in cilje, ki se tičejo javnih služb, prav tako, da ima pristojnosti, ki ji omogočajo znaten vpliv na naše javne službe, in da že v njenem primarnem pravu zasledimo relevantna pravna načela in pravila. Ta načela in pravila so danes drugačna, kot so bila sprva, ali so dopolnjena z novimi. Vendar sam obstoj teh načel in pravil še ne pove vsega, gre samo za črke na nosilcu, ki jih je treba šele materializirati oziroma udejanjiti v realnem času in prostoru. V tej zvezi se kaže pomen omenjene povratne zanke med pravom in javno politiko, pri čemer je smiselno preveriti, ali drži hipoteza, da je vzajemno delovanje prava in javne politike na opazovanem področju vodilo do spremenjene vloge Evropske unije, in sicer od manjše k večji, od zaviralne k pospeševalni in od pasivne tudi k aktivni vlogi. Temu je posvečena glavna pozornost, vendar ne na način *in medias res*, temveč *ab ovo*, kar bolje pojasni vzročno-posledične povezave.

⁴ S tem je mogoče pojasniti številne terminološke, semantične in pravno-politične razlike in konflikte. Ugotovitev, vezanih na določen čas in prostor, ni primerno nekritično prenašati v drug čas in prostor. Prim. Van Kersbergen (2015); Hemerijck (2013); Esping-Andersen (1990).

⁵ Strukturo našega pravnega sistema določa 153. člen Ustave, a ga je treba razlagati v zvezi s 3.a členom Ustave. Načelo primarnosti prava Evropske unije načeloma spoštuje tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije; glej npr. odločbo US RS U-I-194/17, 15. 11. 2018, odločbo US RS U-I-146/12, 14. 11. 2013, in odločbo US RS U-I-65/13, 3. 7. 2014.

⁶ Pravo Evropske unije, skozi prizmo katerega so v tem prispevku obravnavane naše javne službe, pomembno vpliva na naše gospodarske javne službe, zlasti v infrastrukturnih gospodarskih sektorjih, medtem ko je njegov vpliv na naše negospodarske javne službe precej manjši. Glavni razlog je v tem, da se pravila o tržni konkurenci uporabljajo le za gospodarske dejavnosti.

V tem prispevku je poudarek na službah- oziroma storitvah splošnega gospodarskega pomena in posledično na naših gospodarskih javnih službah, razen če je izrecno povedano drugače.

⁷ Glej npr. Ferič (2020); Szyszczczak in Van de Gronden (2013); Nistor (2011); Cremona (2011); Krajewski, Neergard in Van de Gronden (2009); Prosser (2005); Essebier (2005); Schweizer (2001).

⁸ Glej npr. Neergaard, Nielsen in Roseberry (2009); De Búrca (2005); Andersen (2003).

⁹ Današnje pravo Evropske unije vpliva tudi na druge stebre socialne države in s tem povezane dejavnosti. V praksi je ta vpliv lahko bodisi neposreden (npr. z ukrepi Evropske unije na področju socialne politike) bodisi posreden (npr. z ukrepi Evropske unije na področjih konkurenčne politike oziroma notranjega trga, davčne politike, energetske politike in potrošniške politike).

V nadaljevanju so tako obravnavane vrednote, cilji in pristojnosti Evropske unije ter primarni pravni okvir, ki se neposredno nanaša na gospodarske javne službe oziroma, upošteva je primarnopravni okvir, službe in storitve splošnega gospodarskega pomena,¹⁰ šele nato sledi obravnavo pravnega in javnega političnega razvoja na tem področju, s poudarkom na obdobju po Lizbonski pogodbi in sklep.

Pravkar navedeno je podprto z ustrežno metodologijo, značilno za pravne znanosti. Normativno-dogmatična metoda je upoštevana, vendar pretežno kot izhodišče. Glede na raziskovalni cilj so upoštewane še druge znanstveno raziskovalne metode, zlasti aksiološka in zgodovinsko-razvojna, deloma sociološka in primerjalna.

¹⁰ Službe in storitve splošnega gospodarskega pomena sta avtonomna pojma prava Evropske unije. Kot je pojasnjeno v nadaljevanju (glej sprotno opombo 19), sta pojma tesno povezana, nista pa sinonima. V obeh primerih gre za relativno širok pravni okvir, kar državam članicam omogoča precej prožnosti. Nacionalne koncepte, kot so gospodarske javne službe, wirtschaftliche öffentliche Dienstleistungen, services publics économiques, servizi pubblici economici, economic public services itd., določijo države, vendar pri tem ne smejo prekoračiti vsebinskega okvira, ki ga tvorita prej navedena avtonomna pojma. Z namenom zagotavljanja jasnosti in preglednosti v nadaljevanju sledi nekaj pojasnil:

- avtonomen pojem storitve splošnega gospodarskega pomena je glede na svojo vsebino zavajajoč; iz prakse Sodišča in Evropske komisije med drugim izhaja, da gre za gospodarske storitve, tj. storitve, ki se izvajajo na trgu, se tržijo, kar pomeni, da se opravljajo kot gospodarska dejavnost (okolščina, da gre za podreditev obveznostim javne službe, ki pomembno korigirajo tržni rezultat, in da se zaradi nerentabilnosti ali nezadostne dobičkonosnosti pogosto sprejemajo ukrepi oblasti, ki izvajalcu teh storitev omogočajo (če je učinkovit), ne pa garantirajo, doseganje razumnega dobička, dejavnosti ne jemljejo gospodarskega značaja, saj gre za delovanje na trgu po dovolj tržnih zakonitostih), prav tako iz te prakse izhaja, da ni relevanten le splošen gospodarski pomen, torej gospodarski interesi, temveč tudi negospodarski interesi, pri čemer so mišljeni interesi, ki se določijo glede na vrednote in cilje Evropske unije ter ob upoštevanju legitimnih interesov držav članic, zato je mogoč sklep, da bi bil pojem gospodarska storitev (služba) splošnega pomena nedvomno bolj primeren in skladen z vsebino pojma, prav tako pa bi bil skladen novejšim pojmom, ki je njegov antipod, tj. negospodarska storitev splošnega pomena, ki je v post-Lizbonskem času dobil značaj pojma primarnega prava, saj ga najdemo v Protokolu (št. 26) o storitvah splošnega pomena;
- nacionalna kvalifikacija neke dejavnosti kot javne službe, bodisi gospodarske bodisi negospodarske, ne prejudicira odločitve, da je ta dejavnost storitev splošnega gospodarskega pomena ali negospodarska storitev splošnega pomena, saj se kvalifikacija za en ali drugi nadnacionalni pojem vrši po pravu Evropske unije;
- pojem socialna storitev splošnega pomena, ki ga najdemo v nekaterih novejših virih mehkega prava, je lahko storitev splošnega gospodarskega pomena ali negospodarska storitev splošnega pomena; povedano drugače, tudi če je neka storitev namenjena za uresničevanje določenih socialnih ciljev, se lahko vrši kot gospodarska dejavnost, ni pa nujno;
- pojem univerzalna storitev je posebna kategorija storitev, ki jo najdemo predvsem v sektorjih, ki so bili podvrženi liberalizaciji, najbrž kot protutež tej liberalizaciji in njenim socialnim posledicam, namenjena pa je kontinuiranemu zagotavljanju fizične in cenovne dostopnosti določene dobrine, v določenem obsegu in po določeni kakovosti, na varen način, in sicer enako na celotnem teritoriju, na katerega se nanaša; v primerih, ko je univerzalna storitev določena, jo na današnji stopnji razvoja lahko razumemo kot obvezno minimalno vsebino določene storitve splošnega gospodarskega pomena; če je ta vsebina določena s strani Evropske unije, znatno omeji nacionalno določanje vsebine.

2 Primarnopravni okvir storitev oziroma služb splošnega gospodarskega pomena kot ustavna determinanta naših gospodarskih javnih služb

Primarno pravo Evropske unije je, glede na njegov položaj oziroma učinek v našem pravnem sistemu, razumljeno kot kogenten vrhovni pravni okvir, skratka, stroga meja, ki je ostali pravni akti, tudi tisti, ki se pri nas tičejo javnih služb, ne smejo prestopiti.¹¹ V nadaljevanju so – glede na raziskovalni cilj – obravnavane vrednote, cilji in pristojnosti Evropske unije ter pregled ključnih aktov primarnega prava Evropske unije glede služb- oziroma storitev splošnega gospodarskega pomena, kar, kot rečeno, potiska v ospredje naše gospodarske javne službe.

2.1 Temeljno o vrednotah in ciljih Evropske unije na področju služb- oziroma storitev splošnega gospodarskega pomena

Vrednote in cilje Evropske unije določata 2. in 3. člen Pogodbe o Evropski uniji (PEU), operativne cilje pa najdemo tudi v Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU), zlasti v okviru njenih splošnih določb prvega dela, kjer je bistven 14. člen PDEU. Čeprav te vrednote in cilji načeloma niso sposobni ustvarjati pravic in obveznosti,¹² vplivajo na razlago PEU, PDEU in Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (LEUTP) in aktov, ki so izvedeni iz njih, pa tudi na oblikovanje oziroma vsebino teh aktov.¹³ V okviru sistema vrednot Evropske unije je na splošno primerno izpostaviti zlasti spoštovanje človekovega dostojanstva in nasploh (socialnih) človekovih pravic.¹⁴ Posebno pozornost terjajo vrednote,¹⁵ neposredno vezane na javne službe oziroma, če smo bolj natančni, na službe- oziroma storitve splošnega gospodarskega pomena, kot so ohranitev operativne funkcije držav; upoštevanje potreb uporabnikov, vključno z njihovimi različnimi potrebami in željami; visoka raven kakovosti, varnosti in cenovne dostopnosti teh storitev; enaka obravnava uporabnikov; ter spodbujanje splošnega dostopa in pravic uporabnikov.¹⁶

¹¹ Ker nadnacionalna pravila urejajo predvsem službe- in storitve splošnega gospodarskega pomena, ki je avtonomen pojem prava Evropske unije, v okvir katerega padejo zlasti naše gospodarske javne službe, je v tem prispevku poudarek na slednjih.

¹² To je možno doseči šele v kombinaciji z eno ali več materialnih določb Pogodb ali drugih aktov; glej npr. zadevo C-484/08, ECLI:EU:C:2010:309.

¹³ Glej zadevo C-149/96, ECLI:EU:C:1999:574; in zadevo C-9/99, ECLI:EU:C:2000:532.

¹⁴ Glej 2. člen PEU.

¹⁵ Čeprav gre v vsebinskem smislu mestoma že za cilje, te namreč od vrednot razlikujem glede na to, kako močno imajo poudarjeno vrednostno komponento, jih Protokol št. 26 o storitvah splošnega pomena poimenuje kot skupne vrednote Evropske unije glede storitev splošnega gospodarskega pomena.

¹⁶ Glej Protokol št. 26 o storitvah splošnega pomena.

Prej navedene vrednote so po naravi stvari tesno prepletene s cilji Evropske unije. Na obravnavanem področju je bistvena njihova povezanost s cilji iz 14. člena PDEU, ki se po eni strani sklicuje na skupne vrednote,¹⁷ po drugi pa izpostavlja glavni cilj, tj., da so službe splošnega gospodarskega pomena sposobne izpolniti dodeljene naloge. Poleg tega določba razkrije pomen teh služb za socialno in teritorialno kohezijo. Slednja sodi(ta) med cilje Evropske unije.¹⁸

Med navedenimi vrednotami, cilji in službami¹⁹ splošnega gospodarskega pomena torej obstaja tudi formalna povezava, ki se upošteva pri razlagi relevantnih določb, zlasti pri razlagi drugega odstavka 106. člena PDEU. Če je bilo to dolgo nejasno ali prepuščeno odločitvi razlagalca, kar je šlo običajno v prid gospodarske komponente, v post-Lizbonskem obdobju to ne bi več smelo biti tako. To pa nikakor ne pomeni, da je razlaga te določbe, ki je na obravnavanem področju bistvenega pomena, lahka, pravzaprav je (še naprej) zahtevna, saj terja identifikacijo, tehtanje in razvrščanje različnih vrednot in ciljev, pogosto nezdržljivih, kot je prikazano v tretjem poglavju. Zato je v nadaljevanju nekaj pozornosti namenjeno še ciljem Evropske unije.

¹⁷ Mišljene so predvsem vrednote, določene v Protokolu št. 26 o storitvah splošnega pomena.

¹⁸ Glej tretji odstavek 3. člena PEU.

¹⁹ Ker pišem o 14. členu PDEU, uporabljam pojem službe splošnega gospodarskega pomena. Pozoren bralec bo opazil, da v zvezi z drugim odstavkom 106. člena PDEU uporabljam podoben, vendar ne identičen pojem, tj. storitve splošnega gospodarskega pomena, pri čemer je treba povedati, da gre za avtonomna pojma prava Evropske unije, zato je njuna vsebina odvisna od konkretizacije, ki izvira iz nadnacionalnih, ne nacionalnih aktov, da se zagotovi enotno uporabo tega prava.

Vendar je z upoštevanjem navedenega smiselno preveriti, ali/kaj se skriva za tem razlikovanjem. Najdemo ga namreč tudi v nemškem jeziku, saj je v 14. členu »nemške AUEV« uporabljen pojem »Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse«, medtem ko v drugem odstavku 106. člena zasledimo »Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse«. V tem pogledu sta »naša« 14. in 106. člen enaka nemški terminologiji, medtem ko v Protokolu št. 26 o storitvah splošnega pomena najdemo le pojem storitev splošnega (gospodarskega) pomena, medtem ko je v nemškem jeziku mogoče zaslediti, da mestoma govorijo o službah-, mestoma pa o storitvah splošnega (gospodarskega) pomena. Menim, da je nemško besedilo v tem pogledu bolj dosledno. Obstaja namreč razlika med »službo« in »storitvijo«, ki jo slovenski jezik v tem kontekstu zazna, večina drugih evropskih jezikov pa ne ali vsaj ne izrazito (na primer v francoskem, italijanskem in angleškem besedilu PDEU obe določbi vsebujeta isti pojem). S tem ko določeno »storitev«, ki je pomembna za normalno ali ciljno delovanje družbe ali dela družbe, podvržemo obveznostim javne službe oziroma posebnemu javnopravnemu režimu, ustvarimo »službo«. Vsaka storitev splošnega gospodarskega pomena, torej gospodarska storitev, ki je v splošnem interesu, ni nujno služba splošnega gospodarskega pomena. Na primer, proizvodnja in distribucija hrane in oblačil je »splošnega pomena«, vendar če trg eno in drugo zadovoljivo ponuja, kot velja dandanes, ni potrebe, da bi se te storitve podvrgle obveznostim javne službe. Obravnavana razlika je opazna, če skrbno analiziramo drugi odstavek 106. člena PDEU, kjer je govor o posebnih nalogah podjetij, ki so pooblaščenca za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena. Te posebne naloge (»besonderen Aufgaben«, »la mission particulière«, »specifiche missionen«, »la misión específica«, »particular tasks«) izvirajo iz obveznosti javne službe, ki jih morajo z dolžno skrbnostjo izpolnjevati pooblaščenca podjetja, ko opravljajo storitve splošnega gospodarskega pomena; več o tem Ferčič (2020), 57-63.

V okviru sistema ciljev Evropske unije je uvidoma primerno izpostaviti njihovo številnost, vsebinsko raznolikost in izzive razvrščanja, ko trčijo nezdružljivi cilji. Slednje je postalo posebej očitno po Lizbonski pogodbi, ki je razširila katalog ciljev, predvsem tistih z negospodarsko naravo, kar je povečalo možnost kolizij med cilji, sploh če upoštevamo, da imajo službe- in storitve splošnega gospodarskega pomena (in naše gospodarske javne službe) tako gospodarsko kot negospodarsko komponento. Pravzaprav so eden najbolj očitnih primerov modela socialnega tržnega gospodarstva, ki kot izhodišče za zagotavljanje dobrin določa odprt, svoboden in konkurenčen trg, ki terja varstvo zasebne lastnine in konkurence ter svobodno gospodarsko pobudo,²⁰ podprto z delujočim instrumentarijem pravne države,²¹ hkrati pa kažejo njegove meje, saj pomenijo korekcijo tržnega rezultata, ki ni skladen z zelenimi javnimi političnimi cilji. Skratka, gre za intervencijo javne oblasti v trg ali na trgu, ki se uporablja z namenom, da se zagotovijo javni politični cilji, ki jih trg²² sam zase ni sposoben uresničiti,²³ kar je v praksi najbolj opazno v povezavi s socialnimi in drugimi negospodarskimi cilji. To je razumljivo, saj je trg v prvi vrsti gospodarska, ne socialna kategorija.

²⁰ Med temi ustavnimi kategorijami obstaja tesna povezava, pri čemer je izhodišče zasebna lastnina, ki je pogosto v središču ideoloških trenj, saj je nanjo mogoče gledati individualistično, skozi oči lastnika in poudariti njene pozitivne lastnosti (zagotavljanje lastnikove svobode, osebne rasti in gonilo razvoja) ali pa diametralno nasprotno, kolektivistično, skozi oči nelastnikov in poudariti njene negativne lastnosti (vir konfliktov zaradi izključevanja ali izkoriščanja, kar duhovito prikaže film *The Gods Must Be Crazy, 1980*). Naša ustavna ureditev, ki vključuje tudi nadnacionalno pravo, glede tega določa uravnotežen pristop; sicer varuje zasebno lastnino, vendar ne absolutno, saj so, pod določenimi pogoji, dopustni posegi vanjo, celo razlastitev, in sicer z namenom, da se zagotovi javna korist oziroma legitimni javni interes. Upoštevajte sprotno opombo 1 je tudi v tem primeru treba predhodno ugotoviti splošen interes.

Uporabljanje zasebne lastnine za izvajanje gospodarske dejavnosti predpostavlja primerno pravno ureditev, pravzaprav učinkovit pravni sistem z delujočim instrumentarijem pravne države, tako da je zagotovljena pravna in dejanska možnost izvajanja gospodarske dejavnosti v zasebnem in legitimnem javnem interesu, pri čemer naj bi imel v primeru njune medsebojne kolizije načeloma prednost legitimni javni interes. Zgolj pravna možnost uporabe zasebne lastnine za izvajanje gospodarske dejavnosti ne zadošča. Načelna svobodna gospodarska pobuda je sicer v tem pogledu nepogrešljiva, vendar še zdaleč ni zadostna, saj je treba zagotoviti pogoje za pošteno tekmovanje, skratka, pravno urejen trg in v tem pogledu je varstvo tržne konkurence eden temeljnih imperativov, zato sploh ne preseneča, da ima ustavni značaj, kar kažejo zlasti tretji odstavek 3. člena v PEU v zvezi s Protokolom (št. 27) o notranjem trgu in konkurenci, 101. – 109. člen PDEU in tretji odstavek 74. člena Ustave; Feričič (2020), 36-37.

²¹ Pravna država je v tem smislu mišljena kot predpostavka za delovanje vseh sistemov in podsistemov, ki sodijo v pristojnost države. Poenostavljeno gledano bi jo lahko primerjali z operacijskim sistemom, brez katerega v strojni opremi ne deluje noben program oziroma aplikacija ali vsaj ne, kot bi morala.

²² V tej zvezi ni mišljen abstrakten trg, temveč konkreten trg v določenem času in prostoru, kar kaže, da lahko med državami prihaja do razlik (zaradi več dejavnikov, na primer tradicije in razvojne stopnje), ker so v nekaterih državah trgi so sposobni zagotoviti zelene dobrine na zeleni način in v želenem obsegu, v nekaterih državah pa ne. Ob tem med državami prihaja do razlik zaradi različnih javnih političnih ciljev.

²³ To je temeljni sprožilec za tržno intervencijo. Brez tega jo je v današnjem sistemu težko utemeljiti, sploh če pomislimo na prej navedeno o ustavnih kategorijah varstva zasebne lastnine, konkurence in svobodne gospodarske pobude.

Poenostavljeno rečeno, v primerjavi z državami, ki nimajo poudarjene socialne sfere, prihaja v pristnih socialnih državah do večje potrebe po korekcijah tržnega rezultata, tudi v pojavnih oblikah služb- oziroma storitev splošnega gospodarskega pomena (pri nas v pojavnih oblikah gospodarskih javnih služb).²⁴

Čeprav se je proces krepitev negospodarskih ciljev vršil že pred Lizbonsko pogodbo,²⁵ slednja v tem pogledu predstavlja točko preloma, kar po svoje kaže tudi okoliščina, da v tretjem odstavku 3. člena PEU najdemo sklic na socialno tržno gospodarstvo. Pred tem nobena pogodba ni vsebovala tega pojma, ki ga je po Lizbonski pogodbi treba šteti kot avtonomen pojem prava Evropske unije in ga temu primerno razlagati. V tej zvezi je med drugim treba upoštevati vrednote in cilje in razmerja med njimi. Na abstraktni ravni so gospodarski in negospodarski cilji tudi formalno enakovredni, njihovo razvrščanje, če med njimi pride do kolizij (kar se v praksi pogosto dogaja), pa je v konkretnih primerih ne le dopustno, temveč obvezno.²⁶

Za razliko od zgodnjega obdobja evropske integracije (Evropska gospodarska skupnost), ko so prevladovali gospodarski cilji in je bil govor o t. i. gospodarski ustavi članic, je danes notranji trg in nanj vezano gospodarsko pravo še zmeraj zelo pomembno, vendar ne več edino pomembno, kar se zelo očitno pokaže ob pravilni razlagi in uporabi drugega odstavka 106. člena PDEU, ki pod določenimi pogoji omogoča odstop od pravil o konkurenci, o prostih pretokih itd. Čeprav je besedilo te temeljne določbe nespremenjeno od vsega začetka procesa evropske integracije, je dovolj prožno, da ga je (bilo) mogoče razlagati z ozirom na spremenjene gospodarske, družbene in politične okoliščine, v povezavi z obravnavo skupnih evropskih vrednot in ciljev, pa je primerno izpostaviti predvsem interesni vidik, tj. pojem »interesi Evropske unije«. Ta pojem ima dve temeljni značilnosti, prvič, gre za nedoločen pravni pojem, in drugič, gre za avtonomen pojem prava Evropske unije. Zaradi obeh značilnosti ga je treba razlagati tudi z upoštevanjem vrednot in ciljev Evropske unije.²⁷

²⁴ V tej zvezi je z nekaj poenostavljanja mogoče trditi, da so socialne države praviloma bolj demokratične kot države brez ali s šibko poudarjeno socialno sfero.

²⁵ To je med drugim mogoče razbrati iz okoliščine, da se je Evropska gospodarska skupnost sčasoma preimenovala v Evropsko skupnost.

²⁶ V tem pogledu gre za dejavnost, ki smo je navajeni na nacionalni ravni, in sicer v okviru določanja javnega interesa ali nacionalnih ekvivalentov (*öffentliches Interesse, intérêt général, public interest* *etd.*). Določanje javnega interesa namreč med drugim vključuje upoštevanje javnih političnih ciljev.

²⁷ Več o tem Ferčič (2020), 160-161.

2.2 Temeljno o pristojnostih Evropske unije na področju služb oziroma storitev splošnega gospodarskega pomena

Pristojnosti Evropske unije so odvisne od pogodbene volje njenih držav članic. Evropska unija namreč nima nobenih izvirnih pristojnosti,²⁸ temveč natanko tiste, ki so jih nanjo s Pogodbama prenesle države članice.²⁹ V okviru pridobljenih pristojnosti razlikujemo med izključnimi, deljenimi in podpornimi pristojnostmi.³⁰

Na obravnavanem področju prihaja do prepletanja več vrst pristojnosti Evropske unije, saj so z vidika služb- oziroma storitev splošnega gospodarskega pomena pomembni zlasti tržna konkurenca, prosti pretoki, ekonomska, socialna in teritorialna kohezija, varstvo potrošnikov, varstvo okolja, glede na sektorsko naravo pa tudi energija, promet in vseevropska omrežja. Iz navedenega izhaja, da gre v večinoma za področja, kjer si Evropska unija deli pristojnost z državami članicami, vendar je treba opozoriti, da ima Evropska unija izključno pristojnost za določanje pravil o konkurenci, potrebnih za delovanje notranjega trga. Pomen pravil o konkurenci je med drugim opazen v besedilu drugega odstavka 106. člena PDEU,³¹ kjer so posebej izpostavljena in bistvenega pomena po začetku procesa liberalizacije določenih gospodarskih sektorjev. Z vidika pristojnosti Evropske unije je nadalje primerno izpostaviti 14. člen PDEU. Čeprav ne spreminja splošne delitve pristojnosti, je pomemben, ker izrecno določa, da Evropska unija in države članice v mejah svojih³² pristojnosti na področju uporabe Pogodb skrbijo, da službe splošnega gospodarskega pomena delujejo na podlagi načel in pogojev, zlasti ekonomskih in finančnih, ki jim omogočajo izpolnjevanje njihovih nalog. Ta določba torej ne pove le tega, da se na obravnavanem področju uporabljajo splošna pravila o pristojnosti Evropske unije, pač pa izrecno določa zakonodajno pristojnost in nadalje tudi, da te službe niso le skrb držav,³³ temveč tudi skrb Evropske unije.

²⁸ To je drugače, kot v primeru držav, ki s priznanjem mednarodne skupnosti pridobijo status države in pripadajočo standardno košarico suverenih pravic. Evropska unija je v tem pogledu podobna škatli, ki je prazna, dokler se ne napolni. Polnijo jo države članice, ki s tem, ko nanjo prenašajo pristojnosti oziroma jih prenašajo v izvrševanje, krčijo obseg svojih pristojnosti. Države tega ne počnejo zlahka, njihove zadržke v tej zvezi v veliki meri mehčata načeli subsidiarnosti in sorazmernosti.

²⁹ Glej prvi odstavek 4. člena in drugi odstavek 5. člena PEU.

³⁰ Glej 2.-6. člen PDEU.

³¹ In prvega odstavka 106. člena PDEU.

³² Operativna funkcija je še zmeraj praktično v celoti na strani držav članic, vendar je, kot sledi, Evropska unija dolžna zagotavljati pogoje za učinkovito delovanje obravnavanih služb, kar dandanes ne pomeni le delovanja v smislu negativne integracije, saj mestoma prihaja že do pozitivne integracije.

³³ Kot je pojasnjeno v nadaljevanju, po Lizbonski pogodbi skrb držav za te službe ni več le obveznost, ki jo določa t. i. notranje pravo, temveč tudi nadnacionalno, kar se lepo vidi pri univerzalnih storitvah, določenih s strani prava Evropske unije.

2.3 Primarnopravni okvir Evropske unije glede služb oziroma storitev splošnega gospodarskega pomena

Obveznosti Evropske unije in njihovih držav članic glede služb- oziroma storitev splošnega gospodarskega pomena so v pravu Evropske unije določene v pravnih aktih, ki se neposredno in posredno nanašajo na obravnavane službe oziroma storitve. Relevantna pravila najdemo na najvišji ravni, tj. v aktih, ki tvorijo primarno pravo, in na nižjih ravneh, tj. v aktih, ki tvorijo sekundarno (izvedeno) pravo.³⁴

PEU ne vsebuje določb, ki se neposredno nanašajo na te službe oziroma storitve, so pa zanje pomembne zlasti prej obravnavane določbe o vrednotah, ciljnih in pristojnostih Evropske unije.³⁵

Jedro današnje (post-Lizbonske) nadnacionalne pravne ureditve služb- oziroma storitev splošnega gospodarskega pomena je drugi odstavek 106. člena PDEU:³⁶

»Podjetja, pooblaščená za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, oziroma podjetja, ki imajo značaj dobrodokovnega monopola, ravnajo po pravilih iz Pogodb, zlasti po pravilih o konkurenci, kolikor uporaba takšnih pravil pravno ali dejansko ne ovira izvajanja posebnih nalog, ki so jim dodeljene. Razvoj trgovine ne sme biti prizadet v takšnem obsegu, ki bi bil v nasprotju z interesi Unije.«³⁷

Nadaljnja pomembna določba PDEU na obravnavanem področju je 14. člen PDEU:

»Brez poseganja v člen 4 Pogodbe o Evropski uniji in člene 93, 106 in 107 te pogodbe ter ob upoštevanju položaja, ki ga imajo službe splošnega gospodarskega pomena v okviru skupnih vrednot Unije, pa tudi njihove vloge pri pospeševanju socialne in teritorialne kohezije, skrbijo Unija in države članice v mejah svojih pristojnosti na področju uporabe Pogodb za to, da takšne službe delujejo na podlagi načel in pogojev, zlasti ekonomskih in finančnih, ki jim omogočajo izpolnjevanje njihovih nalog. Evropski parlament in Svet z uredbami, sprejetimi po rednem zakonodajnem postopku, določita ta načela in pogoje brez poseganja v pristojnosti držav članic, da v skladu s Pogodbama zagotavljajo in financirajo take službe ter naročajo njihove storitve.«³⁸

³⁴ Mišljeni so splošni in posamični pravni akti, skratka predpisi (hard law), odločbe in sodbe (case law) in mehko pravo (soft law).

³⁵ Mišljena je vertikalna in horizontalna delitev in ureditev pristojnosti.

³⁶ Med drugim ga je treba razumeti v povezavi s prvim in tretjim odstavkom 106. člena PDEU.

³⁷ Praktično enaka določba – s tem, da je bila namesto besede »Unija« uporabljena beseda »Skupnost« – je bila v drugem odstavku 90. člena Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (PEGS).

³⁸ Predhodnik te določbe je 16. člen Pogodbe o Evropski skupnosti (PES), uveden z Amsterdamsko pogodbo. Ker je bil 16. člen PES dokaj nedorečen in pomanjkljiv, ga je Lizbonska pogodba znatno spremenila. Glej Ferčič (2020), 95-99.

V zvezi z navedenim je pomemben Protokol (št. 26) o storitvah splošnega pomena:

»Skupne vrednote Unije glede storitev splošnega gospodarskega pomena v smislu člena 14 Pogodbe o delovanju Evropske unije zajemajo zlasti:

- *bistveno vlogo in široko polje proste presoje nacionalnih, regionalnih in lokalnih organov pri zagotavljanju, naročanju in organiziranju storitev splošnega gospodarskega pomena, in sicer čim bolj v skladu s potrebami uporabnikov;*
- *raznolikost storitev splošnega gospodarskega pomena ter razlike v potrebah in željah uporabnikov, ki lahko izvirajo iz različnih geografskih, socialnih ali kulturnih okolščin;*
- *visoko raven kakovosti, varnosti in cenovne dostopnosti, enako obravnavo ter spodbujanje splošnega dostopa in pravic uporabnikov.*

Določbe Pogodb nikakor ne vplivajo na pristojnost držav članic, da zagotavljajo, naročajo in organizirajo negospodarske storitve splošnega pomena.»³⁹

Čeprav ima omejen pomen, je zaradi preglednosti tukaj naveden še 93. člen PDEU:
»Pomoči so združljive s Pogodbama, če so potrebne za usklajevanje prometa ali če so nadomestilo za opravljanje določenih storitev, ki so del javne službe.«

PDEU se v ostalih določbah sicer ne nanaša neposredno na službe- oziroma storitve splošnega gospodarskega pomena, kar pa še zdaleč ne pomeni, da te niso relevantne. To velja zlasti za določbe o: konkurenci,⁴⁰ prostem pretoku blaga⁴¹ in storitev,⁴² okolju,⁴³ energiji,⁴⁴ prometu,⁴⁵ vseevropskih omrežjih,⁴⁶ varstvu potrošnikov⁴⁷ in lastninskopravni ureditvi.⁴⁸

³⁹ V okvir tega nadnacionalnega koncepta večinoma zapadejo naše negospodarske javne službe.

⁴⁰ Zlasti členi: 101, 102, 106, 107 in 108 PDEU.

⁴¹ Členi 28-37 PDEU.

⁴² Členi 56-62 PDEU.

⁴³ Členi 191-193 PDEU.

⁴⁴ Člen 194 PDEU.

⁴⁵ Členi 90-100 PDEU.

⁴⁶ Členi 170-172 PDEU.

⁴⁷ Člen 169 PDEU.

⁴⁸ Člen 345 PDEU.

In končno, med akte primarnega prava, ki urejajo obravnavane službe oziroma storitve, sodi tudi 36. člen LEUTP:

»Unija priznava in spoštuje dostop do storitev splošnega gospodarskega pomena, ki je v skladu s Pogodbama določen v nacionalnih zakonodajah in običajih, s čimer pospešuje socialno in teritorialno kohezijo Unije.«

3 Pravno-politični razvoj služb in storitev splošnega gospodarskega pomena: od Rima do Lizbone in naprej

Pravno-politični razvoj služb- in storitev splošnega gospodarskega pomena dobro ilustrira teza, ki jo je Mario Monti zapisal v svojem poročilu o notnem trgu, (Monti (2010), str. 68 in 73) tj., da je bila evropska razprava o vlogi javnih služb⁴⁹ znotraj enotnega⁵⁰ trga ves čas, zlasti pa od devetdesetih let,⁵¹ vir razburjenja (ali dobesedno »a persistent irritant«). Glavni razlog vidim v okoliščini, da so se nadnacionalna pravila razlagala na način, ki je služil gospodarskim ciljem, zlasti vzpostavitvi skupnega oziroma notranjega trga, medtem ko so se službe- oziroma storitve splošnega gospodarskega pomena štejele zgolj kot stvar držav članic, ki moti napore za tržno integracijo.

Evropska gospodarska skupnost je bila dejansko usmerjena h gospodarskim ciljem, zato je prej navedeno razumljivo. Vendar pa je ta enostranski⁵² razvoj integracije postal vir nezadovoljstva, kar potrjuje tudi prej navedeno poročilo, v katerem je zapisano, da je prišlo do kopičenja nesorazmerij med gospodarsko in socialno komponento (Monti (2010), str. 68 in 73). Nadaljnji razvoj notranjega trga je tako odvisen od nujne uskladitve teh nesorazmerij, kar se na obravnavanem področju med drugim kaže v bistveno spremenjenem odnosu do služb- oziroma storitev splošnega gospodarskega pomena in njihovi »novi« vlogi. Pod vplivom spremenjenega primarnega pravnega okvira so te postale pomemben gradnik integracije in orodje za uresničevanje skupnih vrednot in ciljev.⁵³

⁴⁹ Dejansko so mišljene službe- in storitve splošnega gospodarskega pomena.

⁵⁰ Dejansko je mišljen notranji trg v smislu PEU in PDEU.

⁵¹ Gre za čas, ko se je v občutljivih gospodarskih sektorjih začel proces liberalizacije, kar je pomenilo, da se je tudi v teh sektorjih, ki so bili tradicionalno »v rokah« držav članic in le šibko izpostavljeni vplivu nadnacionalnega prava (ker se je to v zgodnjem obdobju uporabljalo zlasti za manj občutljive sektorje), začelo intenzivno uvajati tržne mehanizme, vključno s konkurenco, ki ima pretežno gospodarski naboj.

⁵² Res je sicer, da je s spremembami primarnega pravnega okvira postopno prihajalo do upoštevanja socialnih in drugih negospodarskih ciljev, vendar je bila točka preloma šele Lizbonska pogodba.

⁵³ Poleg potreb v infrastrukturnih sektorjih so zdaj bolj upoštevanji tudi socialni sektorji in lokalna raven.

Jedro pravne ureditve služb- oziroma storitev splošnega gospodarskega pomena je še naprej drugi odstavek 106. člena PDEU, vendar ga ni primerno razlagati v izolaciji, temveč v interakciji z drugimi relevantnimi pravili,⁵⁴ z upoštevanjem novega konteksta. Nanj je na primer opozoril generalni pravobranilec Mengozzi, Sodišče pa mu je sledilo.⁵⁵

Sodišče je sicer že prej nekoliko prilagajalo razlago drugega odstavka 106. člena PDEU, zlasti pa po začetku liberalizacije nekaterih gospodarskih infrastrukturnih sektorjev, da bi omililo naraščajoče pritiske s strani konkurenčnih in nasploh gospodarskih pravil, s čemer je signaliziralo, da tržna konkurenca na notranjem trgu ni namen sama sebi. Na ta način je okrepilo položaj služb- oziroma storitev splošnega gospodarskega pomena,⁵⁶ vendar ne do ravni, kot se je to zgodilo z Lizbonsko pogodbo.

Slednja je odgovornost za učinkovito zagotavljanje obravnavanih služb oziroma storitev (tako, da so te sposobne izpolnjevati svoje naloge), pripisala tudi Evropski uniji.⁵⁷ V tem pogledu lahko govorimo o skupni odgovornosti Evropske unije in držav, kar vključuje aktivno in pasivno ravnanje, res pa je, da vloga ene ni enaka drugim. Na obravnavanem področju je operativna funkcija še zmeraj v domeni držav, medtem ko je Evropska unija osredotočena na določanje prepovedanih ravnanj. Vendar, kot že rečeno, je Evropska unija tukaj sprejela tudi nekaj zapovednih pravil, vezanih zlasti na univerzalne storitve, ni pa izključeno, da jih sčasoma ne bo še več, saj drugi stavek 14. člena PDEU to omogoča.

Navedeno torej kaže, kako so službe- in storitve splošnega gospodarskega pomena od nebodigatreba prišle do statusa temeljnega gradnika evropskega socialnega modela in orodja za doseganje skupnih vrednot in ciljev. Glede na 14. člen PDEU ne preseneča, da je Sodišče izmed vseh vrednot in ciljev kot protiutež vzpostavilvi notranjega trga uporabilo prav teritorialno (in socialno) kohezijo.⁵⁸

⁵⁴ Mišljeni so zlasti 2. in 3. člen PEU, 14. člen PDEU, Protokol (št. 26) o storitvah splošnega pomena in 36. člen LEUTP.

⁵⁵ Glej zadevo C-121/15, ANODE, ECLI:EU:C:2016:637 (in mnenje ECLI:EU:C:2016:248).

⁵⁶ Glej npr. zadevo C-320/91, Corbeau, ECLI:EU:C:1993: 198.

⁵⁷ Odgovornost držav pa nikoli bi bila sporna, saj so države redno intervenirale v primeru tržnih napak oziroma ko trg sam po sebi ni bil sposoben (ali ne dovolj) uresničiti legitimnih javnih političnih ciljev. Tržna intervencija je bila zmeraj pod drobnogledom, da ne bi pri tem prihajalo do oblastnih napak. Slednje so se redno presojale glede na aktivnosti držav članic, danes pa lahko tukaj zaznamo spremembo, saj je o oblastni napaki v smislu pasivnosti države mogoče govoriti tudi v kontekstu nadnacionalnega prava. Povedano drugače, do oblastne napake lahko pride tudi v primeru, ko država ne ukrepa, pa bi morala. To je lepo vidno pri univerzalnih storitvah, ko njihovo (minimalno) vsebino določi Evropska unija.

⁵⁸ Glej zadevo C-121/15, ANODE, ECLI:EU:C:2016:637

Konkurenčen notranji trg je še naprej primarno orodje za učinkovito izvajanje služb- oziroma storitev splošnega gospodarskega pomena, vendar z ustrežno oblastno korekcijo, tako da se omogoči učinkovito izpolnjevanje posebnih ciljev in pripadajočih nalog, kar je ali mora biti po Lizbonski pogodbi v interesu Evropske unije in držav članic.⁵⁹

4 Sklep

Glede na ugotovitve v predhodnih poglavjih je možno potrditi uvodoma izpostavljeno hipotezo.

Vzajemno delovanje prava in javne politike na opazovanem področju je dejansko vodilo do znatno spremenjene vloge Evropske unije, in sicer od manjše k večji, od zaviralne k pospeševalni in od pasivne tudi k aktivni vlogi.

Službe- oziroma storitve splošnega gospodarskega pomena so po Lizbonski pogodbi postale temeljni gradnik evropskega socialnega modela in orodje za uresničevanje skupnih vrednot in ciljev, primarno sicer tistih z negospodarskim predznakom, kot je na primer teritorialna in socialna kohezija, vendar je iz nekaterih dokumentov Evropske komisije mogoče razbrati zavedanje, da v bistvu ne rušijo notranjega trga, temveč ga gradijo.⁶⁰

Menim, da je opisani razvoj korak(anje) v pravo smer tudi z vidika preprečevanja ali vsaj blaženja revščine, saj so gospodarske javne službe organizirane na področjih,⁶¹ ki so dandanes bistvene za socialno vključenost in nasploh za normalno življenje v družbi ter za človekovo življenje, zdravje in dostojanstvo. Na teh področjih trg sam po sebi, tj. brez ustreznega oblastnega poseganja, v veliko primerih ne bi omogočal fizične ali cenovne dostopnosti nujnih dobrin ali zelene kakovosti. To se financira na več načinov, pri čemer prevladujeta klasično javno (so)financiranje in prečno subvencioniranje, kar v obeh primerih, sicer na različni način, predpostavlja t. i. solidarnosten pristop.⁶² S tem pa pravzaprav že pridemo do jedra operacionalizacije socialne države, tj.

⁵⁹ Tradicionalna interesna razmejitev, po kateri je Evropska unija v zvezi z obravnavanimi službami- oziroma storitvami skrbela zgolj za gospodarske interese, vezane na vzpostavitev notranjega trga, medtem ko so države članice skrbela le za socialne oziroma negospodarske interese, je obsoletna.

⁶⁰ Že v t. i. Zeleni knjigi o storitvah splošnega pomena (COM/2003/0270 final) je na primer zapisano, da imajo te službe- oziroma storitve velik pomen za gospodarstvo in nasploh za proizvodnjo in distribucijo drugega blaga in storitev, za konkurenčnost, kohezijo in za privabljanje vlaganj.

⁶¹ Npr. v zvezi s pitno vodo, odpadki, energijo, komunikacijami, prevozom, varstvom okolja itd.

⁶² V prvem primeru je financer del davkoplačevalcev, ne glede na to, ali so uporabniki zadevne dobrine, v drugem primeru pa pomaga del uporabnikov zadevne dobrine.

obvezna oziroma institucionalizirana solidarnost med (določenimi) člani(cami) družbe. Socialna država naj sicer spodbuja prostovoljno solidarnost v obliki dobrodelnosti, vendar naj se ne zanaša zgolj nanjo, temveč naj vzpostavi predvidljiv in pravičen pravno organizirani sistem družbene solidarnosti, v okvir katerega sodijo tudi javne službe, ki so eden izmed njegovih bistvenih podsistemov.

Opombe

Ta članek je rezultat raziskave, opravljene v okviru Jean Monnet Chair of Energy Law and Policy: market regulation, competition and climate, sofinanciran s strani Evropske unije (Erasmus+, EACEA). Nekateri deli besedila so mestoma prevzeti iz monografije avtorja, tj. Ferčič (2020), ki jo je prav tako pripravil v okviru prej omenjenega projekta.

Avtor se zahvaljuje urednici dr. Etelki- Korpič Horvat za prijazno povabilo k pisanju tega prispevka in za dragoceno izmenjavo mnenj.

Literatura

- Andersen, T. M. (2003). European Integration and the Welfare State. *Journal of Population Economics*, 16(1), 1-19.
- De Búrca, G. (ur.) (2005). *EU Law and the Welfare State: In Search of Solidarity*. Oxford: Oxford University Press.
- Cremona, M. (ur.) (2011). *Market Integration and Public Services in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Essebier, J. (2005). *Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und Wettbewerb: eine rechtsvergleichende Untersuchung zu Art. 86 II EG*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft & C. H. Beck Verlagsgesellschaft.
- Ferčič, A. (2020). *Public Services and Related Concepts in the European Union: Understanding the European Union's Legal Framework for Services of General Economic Interest*, New York: Nova Science Publishers.
- Hemerijck, A. (2013). *Changing Welfare States*, Oxford: Oxford University Press.
- Kingreen, T. (2014). Rule of Law versus Welfare State, v: Pünder, H. in Waldhoff, C. (ur.), *Debates in German Public Law*, Oxford: Hart Publishing, 97-116.
- Krajewski, M., Neergaard, U. in Van de Gronden, J. (ur.) (2009). *The Changing Legal Framework for Services of General Economic Interest in Europe: Between Competition and Solidarity*, The Hague: T. M. C. Asser Press.
- Monti, M. (2010). *A new strategy for the Single Market: at the service of Europe's economy and society, Report to the President of the European Commission, José Manuel Barroso*.
- Neergaard, U., Nielsen, R. in Roseberry, L. M. (ur.) (2009). *Integrating Welfare Functions into EU Law: From Rome to Lisbon*, Copenhagen: DJØF Publishing.
- Nistor, L. (2011). *Public Services and the European Union: Healthcare, Health Insurance and Education Services*, The Hague: T. M. C. Asser Press & Springer.
- Prosser, T. (2005). *The Limits of Competition Law: Markets and Public Services*, Oxford: Oxford University Press.
- Schweizer, H. (2001). *Daseinsvorsorge, »service public«, Universaldienst: Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag und die Liberalisierung in den Sektoren Telekommunikation, Energie und Post*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Szyszczak, E. in Van de Gronden, J. W. (ur.) (2013). *Financing Services of General Economic Interest: Reform and Modernization*, The Hague: T. M. C. Asser Press & Springer.
- Van Kersbergen, K. (2015). The Welfare State in Europe, v: Querol, M.(ur.), *The Search for Europe: Contrasting Approaches*, BBVA, 269-286.