

Desanka Sarvan\*

## Usluge od općeg gospodarskog interesa u Europskom pravu

Sadržaj

### 1. Uvod

### 2. Evolucija koncepta usluga od općeg gospodarskog interesa u pravu EU

2.1. Doktrina javnih službi

2.2. Koncept zajedničkih zvanja (*common callings*)

### 3. Značaj koncepta usluga od općeg gospodarskog interesa u EU

3.1. Zaštita potrošača

3.2. Zajednička vrijednost europskog društva

3.3. Načelo poštovanja pristupa uslugama od općeg gospodarskog interesa

### 4. Klasifikacija usluga od općeg gospodarskog interesa

### 5. Osnovna načela doktrine usluga od općeg interesa

### 6. Univerzalna usluga i zaštićeni kupac kategorije kućanstva

6.1. Univerzalna usluga

6.2. Pravni status ugroženog kupca

### 7. Usluge od općeg gospodarskog interesa u hrvatskom zakonodavstvu

#### 1. Uvod

Europsko pravo usluge u čiju je isporuku involviran javni interes obuhvaćen je pojmom *usluge od općeg gospodarskog interesa*, koji derivira iz prvotnog pojma *usluge od općeg interesa* koji se po prvi put spominje u Osnivačkim ugovorima iz 1957. godine (Rimski ugovor). U tom smislu potrebno je analizirati koji je značaj *usluga od općeg gospodarskog interesa* te na koji način utječu odredbe europskog prava na hrvatsko zakonodavstvo, tj. je li sektor *javnih službi* terminološki i sadržajno potrebno uskladiti sa pojmom *usluga od općeg gospodarskog interesa*?

Pravo EU ne obuhvaća posebni pravni akt (direktivu) o uslugama od općeg gospodarskog interesa koja bi stvarala državama članicama obvezu usklađenja unutarnjeg zakonodavstva sa navedenim pravnim institutom, ali je Protokolom (br. 26) o uslugama od općeg interesa uz Ugovor o funkcioniranju EU posebno naglašen značaj tih usluga na jedinstvenom europskom tržištu. Pojam usluga od općeg gospodarskog interesa zastupljen je u mnogim dokumentima EU i sektorskim direktivama iz čega proizlazi kako je prihvaćanje navedenog pojma u njegovom

---

\* Autorica je doktorica pravnih znanosti i viša pravna savjetnica u Istarskoj županiji.

formalnom i materijalnom sadržaju izazov koji stoji pred zakonodavstvom Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: RH).

Stoga je potrebno istražiti sadržajni aspekt i značaj usklađenja sektora *javnih službi* u RH s pravnim konceptom *usluga od općeg gospodarskog interesa* u europskom pravu.

Prvi konceptualni izazov ovog istraživanja je prijevod na hrvatski jezik izraza *services of general economic interes*, koji je u različitim dokumentima preveden različito, uzimajući pri tome izraz *service* kao *služba*, odnosno *usluga*. Tako prijevod Ugovora o funkcioniranju EU i Protokola (br. 26) o uslugama od općeg interesa izraz *services of general economic interes* prevodi izrazom *usluge* od općeg gospodarskog interesa.<sup>1</sup> Prijevod Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. godine o uslugama na unutarnjem tržištu prihvaća prijevod riječi *service* izrazom *usluga*.<sup>2</sup> Prijevod Bijele knjige Europske unije o *službama* od općeg interesa<sup>3</sup> i prijevod Povelje o temeljnim pravima Europske unije<sup>4</sup> navode, međutim, izraz *službe* od općeg gospodarskog interesa. Polazeći od činjenice kako izraz *služba* naglašava subjekt izvedbe, a izraz *usluge* funkciju izvedbe, koja je prioritetni razlog posebne kategorizacije i pravne regulacije, za potrebe ovog rada prihvaćen je prijevod izraza *services of general economic interes* izrazom *usluge* od općeg gospodarskog interesa.

## 2. Evolucija koncepta usluga od općeg gospodarskog interesa u pravu EU

Pojam *usluga od općeg interesa* u pravu EU potječe iz određenog odnosa prema intervencijama javnih vlasti u gospodarskim aktivnostima u Europi koji evoluirao, počevši od paternalizma u 13. stoljeću te pojave zajedničkih zvanja (*common callings*), preko politike *laissez faire* i ekstremnog individualizma u 17. i 18. stoljeću. Koncept izrasta iz koncepta javnih službi (*service public*) izraženog u sustavu kontinentalnog prava i koncepta zajedničkih zvanja (*common callings*) common law sustava, koji mu je u određenim točkama sličan.

### 2.1. Doktrina javnih službi (*service public*)

Doktrina javnih službi (*service public*) javlja se u kasnom 19. stoljeću u Francuskoj na temeljima upravnog prava u funkciji i legitimnosti intervencija javnih vlasti u društvu i prihvaćanja uloge države kao tijela koje služi kolektivu, a slični koncepti postoje u drugim europskim državama, primjerice u Njemačkoj.

*Javne službe* određuju se kao djelatnosti od općeg interesa za koje isključivo tržište ne može u potpunosti efikasno izvršavati funkciju razmjene dobara i usluga, te je stoga u ovim djelatnostima potrebna intervencija države radi osiguravanja kvalitete i dostupnosti ovih službi

<sup>1</sup> Pročišćene inačice Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, dostupno na: <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/111221-lisabonski-prociscena>, očitavanje: 07. 12. 2017.

<sup>2</sup> Direktiva 2006/123/EZ Europskog Parlamenta i Vijeća, L 376/36, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006L0123&from=HR>, očitavanje: 07. 11. 2017.

<sup>3</sup> Hrvatska javna uprava, Zagreb 04/2006, br. 01/2007-03, *Prijevod Bijele knjige Europske unije o službama od općeg interesa, I. i II. dio*.

<sup>4</sup> Povelja Europske unije o temeljnim pravima, 2007/C 303/01, dostupno na: [https://www.pravo.unizg.hr/.../Povelja\\_o\\_temeljnim\\_pravima](https://www.pravo.unizg.hr/.../Povelja_o_temeljnim_pravima), očitavanje: 07. 11. 2017.

svim građanima. Pojam javne službe u osnovi je funkcionalan pojam kojim se želi istaći određeni društveni kvalitet neke djelatnosti. U pravnoj literaturi navodi se da je pojmom *javne službe* najprije nastojalo pravno obuhvatiti i protumačiti djelatnost države i drugih samoupravnih javnih tijela nasuprot djelatnosti privatnika, nasuprot *privatnoj službi*. Unatoč razlikama među pojedinim piscima, dominiralo je shvaćanje javne službe kao opravdanja i tumačenja društvene funkcije države.<sup>5</sup>

Koncept *javnih službi* smatra se europskim kontinentalnim konceptom i obuhvaća kako sadržaj usluga tako i načela pružanja usluga, te stoga pojam javne služba može biti uporabljen i za regulaciju privatnih isporučitelja. Iako ne pretpostavlja listu esencijalnih usluga, oblikuje i odražava širu socijalnu i političku raspravu i omogućava usklađenje sa konstantnim organizacijskim i tehnološkim promjenama u isporuci javnih usluga. Kao zajednička ističu se načela jednakosti, kontinuiteta isporuke, promjenjivosti i prilagodljivosti.

## 2.2. Koncept zajedničkih zvanja (*common callings*)

Koncept javnih službi u *common law* sustavu izvire iz koncepta *zajedničkih zvanja* (*common callings*). Potječe iz srednjovjekovnog prava i odnosi se na privatnu osobu koja obavlja određene usluge koja je podvrgnuta posebnim obvezama i dužnostima, a povezan je sa konceptom zajedničkog prijevoza (*common carrier*) koji se odnosi na gospodarske aktivnosti povezane sa javnim interesom. Ovaj koncept ne postoji u rimskom pravu, ali ima pojedine sličnosti sa crkvenom doktrinom *pravične cijene* koja zabranjuje pretjeran profit. Koncept zajedničkih zvanja najčešće je uporabljavan za definiciju obveza i dužnosti, ali ukazuje na vrste usluga koje mogu biti određene kao *bilo koji posao u čijim je aktivnostima involviran značajan javni interes, tijekom samog procesa ili kao rezultat procesa*. Poslovni subjekti koji su obavljali takve poslove imali su obvezu skrbi i koristi prema svima, nisu mogli arbitrarno odbiti pojedine korisnike ili naplaćivati prekomjerne cijene. Koncept je razvijen kao odgovor na monopolističke prakse poduzeća i trgovina zbog nedostatka radne snage uslijed pomora stanovništva od kuge u 14-tom stoljeću, a interes za doktrinu ponovo se javlja, naročito u SAD-u, sa pojavom suvremenih umreženih komunalnih službi kao model regulacija monopola. Koncept zajedničkih zvanja nije nikada sadržavao fiksni popis usluga koje su podvrgnute doktrini te je bio primjenjivan na širok izbor usluga i infrastrukture kao što su usluge dizala za žitarice, vatrogastvo, krojača, kirurga, brijača, pekara, potkivača, usluga stanovanja u izvanrednim situacijama ili kvalificirane radne snage u vrijeme njene nestašice, te je s vremenom koncept primjenjivan uz sve veće restrikcije.<sup>6</sup>

## 3. Značaj koncepta usluga od općeg gospodarskog interesa u EU

Od početnog koncepta *usluga od općeg interesa* sadržanog u osnivačkim ugovorima razvijen koncept *usluga od općeg gospodarskog interesa* koji je početno imao ulogu instrumenta ograničavanja tržišne slobode usluga na jedinstvenom europskom tržištu u cilju *zaštite potrošača* te je postepeno prihvaćen kao *zajednička vrijednost* i komponenta europskog građanstva i evoluirao je u *pravno načelo* pristupa uslugama od općeg interesa. Ovaj je koncept snažno

<sup>5</sup> S. Ivanišević, *Prilog diskusiji o pojmu javne službe*, Zagreb 1968.

<sup>6</sup> S. Van De Walle, What services are public? What aspects of performance are to be ranked? The case of 'Services of General Interest', *International Public Management Journal*, 3/2008, ss. 9-12.

povezan s promjenama u europskom društvenom modelu te se smatra jednim od njegovih stupova.

### 3.1. Zaštita potrošača

U Europskoj uniji koncept usluga od općeg gospodarskog interesa najprije je zastupljen kao instrument zaštite potrošača u uvjetima stvaranja jedinstvenog tržišta usluga i ukidanja državnih monopola u uslužnom sektoru. Poseban položaj *usluga od općeg interesa* u pravu Europskih zajednica po prvi put se spominje u Rimskom Ugovoru iz 1957. godine kojim je ustanovljena EEZ, koji je dozvolio financijsku pomoć država u sektor prometa pod uvjetom da takva pomoć predstavlja naknadu za obavljanje određene obveze svojstvene konceptu javne usluge, omogućavajući derogacije od pravila kompeticije.<sup>7</sup> U članku 90 (2) Rimskog ugovora<sup>8</sup> navodi se kako poduzetnici kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg interesa ili imaju karakter monopola podliježu pravilima sadržanim u Ugovoru, posebice pravilima o tržišnom natjecanju, u mjeri u kojoj primjena tih pravila ne ometa obavljanje, *de jure ili de facto*, posebnih zadataka koji su im dodijeljeni. Razvoj trgovine ne smije biti pogođen takvim ograničenjima u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno interesima Zajednice.

Cilj Rimskog ugovora je bio postupno isključiti različite zapreke za razmjenu roba uspostavom zajedničkih politika (trgovina, kompeticija, poljoprivreda i promet), ali ne i harmonizacija javnih usluga. Stoga je između 1957. do 1986. godine svaka država članica nastavila biti odgovorna za definiciju, organizaciju, implementaciju, financiranje njezinih usluga od općeg interesa, sukladno njezinoj povijesti, tradicijama, institucijama i kulturi.

### 3.2. Zajednička vrijednost europskog društva

Jedinstveni europski akt iz 1986. godine, kojim su modificirane odredbe Rimskog ugovora povjerio je europskim institucijama misiju implementacije četiri slobode kretanja (rada, robe, usluga i kapitala) na jedinstvenom europskom tržištu.<sup>9</sup> Zbog različitosti država članica i uključujući rasprave, inicijative sudionika i socijalne pokrete, u EU je postupno implementirana i kontrolirana organizirana i regulirana liberalizacija usluga, pri čemu je koncept usluga od općeg interesa poslužio *kao temelj za moguće derogacije slobode kretanja usluga na unutarnjem tržištu*.

Unutarnje tržište EU obuhvaća prostor bez unutarnjih granica, u kojem je osigurano slobodno kretanje usluga na kojem je potrebno ukloniti zapreke slobodnom poslovnom nastanu za pružatelje usluga u državama članicama i zapreke slobodnom kretanju usluga između država

<sup>7</sup> Ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice, čl. 77, kasnije čl. 73 EC, čl. 90 TFEU. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:xy0023&from=EN>, očitavanje: 07. 11. 2017.

<sup>8</sup> Čl. 86 (2) EC, čl. 106 TFEU.

<sup>9</sup> Jedinstveni europski akt, čl. 8a, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:xy0027&from=EN>, očitavanje: 07. 11. 2017.

članica, a primateljima i pružateljima usluga zajamčiti pravnu izvjesnost koja je nužna za stvarno uživanje ovih dviju temeljnih sloboda.<sup>10</sup>

Ukidanje zapreka razvoju uslužnih djelatnosti između država članica ima ključnu važnost za jačanje integracije te promicanje uravnoteženog i održivog gospodarskog i socijalnog napretka u EU-a. Stoga su 2006. godine Europski parlament i Vijeće donijeli Direktivom o uslugama na unutarnjem tržištu 2006/123/EZ je uspostavljen opći pravni okvir za veliki niz usluga, uzimajući u obzir različita obilježja svake djelatnosti ili struke i njihov sustav uređenja. Njom se određuju i opće odredbe kojima se pružateljima usluga olakšava ostvarivanje slobode poslovnog nastana te slobodno kretanje usluga uz istovremeno održavanje visokog stupnja kvalitete tih usluga. *Direktiva se ne odnosi na liberalizaciju usluga od općeg gospodarskog interesa, rezerviranih za javna ili privatna tijela, niti na privatizaciju javnih tijela koja pružaju usluge* i ne utječe na slobodu država članica da, u skladu s pravom Zajednice, same definiraju usluge koje smatraju uslugama od općeg gospodarskog interesa, načine na koji se one organiziraju i financiraju, sukladno propisima o državnom potporama, te specifičnim obvezama kojima podliježu.

Ugovorom iz Lisabona (2009) potvrđen je koncept usluga od općeg gospodarskog interesa kao dijela zajedničkih vrijednosti EU i njihova uloga u promicanju socijalne i teritorijalne kohezije:

*„Ne dovodeći u pitanje članak 4. Ugovora o Europskoj uniji ili članke 93., 106. i 107. ovog Ugovora, a s obzirom na značenje koje usluge od općeg gospodarskog interesa imaju kao dio zajedničkih vrijednosti Unije, kao i na njihovu ulogu u promicanju socijalne i teritorijalne kohezije, Unija i države članice, svaka u okviru svojih ovlasti i u okviru područja primjene Ugovora, vode računa o tome da se takve usluge odvijaju na temelju načela i uvjeta, osobito gospodarskih i financijskih, koji im omogućuju ispunjavanje njihovih zadataka. Europski parlament i Vijeće, uredbama, u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom utvrđuju ta načela i postavljaju te uvjete, ne dovodeći pritom u pitanje nadležnost država članica da, u skladu s Ugovorima pružaju, naručuju i financiraju takve usluge.“<sup>11</sup>*

Protokolom br. 26 Ugovora o funkcioniranju EU o uslugama od općeg interesa<sup>12</sup> definirane su *zajedničke vrijednosti* Unije u pogledu poštivanja usluga od općeg gospodarskog interesa, koje osobito uključuju: a) ključnu ulogu i široko diskrecijsko pravo nacionalnih, regionalnih i lokalnih tijela u pružanju, naručivanju i organiziranju usluga od općeg gospodarskog interesa u najvećoj mogućoj mjeri povezanih s potrebama korisnika, b) raznolikost različitih usluga od općeg gospodarskog interesa te razliku potreba i sklonosti korisnika koje mogu proizlaziti iz različitih geografskih, socijalnih i kulturnih okolnosti, te c) visoku razinu kvalitete, sigurnosti i financijske dostupnosti, jednak tretman i promicanje *univerzalnog pristupa* i prava korisnika. Protokol ističe kako odredbe Ugovora *ni na koji način ne utječu na nadležnost država članica* za pružanje, naručivanje i organiziranje negospodarskih usluga od općeg interesa.

<sup>10</sup> Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. 12. 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu, t. 5. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006L0123&from=EN>, očitavanje: 07. 11. 2017.

<sup>11</sup> Ugovor iz Lisabona o izmjenama i dopunama Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o osnivanju Europske zajednice, čl. 14, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>, očitavanje: 07. 11. 2017.

<sup>12</sup> Konsolidovana verzija Ugovora o funkcionisanju Europske Unije, čl. 1-2, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>, očitavanje: 07. 11. 2017.

### 3.3. Načelo poštovanja pristupa uslugama od općeg gospodarskog interesa

Razvoj koncepta usluga od općeg gospodarskog interesa kao zajedničke vrijednosti europskog društvenog modela nastavljen je inkorporacijom načela poštovanja pristupa uslugama od općeg gospodarskog interesa u Povelji o temeljnim pravima. To je načelo sadržano u članku 36 Europske povelje o temeljnim pravima<sup>13</sup> koji glasi :

*„Radi promicanja socijalne i teritorijalne kohezije Unije EU priznaje i poštuje pristup službama od općeg gospodarskog interesa u skladu s nacionalnim zakonima i praksom te u skladu s Ugovorima.“*

Povelja ima istu pravnu snagu kao Ugovori te se njenim odredbama ni na koji se način ne proširuju nadležnosti Unije kako su utvrđene Ugovorima: prava, slobode i načela Povelje tumače se u skladu s općim odredbama glave VII kojima se uređuje njezino tumačenje i primjena, uzimajući u obzir objašnjenja iz Povelje kojima se određuju izvori tih odredaba (članak 6 Ugovora o EU). Odredbe Povelje odnose se na institucije, tijela, urede i agencije EU, uz poštivanje načela supsidijarnosti i na države članice samo kada primjenjuju pravo EU - oni stoga moraju poštivati prava i pridržavati se *načela* te promicati primjenu Povelje, u skladu sa svojim ovlastima i poštujući ograničenja glede nadležnosti EU, koje su joj dodijeljene Ugovorom.<sup>14</sup>

## 4. Klasifikacija usluga od općeg gospodarskog interesa

*Usluge od općeg interesa* je viši rodni pojam koji obuhvaća tržišne i ne-tržišne usluge koje označe javne vlasti i koje su podvrgnute specifičnim obvezama prema kriteriju uključenog javnog interesa u njihovoj isporuci.<sup>15</sup> Izraz *usluge od općeg interesa* širi je od izraza usluge od općeg gospodarskog interesa te obuhvaća i tržišne i ne-tržišne usluge koje vlasti kao takve označe i koje su podložne posebnim obvezama što ih imaju javne službe .

*Ne-tržišne usluge* nisu podvrgnute ni specifičnoj EU legislativi niti su obuhvaćene unutarnjim tržištem i pravilima nadmetanja prema Ugovoru o EU i Obuhvaćaju tradicionalne državne prerogative kao što su policija, pravosuđe i obvezno socijalno osiguranje, kod kojih je naglasak na obavljanju društveno-prihvatljivih i opravdanih djelatnosti bez izričite namjere stjecanja dobiti. Pojedini aspekti organizacije ovih usluga mogu biti podvrgnuti drugim pravilima Ugovora, kao što je primjerice, načelo nediskriminacije.

*Usluge od općeg gospodarskog interesa* obuhvaćaju tržišne usluge koje označe javne vlasti i koje podliježu pravilima unutarnjeg tržišta budući da je njihova aktivnost po prirodi gospodarska te obuhvaćaju: a) *usluge od općeg gospodarskog interesa* koje obavljaju velike mrežne industrije; b) *druge usluge od općeg gospodarskog interesa* (npr. *zbrinjavanje otpada, opskrba pitkom vodom, odvodnja otpadnih voda*), koje još uvijek nisu podređene sektorskoj regulaciji, za

<sup>13</sup> Povelja o temeljnim pravima u Europskoj uniji, EN OJ C 364, dostupno na: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf), očitavanje: 07. 11. 2017.

<sup>14</sup> *Ibid.*, čl. 52.

<sup>15</sup> Green Paper Commission Green Paper of 21. May 2003 on services of general interest, COM (2003) 270 final - *Official Journal*: C 76 of 25. 03. 2004, t. 17. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l23013>, očitavanje: 07. 11. 2017.

koje se primjenjuju opća pravila o unutarnjem tržištu, tržišnom natjecanju i državnim potporama.<sup>16</sup>

Smatra se kako nije potreban univerzalni popis *usluga od općeg gospodarskog interesa* jer je potrebno uvažiti tehnološke, gospodarske i društvene promjene kojima su izložene tijekom vremena, stoga distinkcija u odnosu na druge usluge nije statična.<sup>17</sup> U državama članicama, javne vlasti određuju koje se usluge smatraju uslugama od općeg interesa, vodeći računa o tehničkim i ekonomskim karakteristikama pojedine usluge, specifičnim zahtjevima korisnika i kulturnim i povijesnim specifičnostima države članice.<sup>18</sup> Europska komisija kao usluge od općeg interesa navodi: elektroničku komunikaciju, poštanske službe, promet ( zračni, pomorski, cestovni, željeznički, opskrbu energijom, telekomunikacije).<sup>19</sup> U literaturi se kao usluge od općeg interesa prepoznate u svim državama članicama EU navode: usluge u riječnim lukama, ustanovljenje i izvedba javne telekomunikacijske mreže, *distribucija vode*, zapošljavanje, osnovne poštanske usluge, održavanje poštanske mreže u ruralnim područjima, regionalna policija, lučke usluge, zbrinjavanje otpada, hitna pomoć i osnovno zdravstveno osiguranje.

## 5. Osnovna načela doktrine usluga od općeg gospodarskog interesa

Osnova *koncepta* usluga od općeg interesa je definicija pojedine usluge na drugačiji način od standarda koji se primjenjuju za privatne usluge – definiranje određene usluge kao usluge *od općeg interesa* ili *esencijalne* usluge mijenja prihvatljive argumente u odnosu na njenu izvedbu jer deficiti učinkovitosti mogu biti zamijenjeni drugim vrijednostima koje se iskazuju u izvršavanju tih usluga.

Zbog posebnih uvjeta obavljanja, smatra se da *nije moguće tržišna pravila u potpunosti primijeniti za djelatnosti usluga od općeg gospodarskog interesa*.<sup>20</sup> Tržište, samo po sebi, osigurava opskrbu mnogih usluga od općeg interesa za veliki broj korisnika, međutim, ponekad tržište ne uspijeva u ostvarenju društveno poželjnih ciljeva te se pojavljuje neravnomjerna opskrbljenost korisnika pojedinim uslugama na tržištu u kojim je slučajevima potrebna intervencija javnog sektora. To primjerice može biti jer pojedinac ili tržište ne mogu na odgovarajući način vrednovati sve prednosti koje nastaju u budućnosti ili se generiraju za društvo kao cjelinu (primjerice, u slučaju obrazovanja), postoji želja društva za poticanje pružanje i korištenje određenih usluga na dobrobit društva, kao što su muzeji ili zbog potrebe da da svi građani, uključujući i najsiromašnije imaju pristup određenim uslugama odgovarajuće kvalitete.<sup>21</sup>

Sud EU je u svojim pravorijecima postupno razvio *koncept prioriternih razloga vezanih uz javni interes* koji opravdavaju intervencije javnog sektora na tržištu u određenim slučajevima i pod

<sup>16</sup> Green paper (bilj. 15), t. 32, 43, 44.

<sup>17</sup> *Report to the Laeken European Council: Services of General Interest*, Brussels 17. 10. 2001, COM (2001) 598 final, t. 30. Dostupno na: [http://www.google.hr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=-OahUKEwjwsafes6zXAhVRp6OKHa3zD0YQFgkMAA&url=http%3A%2F%2Feuropa.eu%2Frapid%2Fpress-release\\_DOC-01-14\\_en.pdf&usq=AOvVaw0vZOcPP8j\\_6LxRd17zeqOm](http://www.google.hr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=-OahUKEwjwsafes6zXAhVRp6OKHa3zD0YQFgkMAA&url=http%3A%2F%2Feuropa.eu%2Frapid%2Fpress-release_DOC-01-14_en.pdf&usq=AOvVaw0vZOcPP8j_6LxRd17zeqOm), očitavanje: 07. 11 2017.

<sup>18</sup> Green paper (bilj. 15), t. 11.

<sup>19</sup> *Ibid*, ANNEX 1 - Public service obligations and instruments of Community policy in the area of services of general economic interest.

<sup>20</sup> *Ibid*, t. 2.1, 29.

<sup>21</sup> Report (bilj. 17), t. 3.

određenim uvjetima u obavljanju javnih usluga koje supstancijalno predstavljaju ograničavanje slobode kretanja usluga. To su razlozi javne politike, javne sigurnosti i *zdravlja*, održavanja reda u društvu, smjernica socijalne politike, zaštite primatelja usluga, zaštite potrošača, zaštite radnika uključujući socijalnu zaštitu radnika, dobrobiti životinja, očuvanja financijske ravnoteže sustava socijalnog osiguranja, sprječavanja prijevara, sprječavanja nepravednog natjecanja, zaštite okoliša i urbanog okoliša uključujući gradsko i ruralno planiranje, zaštite vjerovnika, očuvanja zakonskog provođenja pravde, cestovne sigurnosti, zaštite intelektualnog vlasništva, smjernica kulturne politike uključujući očuvanje slobode izražavanja različitih elemenata, posebice društvenih, kulturnih, vjerskih i filozofskih vrijednosti društva, potrebe za osiguranjem visokog stupnja obrazovanja, održavanja raznolikosti tiska i promicanje državnog jezika, očuvanja državne povijesne i umjetničke baštine te politike veterinarstva.<sup>22</sup>

Osnovna načela zajedničke doktrine *usluga od općeg gospodarskog interesa* su: omogućavanje djelovanja javnih vlasti u bliskom odnosu sa građanima, dostizanje ciljeva javnih usluga na konkurentnim otvorenim tržištima, osiguranje kohezije i univerzalnog pristupa uslugama, održavanje visoke razine kvalitete i sigurnosti, osiguranje prava potrošača i korisnika, praćenje stanja (monitoring) i evaluacija izvedbi, poštivanje raznolikosti i okolnosti, povećanje transparentnosti, jamstvo pravne sigurnosti.<sup>23</sup> Zajednička načela obavljanja usluga od općeg interesa su: univerzalnost (universal services) i jednakost pristupa (equality of access), kontinuitet obavljanja (continuity), sigurnost (security) i prilagodljivost (adaptability) kvaliteta usluga (quality of services), efikasnost (efficiency) i prihvatljivost cijena usluga (affordability), te zaštita ugroženih kategorija građana (protection of disadvantaged groups), transparentnost (transparency), zaštita korisnika, potrošača i okoliša (protection of user and consumer and the environment) i osiguravanje participacije građana (participation of citizens).<sup>24</sup>

## 6. Univerzalna usluga i zaštićeni kupac kategorije kućanstva

Osnovne značajke u izvedbi isporuke usluga od općeg gospodarskog interesa koje ove usluge razlikuju od drugih (tržišnih) usluga su univerzalna usluga i zaštićeni kupac kategorije kućanstva.

### 6.1. Univerzalna usluga

*Koncept univerzalne usluge* koji derivira iz zahtjeva za osiguranjem univerzalnog pristupa uslugama od općeg gospodarskog interesa, jamči svakome, bez obzira na gospodarski, društveni ili geografski položaj, pristup uslugama određene kvalitete prema primjerenoj cijeni, osigurava jednakost u dostupnosti tih usluga i promovira univerzalni pristup uslugama od općeg interesa, što uključuje jednako postupanje prema svima i isključenje svih oblika diskriminacije.

U cilju sprječavanja socijalnih razlika u društvu osiguranjem univerzalnih usluga po prihvatljivim cijenama građanima u ruralnim (zemljopisno izoliranim) mjestima kao što su područja s geografskim ili prirodnim nedostacima koji utječu na isporuku usluga, kao što su:

<sup>22</sup> Direktiva 2006/123/EC (bilj. 10), t. 40.

<sup>23</sup> Green paper (bilj. 15), t. 3.1, Report (bilj. 17), t. 2.1.2 (Measures to improve legal certainty).

<sup>24</sup> White Paper on services of general interest, COM (2004) 374 final. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52004DC0374>, očitanje: 07. 11. 2017.



najudaljenije regije, otoci, planinska i rijetko naseljena područja u pravilu izložena nepogodnostima u pristupu zbog udaljenosti od tržišta ili povećanih troškova priključenja, kao i osigurati takav pristup, pod jednakim uvjetima, poglavito starijim osobama, invalidima te ljudima s posebnim socijalnim potrebama (domaćinstvima sa smanjenim prihodima), koncept univerzalne usluge: „*ustanovljava pravo svakoga pristupu određenoj usluzi koja se smatra esencijalnom u odnosu na specifične uvjete i pretpostavlja obveze isporučitelja usluga u odnosu na specifične okolnosti, uključujući potpunu teritorijalnu pokrivenost prema po ekonomski prihvatljivoj cijeni.*“<sup>25</sup> Koncept osigurava minimalni opseg prava i obveza isporučitelja i korisnika usluge kao opće pravilo koje jamči da svatko ima pristup uslugama od općeg gospodarskog interesa odgovarajuće kvalitete po prihvatljivoj cijeni te podrazumijeva obvezu isporučitelja na zaključenje ugovora o isporuci usluga sa svim korisnicima i obvezu obavljanja usluga i pravo isporučitelja na subvenciju troškova od strane javnih vlasti kada troškovi za isporučitelja predstavljaju nepravedno financijsko opterećenje zbog osiguranja univerzalne usluge, pri čemu se može nedvojbeno dokazati da dugoročni dodatni troškovi obavljanja usluga premašuju prihode za isto razdoblje.<sup>26</sup>

Koncept univerzalne usluge je dinamičan i osigurava da zahtjevi općeg interesa uvažavaju politički, socijalni, gospodarski i tehnološki razvoj i njihovo usklađivanje sa uvažava porastom potreba građana. To je istovremeno i fleksibilan koncept koji je kompatibilan sa načelom supsidijarnosti jer osnovna načela univerzalne usluge države članice implementiraju u nacionalno zakonodavstvo uvažavajući različitosti u tradiciji, nacionalnim ili regionalnim uvjetima. Osim toga, koncept univerzalne usluge može biti primijenjen u različitim strukturama tržišta i može biti korišten za regulaciju tržišta u različitim stadijima liberalizacije i otvaranja tržišta.<sup>27</sup>

## 6.2. Pravni status ugroženog kupca

Pravni status ugroženog kupca pretpostavlja posebna prava kupca kategorije kućanstva koji uživa cjenovnu dostupnost i zaštitu od obustave usluga od općeg gospodarskog interesa.

Europski gospodarski i socijalni odbor<sup>28</sup> istaknuo je 2014. značaj cjenovne dostupnosti usluga od općeg gospodarskog interesa za europske građane, koji se, u različitoj mjeri ovisno o državi članici, suočavaju sa znatnim gospodarskim poteškoćama vezanima uz pristup osnovnim uslugama poput smještaja, opskrbe energijom, elektroničkih komunikacija, prijevoza, opskrbe

<sup>25</sup> Green paper, ANNEX 1 (bilj. 19), t. 1.1.

<sup>26</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Accompanying the Communication on "A single market for 21st century Europe" Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment COM (2007) 725 final, s. 10. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52011DC0146>, očitavanje: 07. 11. 2017.

<sup>27</sup> Green paper (bilj. 15), t. 5.1, 5.2.

<sup>28</sup> Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o cjenovnoj dostupnosti usluga od općeg gospodarskog interesa: definicija, mjerenje, izazovi, europske inicijative (samoinicijativno mišljenje) 2014/C SI L 177/04, 11. 06. 2014, t. 5.4

Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013IE3698&from=HR>, očitavanje: 07. 11. 2017.

vodom, zdravstvene skrbi i socijalnih usluga. U tom smislu, zakonodavne mjere zakonodavstva država članica moraju uključiti sljedeće obaveze:

- definiranje pokazatelja za određivanje cjenovne dostupnosti određene usluge, kao i mehanizam nezavisne ocjene uspješnosti usluga od općeg gospodarskog interesa, uvažavajući gospodarsku dostupnost,
- određivanje košarice osnovnih usluga za koje će maksimalan prihvatljiv iznos troškova kućanstva biti određen s obzirom na raspoložive prihode. Pri određivanju dostupne cijene košarice usluga, nije uputno povezivati različite usluge s raspoloživim dohotkom za svaki sektor zasebno. Skup usluga koje se smatra osnovnim treba razmatrati kao cjelinu (u skladu s načelom supsidijarnosti, osnovne usluge trebaju odrediti države članice) kako bi se odredio opći postotak troškova kućanstva iznad kojeg se smatra da su troškovi prekomjerni (kao što je praksa na području smještaja) te, u tom slučaju, osmisлити načine financiranja sukladno članku 14. Ugovora o funkcioniranju EU, koji bi svim građanima osigurali pristup uslugama od općeg gospodarskog interesa,
- točno određivanje pojma »osjetljiva osoba« i »skupina koje se nalaze u nepovoljnom položaju« prepuštanjem državama članicama odgovornost da definiraju uvjete pristupa dostupnim cijenama u skladu s potrebama građana te nacionalnim i lokalnim potrebama, kao i nužnim potrebama građana i skupina u socijalno nepovoljnom položaju, sukladno odredbama Protokola 26 o uslugama od općeg interesa.

## 7. Usluge od općeg gospodarskog interesa u hrvatskom zakonodavstvu

U hrvatskom zakonodavstvu pojam usluga od općeg interesa sadržajno odgovara pojmu javne službe. Prema tradiciji francuskog prava u zakonodavstvu RH pojam *javne službe* označava obavljanje usluga u čijoj je izvedbi prisutan javni interes. U tom smislu, obavljanje djelatnosti kao *javne službe* vezano je za osobite djelatnosti, *pod uvjetom da se ne obavljaju radi stjecanja dobiti* kao što su: odgoj i osnovno, srednje i visoko obrazovanje, znanost, kulturu, informiranje, šport i tjelesnu kulturu, tehničku kulturu, skrb o djeci, zdravstvo, socijalna skrb, skrb o invalidima i druge djelatnosti.<sup>29</sup> Primjerice, kao javna služba obavljaju se prema posebnim zakonima vatrogasna djelatnost, djelatnost skrbi o zaštićenim područjima prirode, te komunalne djelatnosti i energetske usluge.

Zakonom o uslugama<sup>30</sup> implementirana je u zakonodavstvo RH Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. godine o uslugama na unutarnjem tržištu. Zakon uređuje pravo na poslovni nastan i slobodu pružanja usluga na teritoriju RH, uz osiguravanje visokog stupnja sigurnosti i kvalitete tih usluga, te određuje jamstvo slobodnog pristupa i slobodnog pružanja usluga (*načelo slobodnog pružanja usluga i načelo zabrane ograničavanja slobodnog pružanja usluga*). Tim je zakonom u pravni sustav RH uveden pojam *usluga od općeg gospodarskog interesa*, koje su izuzete su od slobode pružanja usluga, a koje usluge uključuju: a) usluge u poštanskom sektoru, b) usluge u elektroenergetskom sektoru, c) usluge opskrbe plinom, d) *vodne usluge javne vodoopskrbe i javne odvodnje*, e) usluge

<sup>29</sup> Čl. 1 st. 2 Zakona o ustanovama, NN 76/93, 29/97 i 35/08.

<sup>30</sup> Zakon o uslugama, NN 80/11.

gospodarenja otpadom.<sup>31</sup> U tom smislu, kasnije donesenim Zakonom o održivom gospodarenju otpadom<sup>32</sup> definirana je javna usluga prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada kao *usluga od općeg interesa*.<sup>33</sup>

Postupno prihvaćanje koncepta službi od općeg gospodarskog interesa u hrvatskom zakonodavstvu zastupljeno je i u Prijedlogu Zakona o vodnim uslugama<sup>34</sup> kojim su vodne usluge definirane kao *negospodarske usluge od općeg interesa*.

Može se zaključiti kako će se u narednom razdoblju u zakonodavstvu RH postupno implementirati pojam *usluga od općeg gospodarskog interesa* u zakonima koji *de lege lata* pravno uređuju pojedine gospodarske djelatnosti kao *javne službe*. Naime, obveza implementacije koncepta *usluga od općeg gospodarskog interesa* u hrvatsko zakonodavstvo proizlazi iz Protokola (br. 26) o uslugama od općeg interesa uz Ugovor o funkcioniranju EU kako bi se građanima osigurao jednak pristup uslugama od općeg gospodarskog interesa i jednak pravni status tih usluga na jedinstvenom europskom tržištu, kojega je dio i RH.

### Summary

#### *Services of general economic interest in European law*

*Services of general economic interest in European law have a special legal status because of the public interest involved in their performance. Since the initial instrument of restriction of market freedom of services on a single European market for consumer protection, the concept of services of general economic interest has evolved to the legal principle of respecting access to services of general economic interest, which presupposes a universal service and a protected customer of the household category. After accession to the European Union, the concept of services of general economic interest in Croatian legislation gradually replaces the notion of public services.*

<sup>31</sup> *Ibid*, čl. 14, 15 i 16 Zakona o uslugama.

<sup>32</sup> Zakon o održivom gospodarenju otpadom, NN 94/13.

<sup>33</sup> Čl. 30 st. 2 Zakona o održivom gospodarenju otpadom, NN 94/13 i 73/17.

<sup>34</sup> Prijedlog Zakona bio je u fazi javnog savjetovanja u rujnu 2015. Smatram kako bi vodne usluge, sukladno europskom pravu bilo potrebno definirati kao usluge od općeg gospodarskog interesa. Dostupno na: <http://www.mps.hr/default.aspx?ID=16456>, očitavanje: 07. 11. 2017.