

I

(Informace)

KOMISE

SDĚLENÍ KOMISE

POKYNY SPOLEČENSTVÍ PRO FINANCOVÁNÍ LETIŠŤ A PRO STÁTNÍ PODPORY NA ZAHÁJENÍ ČINNOSTI PRO LETECKÉ SPOLEČNOSTI S ODLETEM Z REGIONÁLNÍCH LETIŠŤ

(2005/C 312/01)

(Text s významem pro EHP)

1. ÚVOD

1.1 Obecné souvislosti

1. Tyto pokyny zapadají do obecných souvislostí otevření evropské oblohy, na kterém Komise pracuje již více než 10 let. Souhrn liberalizačních opatření, nazývaný „třetí balík“, který je v platnosti od roku 1993, tak umožnil od dubna 1997 každému leteckému dopravci, vlastnickému provozní licenci Společenství, přístup na trh uvnitř Společenství bez omezení, a to i bez omezení tarifních⁽¹⁾. Aby tedy byla občanům zajištěna kvalitní služba za přijatelné ceny, a to neustále na celém území členských států, mohly členské státy, které si to přály, uskutečňovat v jasném právním rámci závazky veřejné služby týkající se četnosti, přesnosti služeb, dostupnosti volných míst nebo přednostních tarifů pro určité kategorie uživatelů. Využití těchto závazků veřejné služby umožnilo letecké dopravě, aby plně přispěla k hospodářské a sociální soudržnosti a vyváženému rozvoji regionů.

2. Mimo tuto oblast byla přijata řada opatření, např. v oblasti přiřazování letištních časů⁽²⁾, odbavovacích služeb⁽³⁾ nebo počítačových rezervačních systémů⁽⁴⁾, aby došlo k začlenění této liberalizace trhu a byla umožněna hospodářská soutěž podle spravedlivých pravidel odvětví. V nejbližší době budou podány nové cílené návrhy také v oblasti letištních časů – kde bude poprvé předložen tržní mechanismus přidělování časů, aby přetížená letiště mohla lépe reagovat – v oblasti rovnosti přístupu k počítačovým rezervačním systémům a v oblasti podpory odbavovacích služeb. V případě odbavovacích služeb bude návrh směřovat k posílení hospodářské soutěže mezi poskytovateli služeb tím, že se rozšíří jejich přístup na trh.

3. Otevření odvětví, které mělo přirozeně velké dopady na činnosti a chování tradičních leteckých společností nebo leteckých dopravců, bylo souběžně doplněno přísnými pravidly, pokud jde o státní podpory. Uplatnění zásady jednorázové podpory na restrukturalizaci („one time-last time“) tak umožnilo těm nejaktivnějším z nich, aby přešli z relativně chráněného režimu fungování do obvyklého

⁽¹⁾ Nařízení Rady ze dne 23. července 1992: (EHS) č. 2407/92 o vydávání licencí leteckým dopravcům (Úř. věst. L 240, 24.8.1992, s. 1); (EHS) č. 2408/92 o přístupu leteckých dopravců Společenství na letecké trasy uvnitř Společenství (Úř. věst. L 240, 24.8.1992, s. 8) a (EHS) č. 2409/92 o tarifech a sazbách za letecké služby (Úř. věst. L 240, 24.8.1992, s. 15).

⁽²⁾ Nařízení Rady (EHS) 95/93 ze dne 18. ledna 1993 o společných pravidlech pro přidělování letištních časů na letištích Společenství (Úř. věst. L 14, 22.1.1993, s. 1).

⁽³⁾ Směrnice Rady 96/67/ES ze dne 15. října 1996 o přístupu na trh odbavovacích služeb na letištích Společenství (Úř. věst. L 272, 25.10.1996, s. 36).

⁽⁴⁾ Nařízení Rady (EHS) č. 2299/89 ze dne 24. července 1989 o kodexu chování pro používání počítačových rezervačních systémů (Úř. věst. L 220, 29.7.1989, s. 1).

chování hospodářského subjektu. Tím se mohlo významným způsobem restrukturalizovat celé letecké odvětví, což se ukázalo jako ještě nutnější po událostech z 11. září 2001, jejichž důsledky pro letecké odvětví jako celek byly značné. Tato konsolidace pokračuje nedávnými spojeními Air France/Alitalia, Lufthansa/Austrian Airlines nebo Iberia/British Airways a nedávnou integrací mezi Air France a KLM.

4. Rozsudky Soudního dvora nazývané *Open skies* ⁽¹⁾ také daly leteckému odvětví nový impuls tím, že potvrdily, že Společenství má pravomoci pro mezinárodní vyjednávání v civilním letectví. Přínos těchto rozsudků je značný, neboť také podporují konsolidaci evropských subjektů a jejich schopnost čelit hospodářské soutěži leteckých společností třetích zemí na úrovni Společenství.
5. V posledních letech došlo na evropských trzích letecké dopravy ke dvěma velikým změnám; jednou z nich je vytvoření několika nových společností na úrovni Společenství se zajímavou cenovou nabídkou a strukturou nazývanou „low-cost“, která jim pomáhá s její podporou. Druhá se týká letišť, která se ukázala v posledních letech jako velmi aktivní, aby získala nové letecké trasy.

1.2 Vývoj v odvětví letišť

6. Počáteční vývoj letišť podléhal často čistě teritoriální logice nebo v některých případech vojenským potřebám. Tato logika teritoriálního uspořádání může ještě v některých případech přetrvávat, ale mnoho letišť na druhé straně přešlo ze státní sféry do sféry regionální, nebo dokonce do sféry veřejných společností nebo byla převedena do soukromého sektoru. Proces převodu do soukromého sektoru měl obvykle formu privatizace nebo postupného otevírání kapitálu.
7. Z tohoto důvodu prošel letištní průmysl Společenství zásadními organizačními změnami odrážejícími nejen aktivní zájem soukromých investorů o odvětví letišť, ale také změnu chování orgánů veřejné moci vůči soukromé účasti na rozvoji letišť. Tento vývoj vedl k větší různorodosti a složitosti funkcí zajišťovaných letišti.

8. Tento vývoj nicméně ovlivňuje vývoj letišť EU různě. Sedm největších letišť EU totiž představuje více než třetinu veškerého provozu EU a 23 největších letišť EU představuje více než dvě třetiny ⁽²⁾; i když letiště zůstávají především dodavateli potřebných infrastruktur pro leteckou dopravu, stala se vysoce výkonnými obchodními subjekty. Naproti tomu většinu malých letišť EU nadále vlastní a provozují orgány veřejné moci ve společném zájmu veřejnosti. Následkem toho se vliv činnosti jednoho letiště na letiště ostatní a na trh mezi členskými státy významně mění podle kategorie, do které patří (viz typologie v oddílu 1.2.1).
9. Kromě toho se obecně uznává, že letiště mohou mít určitý vliv na úspěch místních ekonomik a na udržování místních služeb, jako je školství a zdravotnictví; letiště také hrají důležitou roli v integraci nejvzdálenějších regionů Evropy. Cestující využívající leteckých spojů a dopravní služby mohou být skutečně velice důležití pro konkurenceschopnost a pro rozvoj určitých regionů. Když jsou letiště dobře obsluhovaná, mohou sloužit jako magnet pro letecké společnosti a tím podporovat hospodářské činnosti, stejně jako hospodářskou, sociální a územní soudržnost uvnitř Evropské Unie.
10. Komise nicméně poznamenává, že z hlediska regionální přístupnosti není letecká doprava jediným hybným prvkem rozvoje. Mimořádně důležitá pro podporu sociální a hospodářské soudržnosti uvnitř EU a zejména mezi velkými regionálními metropolemi je totiž také vysokorychlostní železnice. Intermodalita mezi železniční a leteckou dopravou musí umožnit, tak jak je to zdůrazněno v Bílé knize z roku 2001 ⁽³⁾, významná zvýšení kapacity s tím, že nahradí hospodářskou soutěž mezi vlakem a letadlem doplňkovostí těchto dvou způsobů dopravy pro spojení mezi metropolemi, která budou zajištěna vysokorychlostními vlaky.

1.2.1 Typologie letišť

11. V letištním odvětví dnes existují různé úrovně hospodářské soutěže mezi různými typy letišť. To představuje základní aspekt pro přezkoumání státních podpor, který zahrnuje zkoumání, do jaké míry by mohla být narušena hospodářská soutěž a ovlivněn trh uvnitř Společenství. Situace hospodářské soutěže se hodnotí v každém případě jednotlivě v závislosti na dotčených trzích. Výzkumy ⁽⁴⁾ však ukázaly, že obecně mezi velkými mezinárodními uzly a platformami pro všechny dotčené trhy dopravy existuje hospodářská soutěž s podobnými

⁽¹⁾ Rozsudky Soudního dvora ze dne 5. prosince 2002, Komise v. Spojené království, resp. Dánsko, resp. Švédsko, resp. Finsko, resp. Belgie, resp. Lucembursko, C-466 až C-469/98 a C-470 až C-472/98, Sb. rozh. s. I-9427 až 9741.

⁽²⁾ Na základě údajů od Airports Council International pro rok 2004, které berou v potaz 25 členských států EU.

⁽³⁾ „Evropská dopravní politika pro rok 2010: čas rozhodnout“, KOM(2001) 370, 12.9.2001.

⁽⁴⁾ „Study on competition between airports and the application of State aid rules“ – Cranfield University, červen 2002

letišti, protože úroveň hospodářské soutěže může záviset na faktorech jako přetížení a existence alternativní dopravy nebo v určitých případech (viz níže) i mezi velkými regionálními letišti. *Velká regionální letiště* mohou konkurovat nejen dalším velkým regionálním letištím, ale také velkým uzlům Společenství a pozemní dopravě, zejména pokud mají kvalitní přístup k letišti pozemní cestou. Podle stejných studií *malá letiště* obecně nevstupují do hospodářské soutěže s jinými letišti, kromě případů sousedních letišť podobné velikosti, když pokrývají trhy, které se překrývají.

12. Rozhodnutí Rady a Evropského parlamentu o hlavních směrech Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě ⁽¹⁾ v praxi definovalo tři kategorie letišť:

- letiště mezinárodního charakteru (roční objem cestujících je obecně nejméně 5 000 000),
- letiště charakteru Společenství (roční objem cestujících je obecně mezi 1 000 000 a 4 999 999) a konečně
- letiště regionálního a přístupového charakteru (roční objem cestujících je obecně mezi 250 000 a 999 999).

13. Výbor regionů ve své předpovědi ze dne 2. července 2002 o kapacitách regionálních letišť doporučil pro evropská letiště ⁽²⁾ pět kategorií:

- velké letištní uzly (více než 25 milionů cestujících, čtyři letiště), tedy přibližně 30 % leteckého provozu v Evropě,
- vnitrostátní letiště (od 10 do 25 milionů cestujících, 16 letišť), tedy přibližně 35 % leteckého provozu v Evropě,
- 15 letišť od 5 do 10 milionů cestujících, která představují přibližně 14 % leteckého provozu v Evropě,

— 57 letišť od 1 do 5 milionů cestujících, která představují přibližně 17 % leteckého provozu v Evropě,

— 67 letišť od 200 000 do 1 milionu cestujících, která představují přibližně 4 % leteckého provozu v Evropě ⁽³⁾.

14. Podle Výboru regionů odpovídají regionální letiště obvykle dvěma posledním kategoriím, ale některá letiště prostřední kategorie mohou být také považována za regionální.

15. Komise předpokládá, že se obě kategorizace protínají a ponechává pro účely těchto pokynů následující čtyři kategorie:

- kategorie A, nazývaná dále „velká letiště Společenství“, představuje více než 10 milionů cestujících ročně,
- kategorie B, tvoří ji „vnitrostátní letiště“, představuje mezi 5 a 10 miliony cestujících,
- kategorie C, tvoří ji „velká regionální letiště“ s ročním objemem cestujících mezi 1 a 5 miliony,
- kategorie D, dále nazývaná „malá regionální letiště“, s ročním objemem cestujících menším než 1 milion cestujících.

1.3 „Nízkonákladové“ společnosti „low costs“

16. V porovnání s klasickými leteckými dopravci se dostala „nízkonákladová“ část odvětví z pouhých 4,0 % v roce 1998 na 20,8 % v roce 2004, i když se tyto podíly v jednotlivých členských státech výrazně liší ⁽⁴⁾. V roce 2004 přepravily tři hlavní nízkonákladové letecké společnosti uvnitř EU více než 62 milionů cestujících ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady 1692/96/ES ze dne 23. července 1996 o hlavních směrech Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě (Úř. věst. L 228, 9.9.1996, příloha II, část 6).

⁽²⁾ Stanovisko Výboru regionů o předpovědi ze dne 2. července 2003 o kapacitách regionálních letišť (VR 393/2002 v konečném znění).

⁽³⁾ Je třeba uvést, že přibližně 200 letišť má méně než 200 000 cestujících ročně.

⁽⁴⁾ Více než 40 % pro Spojené království, Irsko a Slovensko, 38 % ve Španělsku, více než 25 % v Belgii, Německu, Itálii, Rakousku, Maďarsku a Švédsku, 19 % ve Francii a Řecku, 18 % v České republice a méně než 15 % v ostatních členských státech. Zdroj: OAG Summer Schedules 2004, místa nabízená na letech uvnitř Společenství.

⁽⁵⁾ Ryanair, Easyjet, AirBerlin. Zdroj: Airclaims.

17. Komise tímto může být spokojená a může ocenit přínos těchto subjektů k obecnému snížení cen za leteckou dopravu v Evropě, k diverzifikaci nabídky služeb a k demokratizaci přístupu k tomuto typu dopravy. Jako strážce Smlouvy se přesto musí ujistit, že jsou dodržována pravidla vnitřního trhu a že jsou prováděna zejména ta, která jsou garanty spravedlivé hospodářské soutěže, zejména v případě státních podpor. Způsob, jakým tito nízkonákladoví dopravci sjednávají subvence od orgánů veřejné moci, buď přímo, nebo prostřednictvím řídicího orgánu letiště, totiž nastolil několik otázek v oblasti uplatňování pravidel hospodářské soutěže podle Smlouvy o ES a přinesl s sebou několik stížností, které Komise obdržela. Komise tak byla přivedena k přijetí nedávného rozhodnutí týkajícího se umístění společnosti Ryanair v Charleroi ⁽¹⁾. To vyvolalo očekávání trhu po jasném právním začlenění, které by definovalo pravidla použitelná pro tyto nové postupy.

2. CÍLE TĚCHTO POKYNŮ A SITUACE S OHLEDEM NA POKYNY Z ROKU 1994

18. Pokyny Komise z roku 1994 o použití článků 92 a 93 Smlouvy o ES a článku 61 Dohody o EHP na státní podpory v odvětví letectví ⁽²⁾ (dále jen „pokyny v odvětví letectví“) nepokrývají všechny nové aspekty spojené s financováním letišť a podporou na zahájení činnosti nových linek.

19. Téměř výhradně upravují podmínky poskytování státní podpory leteckým společnostem tím, že omezují přímé podpory na provozování leteckých linek pouze na případy závazků veřejné služby a podporu sociálního charakteru. Pokud se týká letišť, část II čl. 3 pokynů se týká veřejných investic do infrastruktur. Uvádí, že „uskutečňování projektů infrastruktury (letiště (...)) představuje opatření obecné hospodářské politiky, kterou Komise z hlediska pravidel Smlouvy o státní podpoře nemůže kontrolovat (...). Tato obecná zásada platí pouze pro uskutečňování infrastruktur členskými státy, aniž by bylo dotčeno vyhodnocení případných prvků státní podpory, vyplývající z přednostního přístupu určitých společností při používání infrastruktur.“ Tyto pokyny tedy doplňují pokyny z roku 1994, ale nenahrazují je,

a stanoví, jak musejí být použita pravidla hospodářské soutěže na různé způsoby financování letišť (viz oddíl 4) a na podpory na zahájení činnosti pro letecké společnosti s odletem z regionálních letišť (viz oddíl 5).

20. Z toho důvodu Komise přihlíží k tomu, jak rozvoje regionálních letišť přispějí k několika politikám Unie. Tedy:

— zvýšené využití regionálních letišť je pozitivní pro boj proti přesycení letecké dopravy hlavních evropských uzlů. V „Bílé knize o evropské dopravní politice pro rok 2010“ ⁽³⁾ Komise vysvětluje, že „ačkoli přetížení na obloze je již předmětem konkrétního akčního plánu, přetížení na zemi zatím nepřitahuje ani pozornost, ani potřebné nasazení. Přesto téměř polovina z padesáti evropských letišť již dosáhla nebo je blízko dosažení přetížení svých kapacit na zemi“,

— početnější body přístupu na lety v rámci Evropy podporují mobilitu evropských občanů,

— rozvoj těchto letišť mimo jiné přispívá k rozvoji příslušných regionálních ekonomik.

Regionální letiště jsou však pro rozvoj své nabídky v jiné, často méně příznivé situaci než velké evropské uzly nebo platformy, jako je například Londýn, Paříž nebo Frankfurt. Nemají k dispozici žádnou velkou referenční leteckou společnost, která by tam soustředila své operace tak, aby mohla svým cestujícím nabízet mnoho spojů a využívat veliké úspory z rozsahu, které jí tato struktura umožňuje. Možná že nedosáhla minimální kritické velikosti, dostačující k tomu, aby byla dostatečně přitažlivá. Regionální letiště musí navíc překonat deficit image a proslulosti, způsobený buď jeho izolací v nejvzdálenějších regionech Společenství (např. Azory), nebo svou situací v srdci regionů, zasažených hospodářskou krizí (např. Charleroi, bývalá uhelná pánev).

21. Z tohoto důvodu Komise zaujímá těmito pokyny příznivý postoj k rozvoji regionálních letišť a dohlíží přitom na plné dodržování zásad transparentnosti, nediskriminace a proporcionality, aby předešla veškerému narušení hospodářské soutěže, které není ve společném zájmu, pokud jde o veřejné financování nabízené regionálním letištím a pokud jde o státní podpory poskytnuté leteckým společnostem.

⁽¹⁾ Rozhodnutí Komise 2004/393/ES ze dne 12. února 2004 o výhodách poskytnutých valonským regionem a Brussels South Charleroi Airport letecké společnosti Ryanair při jejím umístění v Charleroi (Úř. věst. L 137, 30.4.2004, s. 1).

⁽²⁾ Pokyny Komise o použití článků 92 a 93 Smlouvy ES a článku 61 Dohody o EHP na státní podpory v odvětví letectví (Úř. věst. C 350, 10.12.1994, s. 5).

⁽³⁾ Bílá kniha – Evropská dopravní politika pro rok 2010: čas rozhodnout, KOM(2001) 370 v konečném znění.

22. Tento přístup musí být také v souladu s obecnými cíli dopravní politiky, a zejména s intermodalitou se železnicí. Společenství v posledních letech široce přispělo jak politicky, tak svým financováním k pokračování ambiciózních programů pro rozvoj vysokorychlostní železniční sítě. Vysokorychlostní vlak představuje velmi atraktivní alternativu k letadlu v otázce času, ceny, pohodlí a udržitelného rozvoje. Bez ohledu na úsilí, které je ještě třeba vyvinout, aby došlo k rozšíření vysokorychlostní železniční sítě na celé území Unie, je tedy nutné pokusit se využít kapacitu vysokorychlostního vlaku a zajistit výkonné a velice kvalitní spojení a podporovat subjekty železničního a leteckého odvětví, aby vsadily na spolupráci na základě dodržování článku 81 Smlouvy o ES, aby se rozvíjela doplňkovost mezi železnicí a leteckou dopravou v zájmu uživatelů.
23. Pokud tyto pokyny zaujímají stanovisko ke skutečnostem týkajícím se poskytnutí či neposkytnutí podpor, informativně sdělují obecný výklad těchto otázek, který má Komise v okamžiku sepsání těchto pokynů. Tyto postoje jsou informativní a nedotýkají se výkladu tohoto pojmu Soudním dvorem a Soudem prvního stupně.
27. Ve svých sděleních nebo jiných předpisech o regionálních podporách stanoví Komise podmínky, za jakých mohou být regionální podpory považovány za slučitelné se společným trhem, v souladu s čl. 87 odst. 3 písm. a) a c) Smlouvy. Tato ustanovení by umožnila prohlásit, že provozní podpory ⁽¹⁾ poskytnuté letištím nebo leteckým společnostem (například podpory na zahájení činnosti) jsou slučitelné pouze výjimečně a za velmi přísných podmínek, a to ve znevýhodněných regionech Evropy, jako jsou např. regiony požívací odchylky podle čl. 87 odst. 3 písm. a) Smlouvy o ES, nejvzdálenější regiony a regiony s nízkou hustotou obyvatelstva ⁽²⁾.
28. Na základě čl. 87 odst. 3 písm. b) mohou být podpory, které mají napomoci uskutečnění některého významného projektu společného evropského zájmu, považovány za slučitelné se společným trhem. Zvláště jsou zmíněny projekty v rámci transevropských sítí, které mohou obsahovat projekty týkající se letišť.
29. Pokud uvedená ustanovení nelze použít, Komise ohodnotí slučitelnost podpor poskytnutých letištím a podpor na zahájení činnosti s čl. 87 odst. 3 písm. c). Následující ustanovení uvádějí zásady, kterými se Komise bude řídit při tomto přezkoumání.

3. POLE PŮSOBNOSTI A SPOLEČNÁ PRAVIDLA SLUČITELNOSTI

3.1 Oblast působnosti a právní základ

24. Tento rámec určuje, do jaké míry a za jakých podmínek budou Komisí hodnocena veřejná financování letišť a státní podpory na zahájení činnosti leteckých společností vzhledem k pravidlům a postupům Společenství týkajícím se státní podpory. Při tomto přezkoumání použije Komise čl. 86 odst. 2 nebo čl. 87 odst. 3 písm. a), b) nebo c) Smlouvy.
25. Čl. 86 odst. 2 Smlouvy umožní členským státům pro podniky pověřené poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu odchýlit se od pravidel Společenství v otázce státních podpor, pokud uplatnění těchto pravidel brání právně nebo fakticky plnění zvláštních úkolů, které jim byly svěřeny, a pokud rozvoj obchodu není dotčen v míře, která by byla v rozporu se zájmem Společenství.
26. Čl. 87 odst. 3 Smlouvy stanoví seznam podpor, které mohou být považovány za slučitelné se společným trhem. Písmena a) a c) tohoto odstavce umožňují odchylky ve prospěch podpor, které mají usnadnit rozvoj určitých hospodářských činností a/nebo oblastí.

3.2 Existence státních podpor

3.2.1 Hospodářská činnost letišť

30. Smlouva zůstává neutrální v tom, co dělá stát ohledně veřejného nebo soukromého majetku. Pokud jde o poskytování státních podpor, základní je vědět, zda příjemce podpory vykonává nějakou hospodářskou činnost ⁽³⁾. Je zřejmé, že letecké společnosti vykonávají hospodářskou činnost. Jakmile je tedy letiště zapojeno do

⁽¹⁾ Podpory na provoz jsou definovány v příručkách o státní podpoře regionům, jako např. podpory „určené ke snížení běžných nákladů podniku“ (bod 4.15), zatímco podpory na počáteční investici se vztahují k „investici ve fixním kapitálu, vztahující se k vytvoření nového zařízení, rozšíření stávajícího zařízení nebo na rozjezd činnosti zahrnující zásadní změnu výrobu nebo výrobního postupu stávajícího zařízení“ (bod 4.4).

⁽²⁾ Srov. bod 4.15 a následující pokyny o státní podpoře regionům.

⁽³⁾ Podle judikatury Soudního dvora představuje každá činnost spočívající v nabídce zboží nebo služeb na nějakém daném trhu činnost hospodářskou, viz rozsudky ze dne 18. června 1998, Komise v. Itálie, C 35/96, Sb. rozh. s. 3851 a Pavlov, C 180/98–184/98, Sb. rozh. 2000, s. I-6451.

hospodářských činností, představuje nezávisle na své právní formě a svém způsobu financování podnik ve smyslu čl. 87 odst. 1 Smlouvy o ES a uplatňují se pravidla Smlouvy o státních podporách ⁽¹⁾.

31. Evropský soudní dvůr v záležitosti „Aéroports de Paris“ ⁽²⁾ (Pařížská letiště) právem uvedl, že činnosti správy a provozování letišť zahrnující poskytování letištních služeb leteckým společnostem a různým poskytovatelům služeb na letišti představují hospodářské činnosti, neboť na jedné straně „spočívají v poskytnutí letištních zařízení leteckým společnostem a různých služeb proti placení poplatků, jejichž sazba je volně stanovená samotným řídicím orgánem, a na druhé straně nepodléhají výkonu veřejné moci a jsou oddělitelné od činností, které jsou spojeny s jejich výkonem“. Řídicí orgán letiště tak v zásadě vykonává hospodářskou činnost ve smyslu čl. 87 odst. 1 Smlouvy o ES, na kterou se uplatňují pravidla o státní podpoře.

32. Všechny činnosti řídicího orgánu letiště však nejsou nutně hospodářského charakteru. Je nutné rozlišovat mezi těmito činnostmi a stanovit, do jaké míry mají tyto činnosti hospodářský charakter nebo ne ⁽³⁾.

33. Jak zdůrazňuje Soudní dvůr, činnosti, které obvykle spadají do odpovědnosti státu při výkonu jeho veřejných pravomocí nejsou hospodářského charakteru a nespádají do oblasti působnosti pravidel o státních podporách. Tyto činnosti zahrnují bezpečnost, kontrolu leteckého provozu, policii, clo, hasiče atd. Obecně musí být financování těchto činností omezeno výhradně na vyrovnávání nákladů, které jsou jimi vyvolány a nemůže být zpronevěřeno na jiné činnosti hospodářské povahy ⁽⁴⁾. Jak to vysvětlila Komise ve svém sdělení ze dne 10. října 2001 po atentátech ze dne 11. září 2001: „Je zřejmé, že pokud jsou určitá opatření uložena přímo leteckým společnostem a stejně i jiným subjektům tohoto odvětví, jako jsou letiště nebo poskytovatelé služeb letecké navigace, jejich financování veřejnou mocí nesmí dát podnět k provozní podpoře neslučitelné se Smlouvou“.

⁽¹⁾ Rozsudky Soudního dvora ze dne 17. února 1993, Poucet a Pistre v. AGF a Cancava, C-159/91 a C-160/91, Sb. rozh. s. I-637.

⁽²⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. prosince 2000, Aéroports de Paris v. Komise Evropských Společenství, T-128/98, Sb. rozh. s. II-3929, potvrzený rozsudkem ze dne 24. října 2002, C-82/01, Sb. rozh. s. I-09297, body 75–79.

⁽³⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. ledna 1994, SAT Fluggesellschaft v. Eurocontrol, C-364/92, Sb. rozh. s. I-43.

⁽⁴⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. března 1997, Calì & Figli v. Servizi Ecologici Porto di Genova, C-343/95, Sb. rozh. s. I-1547. Rozhodnutí Komise ze dne 19. března 2003, N 309/2002, Bezpečnost letectví – kompenzace nákladů po atentátech 11. září 2001. Rozhodnutí Komise ze dne 16. října 2002, N 438/02, Subvence správ přístavů na výkon úkolů podřízených veřejnou mocí.

3.2.2 Činnosti letišť, které představují hospodářské služby veřejného zájmu

34. Některé hospodářské činnosti prováděné letišti mohou příslušné orgány veřejné moci považovat za služby obecného hospodářského zájmu. Orgán tak uloží řídicímu orgánu letiště určitý počet závazků veřejné služby, aby se ujistil, že věc obecného veřejného zájmu je spravována vhodným způsobem. Za takových okolností mohou orgány veřejné moci hradit řídicímu orgánu letiště dodatečné náklady vyplývající ze závazků veřejné služby. Není tedy vyloučeno, že ve výjimečných případech by mohla být správa letiště jako celku považována za hospodářskou službu obecného zájmu. Orgán veřejné moci by tak mohl ukládat takovému letišti, umístěnému například v izolovaném regionu, závazky a případně rozhodovat, zda je bude vyrovnávat. Přesto je třeba poznamenat, že správa letiště jako celku v rámci služby obecného hospodářského zájmu by neměla pokrývat činnosti, které nejsou přímo spojené se základními činnostmi a které jsou vyjmenované v odstavci 53 (iv).

35. Z tohoto pohledu připomíná Komise rozsudek Soudního dvora ve věci Altmark ⁽⁵⁾, který umožnil stanovit judikaturu v této oblasti. Soudní dvůr rozhodl právem, že vyrovnání za veřejné služby nepředstavuje státní podporu ve smyslu článku 87 Smlouvy o ES, pokud jsou splněna čtyři kritéria:

1. podnik přijímající podporu musí být skutečně pověřen výkonem závazků veřejné služby a tyto závazky musí být jasně definovány;
2. parametry, na jejichž základě je vypočteno vyrovnání, musí být stanoveny předem, a to objektivně a transparentně;
3. vyrovnání by nemělo přesáhnout to, co je nutné pro pokrytí celých nákladů, nebo jejich části, způsobných výkonem závazků veřejné služby, s tím, že bude brát v úvahu jim příslušné příjmy a přiměřený zisk z těchto závazků, a

⁽⁵⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 24. července 2003, Altmark Trans v. Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, Sb. rozh. s. I-7747.

4. pokud není v konkrétním případě proveden výběr podniku, který bude pověřen výkonem závazků veřejné služby, v rámci postupů zadávání veřejných zakázek, který umožňuje vybrat kandidáta schopného poskytnout tyto služby pro samosprávu s nejnižšími náklady, musí být výše potřebného vyrovnání stanovena na základě analýzy nákladů, které by byly vynaloženy na výkon závazků průměrného podniku, který je dobře řízen a vhodně vybaven dopravními prostředky, aby mohl plnit požadavky požadované veřejné služby s ohledem na přiměřený zisk za výkon těchto závazků.
36. Pokud jsou dodrženy podmínky stanovené rozsudkem Altmark, vyrovnání za závazky veřejné služby uložené řídicímu orgánu letiště nepředstavuje státní podporu.
37. Veřejná financování činností letišť, jiná než jsou uvedená výše, mohou představovat státní podpory ve smyslu čl. 87 odst. 1, pokud mají vliv na hospodářskou soutěž a obchod uvnitř Společenství.

3.2.3 Vlivy financování poskytnutých letišť na hospodářskou soutěž a obchod mezi členskými státy.

38. Hospodářská soutěž mezi letišti může být hodnocena s ohledem na kritéria výběru leteckých společností, a zejména srovnáním parametrů, jako jsou např. povaha poskytovaných letištních služeb a dotyčných zákazníků, obyvatelstvo nebo hospodářská činnost, přetížení, existence přístupu po zemi a také výše poplatků spojených s používáním letištních infrastruktur a služeb. Výše poplatků je důležitý ukazatel, protože veřejné financování poskytnuté letišti by mohlo být použito na to, aby bylo možné udržet letištní poplatky uměle na nízké úrovni pro přilákání provozu, a může mít významný vliv na narušení hospodářské soutěže.
39. V rámci těchto pokynů Komise nicméně předpokládá, že kategorie uvedené v oddílu 1.2.1 mohou poskytnout informace o tom, do jaké míry jsou letiště mezi sebou v hospodářské soutěži, a tedy do jaké míry mohou mít financování poskytnutá letišti vliv na narušení hospodářské soutěže.

Veřejné subvence poskytnuté vnitrostátním letišťům a letišťům Společenství (kategorie A a B) budou obvykle vnímány tak, že narušují nebo hrozí narušit hospodářskou soutěž a že ovlivňují obchod mezi členskými státy. Naproti tomu financování poskytnutá malým regionálním letišťům (kategorie D) mohou málo narušit hospodářskou činnost nebo ovlivnit obchody tak, že by to bylo v rozporu se společným zájmem.

40. Nad rámec těchto obecných informací není možné stanovit diagnózu přizpůsobenou různorodosti možných situací, zejména pro letiště kategorií C a D.

Z tohoto důvodu musí být každé opatření, které by mohlo tvořit státní podporu letišti, oznámeno, aby bylo možné prověřit jeho vliv na hospodářskou soutěž a obchod mezi členskými státy a případně jeho slučitelnost.

41. Výjimečně, pokud jsou letiště kategorie D pověřena obecným úkolem hospodářského zájmu, Komise rozhodla, že zproští povinnosti ohlašovat a že prohlásí za slučitelné vyrovnání za veřejné služby, které tvoří státní podpory, které jim jsou poskytnuté, pokud jsou ovšem splněny určité podmínky ⁽¹⁾.

3.2.4 Princip investora v tržním hospodářství (PITH)

42. Římská smlouva v článku 295 uvádí, že se nijak nedotýká úpravy vlastnictví, uplatňované v členských státech. Z tohoto důvodu mohou členské státy držet a vést podniky, mohou nabývat akcie nebo jiné účasti ve veřejných nebo soukromých podnicích.
43. Z této zásady vyplývá, že činnost Komise nemůže ani znevýhodňovat, ani upřednostňovat orgány veřejné moci, které získávají podíly určitých společností. Stejně tak se Komise nemůže vyjadřovat k výběru jednotlivých podniků mezi různými způsoby financování.
44. Tyto pokyny tedy nestanoví žádné rozlišení mezi různými typy příjemců z hlediska jejich právní formy nebo jejich příslušnost k veřejnému nebo soukromému sektoru a jakýkoli odkaz na letiště nebo podniky, které je spravují, obsahuje všechny typy právních forem.
45. Mimo to, tyto zásady nediskriminace a rovnosti nezprošťují veřejné orgány nebo veřejné podniky povinnosti řídit se pravidly hospodářské soutěže.
46. Obecně lze říci, že ať se jedná o veřejné financování ve prospěch letišť, nebo financování poskytnuté přímo či nepřímo orgány veřejné moci ve prospěch leteckých společností, Komise tedy posoudí poskytnutí podpory s ohledem na to, zda „by za podobných podmínek

⁽¹⁾ Rozhodnutí Komise ze dne 13. července 2005 o uplatňování ustanovení čl. 86 odst. 2 Smlouvy o státní podpoře ve formě vyrovnání za veřejnou službu poskytnutým některým podnikům pověřeným správou služeb obecného hospodářského zájmu.

soukromý investor vycházel z předpokládaných možností rentability, přičemž by odhlédl od veškerých úvah sociálního charakteru nebo regionální politiky či politiky určitého odvětví a poskytl by tento vklad ⁽¹⁾“.

47. Soudní dvůr upřesnil, že „zásada rovnosti, kterou vlády uvádějí, pokud jde o vztahy mezi veřejnými a soukromými podniky, obecně předpokládá, že obě dvě skupiny jsou ve srovnatelných situacích. Ovšem soukromé podniky (...) stanovují svou průmyslovou a obchodní strategii s ohledem zejména na požadavky rentability. Rozhodnutí veřejných podniků naproti tomu mohou být ovlivněna jinými skutečnostmi, pokud orgány veřejné moci, které mohou ovlivnit tato rozhodnutí, sledují cíle obecného zájmu“ ⁽²⁾. Pojem předvídatelné rentability je tedy pro subjekt, který předává finance jako hospodářský subjekt, nejdůležitější.
48. Soudní dvůr také upřesnil, že chování veřejného investora musí být srovnatelné s předpokládaným chováním soukromého investora, (...) který se řídí strukturální nebo globální politikou nebo politikou určitého odvětví, a vedené perspektivami dlouhodobější rentability ⁽³⁾. Tyto úvahy jsou zejména přizpůsobené situaci, kdy dochází k investicím do infrastruktury.

49. Každé použití státních zdrojů členskými státy nebo orgány veřejné moci ve prospěch letištních subjektů nebo leteckých dopravců musí být analyzováno s ohledem na tyto zásady. V případech, kdy by se tyto státy nebo orgány chovaly jako výše uvedený soukromý hospodářský subjekt, tyto výhody nebudou představovat státní podpory.
50. Naproti tomu pokud jsou veřejné zdroje dány k dispozici určitému podniku za výhodnějších podmínek (tedy z ekonomického pohledu za nižší cenu), než by tak učinil soukromý hospodářský subjekt podniku, který je ve srovnatelné finanční a konkurenční situaci, první podnik by požíval výhody, kterou je státní podpora.
51. Co se týká podpor na zahájení činnosti, je možné, že veřejné letiště poskytne určité letecké společnosti finanční výhody ze svých vlastních zdrojů, které vzniknou hospodářskou činností a které nebudou tvořit státní podporu, pokud dokáže, že jedná jako soukromý investor, například pomocí obchodního plánu, který potvrzuje perspektivy rentability za danou hospodářskou

činnost letiště. Naproti tomu pokud soukromé letiště dá finance, které jsou pouze další distribucí veřejných zdrojů, které mu byly poskytnuty s tímto cílem určitou samosprávou, tak tyto příspěvky musejí být považovány za státní podpory, pokud za rozhodnutí o další distribuci veřejných zdrojů odpovídají orgány veřejné moci.

52. Je třeba zdůraznit, že použití této zásady soukromého investora, tedy není-li podpora poskytnuta, předpokládá, že hospodářský model všech subjektů považovaných za investora je spolehlivý: letiště, které nefinancuje své investice, nebo nenese jejich odpovídající finanční zátěž, nebo které nenese odpovídající náklady, nebo jehož část provozních nákladů kryjí veřejné fondy, nad rámec poslání obecného zájmu, s výhradou přezkoumání každého případu jednotlivě; bude tedy velice složité u něj použít tuto úvahu.

4. FINANCOVÁNÍ LETIŠŤ

53. Činnosti letiště mohou být rozděleny podle následujících kritérií:
- výstavba infrastruktury a vlastních letištních zařízení (dráhy, terminály, rozjezdové dráhy, kontrolní věž) nebo přímé podpory (protipožární instalace, zabezpečovací a bezpečnostní zařízení),
 - provozování infrastruktur, které zahrnuje údržbu a správu letištní infrastruktury,
 - poskytování letištních služeb přidružených k leteckému provozu, jako je poskytování odbavovacích služeb a používání připojených infrastruktur, služeb protipožární ochrany, havarijních služeb, zabezpečení apod., a
 - provádění hospodářských činností, které nejsou přímo spojené se základními činnostmi letiště a které zahrnují mimo jiné stavbu, financování, provozování a nájem prostor a nemovitého majetku nejen pro kanceláře a skladování, ale také pro hotely a průmyslové podniky uvnitř letiště, stejně jako obchody a restaurace, parkoviště. Vzhledem k tomu, že tyto činnosti nejsou součástí činnosti „doprava“, jejich veřejné financování nespadá do těchto pokynů a bude prozkoumáno z pohledu odpovídajících horizontálních pravidel a pravidel určitého odvětví.

⁽¹⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. července 1986, *Belgie v. Komise*, věc 40/85, Sb. rozh. I-2321.

⁽²⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. července 1982, *Francie, Itálie a Spojené království v. Komise*, spojené věci 188/80 a 190/80, Sb. rozh. s. 2571, bod 21.

⁽³⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. března 1991, *Itálie v. Komise („Alfa Romeo“)*, C-305/89, Sb. rozh. s. I-1603, bod 20). Rozsudek ze dne 6. března 2003, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale v. Komise*, T-228/99, Sb. rozh. s. II-435, bod 250 až 270.

54. Tyto pokyny se vztahují na všechny letištní činnosti, s výjimkou bezpečnostních úkolů, řízení letového provozu, nebo jakékoli jiné činnosti spadající do odpovědnosti členského státu v rámci výkonu jeho veřejných pravomocí ⁽¹⁾.

4.1 Financování letištních infrastruktur

55. Tato část se týká podpory na výstavbu infrastruktury a vlastních letištních zařízení nebo přímé podpory, tak jak jsou definovány v odstavcích 53 (i) a 54.

56. Infrastruktura je základem hospodářských činností prováděných řídicím orgánem letiště. Pro stát ale také představuje jednu z možností, jak působit na hospodářský rozvoj regionu, politiku územního plánování, dopravní politiku atd.

57. Pokud tedy řídicí orgán letiště vykonává hospodářskou činnost ve smyslu rozsudku Soudního dvora, který je uvedený v odstavci 30, pomocí svých vlastních zdrojů by měl financovat náklady na využití nebo výstavbu infrastruktur, které řídí. Následkem toho poskytnutí letištních infrastruktur jednomu správci členským státem (i na regionální či místní úrovni), který nepůsobí jako soukromý investor bez odpovídajícího finančního příspěvku, nebo svěřením správci veřejných subvencí, určených na financování infrastruktur, které by mu mohly přinést hospodářskou výhodu na úkor jeho konkurentů, musí být oznámeno a přezkoumáno podle pravidel pro státní podporu.

58. Je vhodné připomenout, že Komise již v minulosti měla příležitost upřesnit, za jakých podmínek nezpůsobují podle jejího názoru problémy se státní podporou operace jako prodej pozemku nebo budovy ⁽²⁾ nebo privatizace podniku ⁽³⁾. Obecně je to případ operací, které se uskutečňují za tržní ceny, zejména pokud tato cena vyplývá z postupu otevřené nabídky, bezpodmínečné, nediskriminační, která byla dostatečně propagována a která zajišťuje rovnost zacházení s případnými kandidáty. Aniž jsou dotčeny podmínky týkající se pravidel a zásad použitelných na veřejné zakázky a povolení, pokud jsou použitelné, v zásadě se použije stejná úvaha přiměřeně na prodej nebo poskytování infrastruktur orgány veřejné moci.

59. Přesto není možné *a priori* vyloučit přítomnost prvků podpor naprosto ve všech případech. Mohlo by se například jednat o podpory, pokud by se prokázalo, že infrastruktury byly přiděleny předem vybranému správci, který z nich získá nepatřičné výhody, nebo pokud by neodůvodnitelný rozdíl mezi prodejní cenou a cenou za výstavbu v nedávné době nabyvateli zajišťoval nepatřičné výhody.

60. Zejména pokud jsou doplňkové infrastruktury, se kterými se nepočítalo v okamžiku přidělování existující infrastruktury, dány k dispozici řídicímu orgánu letiště, bude nutné, aby řídicí orgán uhradil nájemné ve výši, která odpovídá tržní hodnotě a odráží zejména náklady na tuto novou infrastrukturu a délku jejího provozování. Mimo jiné pokud se s vývojem infrastruktury nepočítalo v původní smlouvě, bude také nutné, aby doplňkové infrastruktury byly úzce svázány s provozováním existujících infrastruktur a aby byl zachován předmět původní smlouvy.

61. V případech, kdy není možné existenci státních podpor vyloučit, musí být opatření oznámeno. Pokud je poskytnutí podpory potvrzeno, tyto podpory mohou být prohlášeny za slučitelné, zejména podle čl. 87 odst. 3 písm. a), b) nebo c) a čl. 86 odst. 2 a případně na základě jejich prováděcích předpisů. Z tohoto důvodu Komise zejména prověří, zda:

— konstrukce a využití infrastruktury odpovídají jasně stanovenému cíli obecného zájmu (regionální rozvoj, přístupnost ...),

— infrastruktura je nutná a úměrná stanovenému cíli,

— infrastruktura nabízí dostatečné perspektivy střednědobého používání, zejména s ohledem na využití stávajících infrastruktur,

— přístup k infrastruktuře je otevřený všem potenciálním uživatelům stejně a nediskriminačně,

— rozvoj obchodu není dotčen v míře, která by byla v rozporu se zájmem Společenství.

⁽¹⁾ Viz rozhodnutí Komise N 309/2002 – Francie: Bezpečnost letectví – kompenzace nákladů po atentátech 11. září 2001.

⁽²⁾ Sdělení Komise o prvcích státní podpory při prodeji pozemků a staveb orgány veřejné moci (Úř. věst. C 209, 10.7.1997, s. 3).

⁽³⁾ Zpráva Evropské komise o politice hospodářské soutěže, 1993, odstavce 402 a 403.

4.2 Subvence na provozování letištních infrastruktur

62. Komise v zásadě předpokládá, že řídicí orgán letiště musí jako jakýkoli jiný hospodářský subjekt čelit obvyklým nákladům spojeným se správou a údržbou letištní infrastruktury svými vlastními zdroji. Tak by jakékoli veřejné financování těchto služeb ulevilo provozovateli letiště od nákladů, které by obvykle nesl v rámci svých běžných činností.

63. Tato financování nepředstavují státní podpory, pokud tvoří vyrovnání za veřejné služby, poskytnuté správě letiště, pokud budou dodrženy podmínky stanovené judikaturou Altmark⁽¹⁾. V ostatních případech jsou subvence na provozování státními podporami na provoz. Jak je uvedeno v části 3.1 těchto pokynů, takové podpory mohou být prohlášeny za slučitelné pouze na základě čl. 87 odst. 3 písm. a) nebo c), za určitých podmínek, ve znevýhodněných regionech, nebo na základě čl. 86 odst. 2, pokud dodržují určité podmínky, které zajišťují, že jsou nutné pro provozování služby obecného hospodářského zájmu a neovlivňují rozvoj obchodu v míře, která by byla v rozporu se zájmem Společenství.

64. Protože se jedná o použití čl. 86 odst. 2, jak je uvedeno v bodě 40 těchto pokynů, Komise se rozhodla, že za slučitelné bude považovat vyrovnání za veřejnou službu, která tvoří státní podporu poskytnutou letišťům kategorie D, pokud jsou splněny určité podmínky. Každé vyrovnání veřejné služby, která tvoří státní podporu větším letišťům (kategorie A, B a C) nebo která by nesplňovala kritéria a podmínky tohoto rozhodnutí, bude muset být oznámeno a přezkoumáno pro každý případ jednotlivě.

65. Při tomto přezkoumání Komise ověří, zda letiště je opravdu pověřeno službou obecného zájmu a zda výše vyrovnání nepřesahuje částku nutnou k pokrytí nákladů způsobených výkonem závazku veřejné služby a s ohledem na související příjmy i přiměřený zisk.

66. Přidělování úkolů veřejné služby letišti musí být předmětem jednoho nebo více oficiálních aktů, jejich formu může stanovit každý členský stát. Tyto akty musejí uvádět všechny informace potřebné ke stanovení specifických nákladů týkajících se veřejné služby a musí uvádět zejména:

— přesný charakter závazku veřejné služby,

— dotčené řídicí orgány a regiony,

— charakter každého zvláštního nebo výhradního práva přiznaného letišti,

— parametry výpočtu, kontroly a revize vyrovnání,

— prostředky vyhnout se případnému přílišnému nebo nedostatečnému vyrovnání a možnosti nápravy v tomto případě.

67. Pro výpočet částky vyrovnání musí náklady a příjmy, které se mají brát v úvahu, zahrnovat veškeré náklady a výnosy spojené s vykonáváním hospodářské služby obecného zájmu. Pokud řídicí orgán dotčeného letiště má další zvláštní nebo výhradní práva spojená s touto hospodářskou službou obecného zájmu, výnosy vytvořené těmito vyhrazenými trhy musí být také vzaty v úvahu. Musí tedy být použit transparentní účetní systém a oddělení účtů pro různé činnosti⁽²⁾.

4.3 Subvence na letištní služby

68. Pozemní odbavování je obchodní činnost otevřená hospodářské soutěži nad prahem 2 milionů cestujících za rok, v souladu se směrnici 96/67/ES⁽³⁾.

Řídicí orgán letiště, který vystupuje jako poskytovatel služeb pozemního odbavování, může uplatňovat různé ceny za odbavovací služby účtované leteckým společenstvem, pokud tyto rozdíly v cenách odrážejí rozdíly v nákladech spojené s povahou nebo rozsahem poskytovaných služeb⁽⁴⁾.

69. Řídicí orgán letiště, který vystupuje jako poskytovatel služeb, může pod hranici 2 milionů cestujících vyrovnávat své různé zdroje příjmů a ztrát mezi čistě

⁽²⁾ Ačkoli se obecné pokyny Společenství o státní podpoře ve formě kompenzací za veřejnou službu ze dne 13. července 2005 nepoužijí v odvětví dopravy, budou moci podat informace o provádění odstavců 65 až 67.

⁽³⁾ Viz pozn. 3, s. 1.

⁽⁴⁾ Bod 85 rozhodnutí o otevření řízení o případu Ryanair v. Charleroi: „Pokud se týká poplatků za odbavovací služby, Komise prohlašuje, že úspory z rozsahu by mohly být prováděny od té doby, kdy se jeden uživatel letiště dovolává významně asistenčních služeb některého podniku. Ve skutečnosti není šokující, že tarif použitý pro některé společnosti je nižší než obecný tarif, pokud je služba požadovaná těmito společnostmi menší než pro ostatní zákazníky“.

⁽¹⁾ Viz pozn. 3, s. 8.

obchodními činnostmi (jako například jeho činnost „manipulace“ a správa parkoviště), s výjimkou veřejných zdrojů, které mu jsou přiděleny jakožto letištnímu orgánu nebo orgánu služby obecného hospodářského zájmu. Přesto však, pokud v oblasti „manipulace“ není hospodářská soutěž, musí zejména dbát na to, aby neporušoval vnitrostátní předpisy nebo předpisy Společenství, a zejména aby nezneužíval dominantního postavení v rozporu s článkem 82 Smlouvy (který zakazuje například podnikům v dominantním postavení na trhu Společenství nebo na jeho velké části používat vůči různým leteckým společnostem rozdílné podmínky za obdobné služby, čímž by je znevýhodnily v hospodářské soutěži).

70. Nad hranici 2 milionů cestujících musí být činnost v poskytování služeb pozemního odbavování samostatná nezávisle na ostatních obchodních příjmech letiště, jako jsou veřejné zdroje, které mu jsou přiděleny jakožto letištnímu orgánu nebo orgánu služby obecného hospodářského zájmu.

5. PODPORY NA ZAHÁJENÍ ČINNOSTI

5.1 Cíle

71. Malá letiště často nemají dost cestujících na to, aby dosáhla kritické velikosti a prahu rentability.
72. Neexistují žádná absolutní čísla týkající se prahu rentability. Výbor regionů jej odhaduje na jeden a půl milionu cestujících ročně, zatímco výše uvedená studie Univerzity Cranfield, která uvádí někdy číslo 500 000 cestujících za rok až jeden milion, ukazuje, že existují rozdíly podle země a způsobu, jakým jsou letiště organizována ⁽¹⁾.
73. Jestliže některým regionálním letištím může přinést výhodu, pokud letecké společnosti, které plní závazky veřejných služeb ⁽²⁾, zvýší objemy cestujících nebo pokud vnitrostátní veřejná moc zavede režim podpory sociálního charakteru, společnosti dávají přednost dobře zaběhnutým a dobře situovaným uzlům, které umožňují rychlé spojení, kde mají spotřebitelé své zvyky a kde mají letištní čas, který nechťejí ztratit. Mimo jiné, letištní a letecké politiky a investice prováděné již léta často

soustředily provoz do velkých metropolí jednotlivých států.

74. Následkem toho letecké společnosti nejsou vždy ochotny, bez povzbuzení v tomto směru, riskovat otevření trasy s odletem z neznámých a nevyzkoušených letišť. Z tohoto důvodu bude moci Komise souhlasit s tím, že veřejné podpory jsou leteckým společnostem poskytovány za určitých podmínek dočasně, pokud je to podnítí k otevírání nových tras nebo nových četností s odletem z regionálních letišť a k přilákání objemů cestujících, které jim pak za určitou dobu umožní dosáhnout prahu rentability. Komise bude dbát na to, aby takové podpory nezvýhodňovaly velká letiště, která jsou již široce otevřena mezinárodnímu provozu a hospodářské soutěži.
75. Ovšem vzhledem k obecnému cíli intermodality a optimalizace využití infrastruktur, jak bylo vysvětleno výše, nebude přijatelné poskytnout podporu na zahájení činnosti novému leteckému spojení, které odpovídá vysokorychlostní železnici.

76. Konečně také v souladu s trvalou akcí Komise v této oblasti budou některá usnadnění přijata pro nejvzdálenější regiony, které jsou znevýhodněny jejich nedostatečnou dostupností.

Komise stanovila ⁽³⁾ výhledy pro harmonický rozvoj těchto regionů. Jejich strategie rozvoje se opírá o tři základní osy: přispět ke snížení jejich deficitu přístupnosti, zlepšit jejich schopnost v rámci soutěže a podpořit jejich regionální zařazení, aby došlo ke snížení vlivu vzdálenosti od evropské ekonomiky, zatímco jsou bližší k zeměpisným trhům Karibiku, Ameriky a Afriky.

Z tohoto důvodu Komise souhlasí, aby podpory na zahájení činnosti pro trasy s odletem z nejvzdálenějších regionů mohly využívat pružnějších kritérií slučitelnosti, zejména v otázce výše a trvání, a nevznese námitky ohledně takových podpor na linky do sousedních třetích zemí. Obdobná opatření týkající se výše a trvání budou přijata také pro regiony podle čl. 87 odst. 3 a pro regiony s nízkou hustotou obyvatelstva.

⁽¹⁾ Zpráva „Study on Competition between airports and the application of State Aid Rules“, Univerzita Cranfield, září 2002, bod 5.33 a 6.11.

⁽²⁾ Tamtéž, studie Univerzity Cranfield, s. 5–27; „Za určitých podmínek může být podpora leteckých služeb v rámci závazků veřejné služby považována za podporu letišti. Některá letiště ve Skotsku a v Írsku se spoléhají výhradně na podporované letecké služby jako závazky veřejné služby.“

⁽³⁾ Sdělení Komise ze dne 26. května 2004 (KOM(2004) 343 v konečném znění) a ze dne 6. srpna 2004 (SEK(2004) 1030) o posílení partnerství pro nejvzdálenější regiony.

5.2 Kritéria slučitelnosti

77. Finanční pobídky na zahájení činnosti, s výjimkou případů, kdy by se orgány veřejné moci chovaly stejně jako soukromý investor působící v tržním hospodářství (viz. oddíl 3.2.4), přinášejí společností využívajícím podporu výhody a mohou tedy nepřímo narušit soutěž mezi společnostmi tím, že sníží náklady na provoz společností využívajících podpory.
78. Mohou také nepřímo ovlivnit soutěž mezi letišti tím, že jim budou pomáhat v rozvoji, a dokonce i tím, že podnítí jednu společnost, aby se „přemístila“ z jednoho letiště na jiné a převedla jednu linku z letiště Společenství na regionální letiště. Tvoří tedy obvyklou státní podporu a musejí být oznámeny Komisi.
79. Vzhledem k výše uvedeným cílům a velkým potížím, které se mohou objevit při spuštění nové linky, Komise bude moci schválit takové podpory, pokud budou splňovat následující podmínky:
- a) příjemce: podpory jsou vyplaceny leteckým dopravcům, kteří mají platnou licenci k provozování letecké dopravy vydanou členským státem podle nařízení Rady (EHS) č. 2407/92 o vydávání licencí leteckým dopravcům;
 - b) regionální letiště: podpory jsou vyplaceny na trasy spojující regionální letiště kategorií C a D s jiným letištěm Unie. Podpory poskytnuté na trasy mezi vnitrostátními letišti (kategorie B) budou moci být zamýšleny pouze výjimečně v řádně odůvodněných případech, zejména pokud jedno z letišť je umístěno ve znevýhodněném regionu. Tyto podmínky se nebudou moci použít pro trasy s odletem z letišť nacházejících se v nejvzdálenějších regionech a s cílem v sousedních třetích zemích, s výhradou přezkoumání každého případu jednotlivě;
 - c) nové trasy: podpory se uplatňují pouze na otevírání nových tras nebo nových četností, jak je uvedeno níže, vyvolávajících zvýšení čistého objemu cestujících⁽¹⁾.

Podpory nesmí povzbuzovat pouhé přemístění provozu z jedné linky nebo z jedné společnosti na jinou. Zejména nesmí vést k neodůvodněnému odklonu dopravy s ohledem na četnost a životaschopnost stávajících služeb s odletem z jiného letiště umístěného ve stejném městě, stejné aglomeraci⁽²⁾ nebo dokonce stejném letištním systému⁽³⁾, které obsluhuje stejné místo určení nebo místo určení srovnatelné podle stejných kritérií.

Nové letecké spojení nemůže také získat podporu na zahájení činnosti, pokud je toto spojení již zajišťováno vysokorychlostní železnici srovnatelnou podle stejných kritérií.

Komise neschválí případy zneužití, kdy by se nějaká společnost snažila obejít dočasnost podpor na zahájení činnosti tím, že by podporovanou linku nahradila domněle novou linkou, ovšem nabízející srovnatelné služby. Zejména podpory nebudou moci být poskytnuty letecké společnosti, která právě vyčerpala podporu na určitou linku a snaží se získat podporu na zahájení činnosti z jiného letiště umístěného ve stejném městě nebo aglomeraci nebo stejném letištním systému pro konkurenční linku, která obsluhuje stejné místo určení nebo místo určení srovnatelné. Přesto prostá náhrada v průběhu období, kdy dochází k vyplácení podpory, jedné linky jinou linkou s odletem ze stejného letiště a která má pro letiště přinést nejméně stejný počet cestujících, nezpochybňuje pokračování vyplácení po celé původně plánované období, s výhradou, že toto nahrazení nezpochybňuje dodržení ostatních kritérií, která umožnila přidělení původní podpory;

- d) životaschopnost a postupné snižování: podporovaná linka musí být dlouhodobě životaschopná, to znamená musí pokrývat nejméně své náklady bez veřejného financování. Z tohoto důvodu se podpory na zahájení činnosti musí snižovat a být časově omezeny;
- e) vyrovnání dodatečných nákladů na zahájení činnosti: výše podpory se musí výslovně týkat dodatečných nákladů na zahájení činnosti, které se pojí se spuštěním nové trasy nebo četnosti a které by letecký subjekt nemusel hradit v obvyklém rytmu cestovních letů. Tyto náklady zahrnují zejména výdaje na marketing a propagaci, které je nutné zajistit při zahájení činnosti na oznámení nového spoje; mohou zahrnovat poplatky na usazení hrazené leteckou společností v prostorách regionálního letiště, které nastaly z důvodu spuštění linky, pokud se jedná o letiště kategorie C nebo D a pokud podpora na tyto náklady ještě nebyla poskytnuta. Oproti tomu se podpora nesmí týkat obvyklých provozních nákladů, jako nájem a amortizace letadel, palivo, platy posádek, letištní poplatky, náklady na zásobování (catering). Zvolené

⁽¹⁾ Toto se týká zejména přechodu sezónní linky na linku trvalou nebo z četnosti jiné než denní na četnost nejméně denní.

⁽²⁾ Nařízení Rady (EHS) č. 2408/92.

⁽³⁾ Jak je uvedeno v čl. 2 písm. m) nařízení Rady (EHS) č. 2408/92.

způsobilé náklady budou muset odpovídat skutečným nákladům, získaným za běžných tržních podmínek;

- f) výše a trvání: degresivní podpora může být přiznána na dobu nejvýše 3 let. Výše podpory nesmí žádný rok přesáhnout 50 % částky způsobilých nákladů daného roku a v roce, kdy je poskytována podpora, v průměru 30 % způsobilých nákladů.

U linek s odletem ze znevýhodněných regionů, to znamená nejvzdálenějších regionů, regionů uvedených v čl. 87 odst. 3 písm. a) a regionů s nízkou hustotou obyvatelstva, může být degresivní podpora poskytnuta nejdéle na dobu 5 let. Výše podpory nesmí žádný rok přesáhnout 50 % částky způsobilých nákladů daného roku a v roce, kdy je poskytována podpora, v průměru 40 % způsobilých nákladů. Pokud je podpora skutečně poskytována po dobu 5 let, může být v průběhu prvních tří let udržována ve výši 50 % částky způsobilých nákladů.

V každém případě musí zůstat doba, po kterou je společnosti přiznána podpora na zahájení činnosti, podstatně kratší než doba, po kterou se společnost zaváže provozovat své činnosti s odletem z dotčeného letiště, jak je uvedeno v obchodním plánu požadovaném v odstavci 79(i). Mimo jiné, podpora musí být zastavena, jakmile je dosaženo cíle v počtu cestujících nebo se prokáže rentabilita linky, i když by to nastalo před koncem původně stanovené doby;

- g) vazby na rozvoj linky: poskytnutí podpory musí být vázáno na skutečný rozvoj počtu přepravených cestujících. Aby byl uchován podněcující charakter podpory a aby nedocházelo ke změně maximálních výší, jednotková cena na cestujícího by například měla se zvyšujícím objemem provozu klesat;
- h) nediskriminační přidělení: každý veřejný subjekt, který zamýšlí poskytnout společnosti, prostřednictvím letiště či nikoli, podpory na zahájení činnosti nové trasy, musí svůj projekt zveřejnit po dostatečně dlouhou dobu a s dostatečnou propagací, aby všechny letecké společnosti, které mají zájem, mohly nabídnout své služby. Toto sdělení musí obsahovat zejména popis trasy i objektivní kritéria, jako je výše a trvání podpor. Pravidla a zásady v oblasti veřejných zakázek a povolení musí být dodržována, pokud jsou uplatnitelná;
- i) vliv na ostatní trasy a obchodní plán: každá letecká společnost, která nabízí službu veřejnému subjektu, který si přeje poskytnout podporu na zahájení činnosti, musí při podávání své přihlášky předložit obchodní plán, který ukazuje životaschopnost linky

po vypršení podpory po dlouhou dobu. Veřejný subjekt musí před poskytnutím podpory na zahájení činnosti provést analýzu vlivu nové trasy na konkurenční linky;

- j) propagace: státy zajistí, aby každý rok byl pro každé letiště a každou podporovanou trasu zveřejněn zdroj veřejného financování, společnost využívající podporu, výše vyplacených podpor a počet příslušných cestujících;

- k) přezkumné řízení: kromě soudních přezkumných řízení podle směrnic nazvaných „veřejné zakázky“ 89/665/EHS a 92/13/EHS⁽¹⁾ 2, pokud je lze uplatnit, musí být stanoveny mechanismy přezkumných řízení na úrovni členských států, aby byla vyloučena jakákoli diskriminace, ke které by došlo při přidělování podpor;

- l) sankce: pokud by některý dopravce nedodržel své závazky, které přijal vůči letišti v okamžiku platby podpory, musí být vypracovány mechanismy sankcí. Systém zpětného získávání podpory nebo zabavení záruky uložené dopravcem na počátku může umožnit letišti, aby se ujistilo, že letecká společnost bude dodržovat své závazky.

80. Kumulace: podpory na zahájení činnosti nebudou moci být kumulovány s jinými typy podpor poskytnutých na provozování linky, jako jsou např. podpory sociálního charakteru poskytnuté určitým skupinám cestujících nebo vyrovnávání za veřejné služby. Takové podpory nebudou také moci být poskytnuty, když byl přístup na jednu trasu vyhrazen jednomu jedinému dopravci podle článku 4 nařízení (EHS) č. 2408/92, a zejména odst. 1 písm. d) uvedeného článku. Nebudou také moci být, podle pravidel úměrnosti, kumulovány s jinými podporami na stejné výdaje, včetně případů, jsou-li placené v jiném státě.

81. Podpory na zahájení činnosti musí být oznámeny Komisi. Komise vyzve členské státy, aby spíše než jednotlivé podpory oznámily režimy podpor na zahájení činnosti, které umožní zajistit větší územní jednotnost. Komise bude moci přezkoumat pro každý případ

⁽¹⁾ Směrnice Rady 89/665/EHS ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce (Úř. věst. L 395, 30.12.1989, s. 33). Směrnice Rady 92/13/EHS ze dne 25. února 1992 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se uplatňování pravidel Společenství pro postupy při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací (Úř. věst. L 76, 23.3.1992, s. 14).

jednotlivě podporu nebo režim, které by nedodržovaly veškerá předchozí kritéria, ale které by vedly k podobné situaci.

6. PŘÍJEMCI DŘÍVĚJŠÍCH PROTIPRÁVNÍCH PODPOR

82. Pokud byla podniku poskytnuta protiprávní podpora, ke které Komise přijala zamítavé rozhodnutí s příkazem ke zpětnému získání podpory, a pokud zpětné získání neproběhlo v souladu s článkem 14 nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES ⁽¹⁾ 3, přezkoumání všech podpor na financování letišť nebo podpor na zahájení činnosti bude muset vzít v úvahu za prvé souhrnný účinek předchozí podpory a nové podpory a za druhé skutečnost, že předchozí podpora nebyla vrácena ⁽²⁾ 4.

7. ODPOVÍDAJÍCÍ OPATŘENÍ VE SMYSLU ČL. 88 ODST. 1

83. V souladu s čl. 88 odst. 1 Smlouvy navrhuje Komise, aby členské státy pozměnily případné režimy státní podpory pokryté těmito pokyny, aby s nimi byly v souladu nejpozději dne 1. června 2007. Členské státy jsou vyzvány, aby písemně potvrdily, že přijímají tento návrh do dne 1. června 2006.

84. Pokud by některý stát nepotvrdil písemně své přijetí do tohoto data, Komise použije čl. 19 odst. 2 nařízení (ES) 659/1999 a v případě potřeby zahájí řízení podle tohoto článku.

8. DATUM POUŽITELNOSTI

85. Komise použije tyto pokyny ode dne vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*. Oznámení zaznamenaná Komisí před tímto datem budou přezkoumána s ohledem na předpisy platné v okamžiku oznámení.

Komise přezkoumá slučitelnost každé podpory na financování letištních infrastruktur nebo podpor na zahájení činnosti poskytnutých bez povolení a tedy porušením čl. 88 odst. 3 Smlouvy na základě těchto pokynů, pokud poskytování podpory začalo po jejich zveřejnění v *Úředním věstníku Evropské unie*. V jiných případech bude přezkoumána na základě pravidel platných v okamžiku zahájení poskytování podpory.

86. Komise informuje členské státy a zúčastněné strany, že zamýšlí provést důkladné vyhodnocení používání těchto pokynů čtyři roky od data jejich použitelnosti. Na základě výsledků takové studie bude moci Komise revidovat tyto pokyny.

⁽¹⁾ Úř. věst. L 83, 27.3.1999, s. 1. Nařízení ve znění aktu o přistoupení z roku 2003.

⁽²⁾ Věc Textilwerke Degendorf v. Komise, C-355/95 P, Sb. rozh. 1997, s. I-2549.