

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru Použití pravidel v oblasti státní podpory na vyrovnávací platby za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu

(rozhodnutí 2012/21/EU a rámec Evropské unie)

(stanovisko z vlastní iniciativy)

(2017/C 345/07)

Zpravodajka: **Milena ANGELOVA**

Rozhodnutí plenárního shromáždění	22. 9. 2016
Právní základ	čl. 29 odst. 2 jednacího řádu stanovisko z vlastní iniciativy
Odpovědná specializovaná sekce	Doprava, energetika, infrastruktura a informační společnost
Přijato ve specializované sekci	14. 6. 2017
Přijato na plenárním zasedání	6. 7. 2017
Plenární zasedání č.	527
Výsledek hlasování (pro/proti/zdrželi se hlasování)	116/0/0

1. Závěry a doporučení

1.1. Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV) oceňuje provádění balíčku týkajícího se služeb obecného hospodářského zájmu, který přináší právní jistotu poskytovatelům veřejných služeb. Balíček dosahuje správné rovnováhy mezi nutností povzbuzovat a podporovat službu obecného hospodářského zájmu a cílem, kterým je předcházet případným narušením hospodářské soutěže. Zúčastněné subjekty na regionální a místní úrovni, zejména poskytovatelé služeb obecného hospodářského zájmu ve veřejném vlastnictví (jak bylo zjištěno ve studii EHSV „Přezkum zpráv členských států o provádění rozhodnutí Evropské komise o udělování státní podpory pro poskytování služeb obecného hospodářského zájmu“), však vyjadřují obavy týkající se klíčových otázek u stávajících pravidel, která vytvářejí zbytečné překážky nebo nedostatečnou právní jistotu, a proto EHSV vyzývá Komisi, aby přijala opatření nutná ke zlepšení stávajících pravidel a jejich praktického provádění, poskytla pokyny, vytvořila souhrn osvědčených postupů a případně prozkoumala potřebu aktualizace a změn balíčku.

1.2. EHSV provedl přezkum prvních dvou vln zpráv členských států o provádění balíčku týkajícího se služeb obecného hospodářského zájmu a se znepokojením konstatuje, že tyto zprávy se nezabývají zásadní otázkou požadavků na slučitelnost, což je téma, kterému se rámec důkladně věnuje.

1.3. EHSV upozorňuje, že ve většině případů nedostatek jistoty nebo značné náklady spojené s plněním požadavků vytvářejí přílišné překážky, které orgánům brání plně provádět politiku v oblasti služeb obecného hospodářského zájmu. Tyto překážky mají silný dopad na regionální a místní orgány, neboť dialog mezi členskými státy a Komisí týkající se případů státní podpory vede centrální vláda a ostatní úrovně správy nemají k tomuto procesu přímý přístup.

1.4. Fakt, že na regionální nebo místní úrovni je (podle výše uvedené studie) oznamován jen velmi malý počet služeb obecného hospodářského zájmu, ukazuje, že nedostatek přímého kontaktu s Komisí brání řádnému financování veřejných služeb, a v důsledku toho jsou příslušné orgány méně ochotné plně využívat rozhodnutí a vyjasnit pochybnosti týkající se jeho provádění.

1.5. EHSV vyzývá Evropskou komisi, aby zkoumala možnosti, jak rozhodnutí zdokonalit a rozšířit jeho oblast působnosti s cílem řešit následující prvky:

1.5.1. EHSV navrhuje, aby Komise odstranila prahovou hodnotu pro vynětí služeb a zařadila do rozhodnutí všechny služby obecného hospodářského zájmu, bez ohledu na roční vyrovnávací částku. Pečlivé studium aktuálního provádění rozhodnutí prokazuje, že se tím sníží správní náklady a složité situace, kterým by jinak orgány čelily, a to zvláště na místní úrovni, aniž by byla jakkoli narušena hospodářská soutěž.

1.5.2. S ohledem na trh práce a přetrvávající problémy plynoucí z nesouladu mezi nabízenými a požadovanými dovednostmi EHSV vyzývá Komisi, aby přezkoumala možnost rozšíření oblasti působnosti rozhodnutí a považovala za způsobilé služby, jež jsou poskytované pro zlepšení znalostí a kvalifikací osob, a tak jim pomohla zlepšit jejich pracovní vyhlídky.

1.5.3. EHSV žádá Komisi, aby pečlivě přezkoumala a případně pozměnila konkrétní části rozhodnutí týkající se zejména: lhůty pro uchovávání záznamů všech informací nutných pro určení slučitelnosti poskytnuté vyrovnávací platby; vyjasnění toho, že doba trvání pověření by neměla mít žádný podstatný dopad na jejich obnovení nebo prodloužení nebo na způsobilost poskytovatelů služeb k výkonu jejich pověření; stanovení okamžitě použitelné metody výpočtu přiměřeného zisku; poskytnutí dalšího vyjasnění při řešení požadavku na sdílení nárůstu produktivity v rámci podniku; zajištění pružnějšího přístupu k drobným překročením částek, která nepřesáhnou 10 % roční průměrné vyrovnávací platby, a vynětí těchto částek z povinnosti aktualizace parametrů.

1.6. EHSV konstatuje, že je zapotřebí další vyjasnění podmínek slučitelnosti podle rámce, a to pokud jde o:

- další upřesnění alternativních způsobů splnění požadavku na zajištění slučitelnosti v souladu s čl. 106 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), které již jsou v praxi běžně používány;
- vyhnutí se povinným požadavkům, které by mohly narušit vnitrostátní legislativní postupy a vytvořit nežádoucí problémy;
- řádné zohlednění nových právních požadavků týkajících se zadávání veřejných zakázek a koncesí;
- provázání metodiky *ex ante* s plným využíváním výpočtu čistých nákladů *ex post*, pokud se orgán nerozhodne stanovit vyrovnávací platbu jako paušální částku v okamžiku pověření;
- potvrzení obou přístupů k výpočtu vyrovnávací platby (čisté souhrnné náklady a čisté ušetřené náklady) a poskytnutí pokynů k těmto přístupům v rámci, neboť ten nyní neobsahuje téměř žádné informace k metodě stanovení příslušných hypotetických srovnávacích scénářů;
- rozlišení zvláštních nebo výhradních práv spojených s výhodou, u nichž je třeba zohledňovat zisk při financování závazků veřejné služby, a univerzálního pokrytí, které je pro pověřeného poskytovatele spojeno se znevýhodněním;
- další vyjasnění norem rentability a povolení, aby členské státy používaly různé normy namísto určité povinné normy;
- další vyjasnění alternativních metod výpočtu pobídek, jejichž využívání by s ohledem na jejich složitost nemělo být závazné.

1.7. EHSV poznamenává, že Evropský parlament a Rada nepřijaly nařízení, kterými se stanoví zásady a podmínky pro fungování služeb obecného hospodářského zájmu, zejména v hospodářské a finanční oblasti. Vyzývá proto Komisi, Parlament a Radu, aby prozkoumaly možnosti, jak naplnit mandát stanovený v článku 14 Smlouvy o fungování Evropské unie, aniž by tím byly dotčeny pravomoci členských států a ustanovení Smlouvy uvedené v tomto článku.

2. Cíl stanoviska z vlastní iniciativy

2.1. Ve svém akčním plánu na rok 2017 EHSV zdůraznil důležitost služeb obecného hospodářského zájmu jako nepostradatelného prvku našeho evropského hospodářského a sociálního modelu, který je jako takový zakotven v článku 14 Smlouvy o fungování Evropské unie.

2.2. Článek 14 stanoví, že Unie a členské státy v rámci svých příslušných pravomocí „pečují [...] o to, aby zejména hospodářské a finanční zásady a podmínky pro fungování těchto služeb umožňovaly naplnění jejich úkolů“. Dále uvádí, že „[t]yto zásady a podmínky stanoví řádným legislativním postupem formou nařízení Evropský parlament a Rada, aniž je dotčena pravomoc členských států poskytovat, zadávat či financovat tyto služby v souladu se Smlouvami“. Tento mandát dosud nebyl naplněn formou konkrétních legislativních iniciativ. Evropská komise naopak v návaznosti na judikaturu Soudního dvora Evropské unie vypracovala rozsáhlý soubor pravidel pro státní podporu týkající se služeb obecného hospodářského zájmu.

2.3. Podmínky slučitelnosti s pravidly pro státní podporu stanovenými ve Smlouvě a s čl. 106 odst. 2 SFEU jsou sporné od té doby, co v roce 1997 Soud prvního stupně rozhodl ⁽¹⁾, že vyrovnávací platba vyplácená firmám, které jsou pověřeny výkonem veřejné služby, by měla být považována za státní podporu. Do té doby panovala obecná shoda na tom, že vyrovnání nadměrných nákladů vyplývajících z náročnějších povinností spojených se službami obecného hospodářského zájmu nezakládá žádnou výhodu. Soudní dvůr tento postoj změnil v roce 2001 ⁽²⁾, kdy došel k názoru, že vyrovnání může být považováno za státní podporu jen tehdy, pokud překročí částku dodatečných nákladů, které nese pověřený poskytovatel. A konečně v rozsudku ve věci Altmark v roce 2003 ⁽³⁾ byla stanovena kritéria, která by měl splňovat každý systém vyrovnávacích plateb, aby nespadal do oblasti působnosti pravidel pro státní podporu.

2.4. Evropská komise určuje slučitelnost služeb obecného hospodářského zájmu s pravidly pro státní podporu a pečlivě při tom dodržuje tři úvodní kritéria podle věci Altmark. To vyžaduje:

- jasné vymezení povinností veřejné služby a konkrétní zmocnění pověřeného poskytovatele prostřednictvím veřejnoprávního aktu;
- aby byly předem objektivním a transparentním způsobem stanoveny parametry, na jejichž základě je vyrovnání vypočteno;
- aby vyrovnání nepřesáhlo náklady vynaložené k plnění veřejné služby, a to se zohledněním příjmů, které se k nim vztahují, jakož i přiměřeného zisku;
- aby byl výběr pověřeného poskytovatele proveden:
 - v rámci řízení o zadání veřejné zakázky;
 - nebo musí být úroveň vyrovnání určena na základě nákladů, které by při poskytování služby vynaložil průměrný podnik, správně řízený a vybavený přiměřenými prostředky, a odpovídajících příjmů a přiměřeného zisku.

2.5. V roce 2005 Komise přijala tzv. „balíček Montiho a Kroesové“, který byl v roce 2011 aktualizován („Almuniův balíček“) a obsahuje klíčová pravidla pro financování služeb obecného hospodářského zájmu: balíček obsahuje sdělení Komise ⁽⁴⁾ (dále jen „rámec“), které pro služby obecného hospodářského zájmu vymezuje podmínky slučitelnosti, a rozhodnutí Komise ⁽⁵⁾, které vyjímá z oznamovací povinnosti režimy podpory, u nichž díky omezenému financování existuje menší pravděpodobnost narušení hospodářské soutěže (čl. 2 odst. 1 písm. a) rozhodnutí stanoví roční prahovou hodnotu na 15 milionů EUR), nebo které jsou zaměřeny na činnosti uspokojující sociální potřeby (tj. nemocnice, zdravotní a dlouhodobá péče, péče o děti, přístup na trh práce a opětovné začlenění do trhu práce, sociální bydlení, péče o zranitelné skupiny a jejich sociální začleňování a námořní spoje na ostrovy, letiště a přístavy, které využívá nízký počet cestujících). Komise deklarovala svůj záměr provést přezkum tohoto souboru pravidel pět let po jejich vstupu v platnost.

2.6. V rámci svého programu pro Evropu usiluje EHSV o to, přispět tímto stanoviskem z vlastní iniciativy k nadcházejícímu přezkumu, který bude provádět Komise, a to pomocí podrobného posouzení zkušeností s prováděním balíčku týkajícího se služeb obecného hospodářského zájmu. Za tímto účelem EHSV zadal studii o uplatňování pravidel o vyrovnávacích platbách z veřejných prostředků za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu („Přezkum zpráv členských států o provádění rozhodnutí Evropské komise o udělování státní podpory pro poskytování služeb obecného hospodářského zájmu“).

⁽¹⁾ Věc T-106/95.

⁽²⁾ Věc C-53/00.

⁽³⁾ Věc C-280/00.

⁽⁴⁾ Úř. věst. C 8, 11.1.2012, s. 15.

⁽⁵⁾ Úř. věst. L 7, 11.1.2012, s. 3.

2.7. Vyrovňovací platby za služby obecného hospodářského zájmu, pokud kryjí nadměrné náklady vynaložené pověřenými provozovateli při plnění závazků veřejné služby, mají na hospodářskou soutěž vliv jen zřídka. Zatížit provozovatele povinností oznamování státní podpory se tudíž jeví jako přehnané opatření, které je odůvodněné jen v případech, kdy by mohla ostatním účastníkům vzniknout nesporná škoda. Opatření Společenství naopak nerovnoměrně reagují na jednání, které závažně narušuje tržní podmínky, například dumpingový prodej ze strany třetích zemí nebo ceny stanovené na nižší než zaručené úrovni. Zdá se tudíž nezbytné rozšířit oblast působnosti rozhodnutí, které vyjímá služby obecného hospodářského zájmu z oznamovací povinnosti, a zároveň posílit právní jistotu a další pružnost při provádění pravidel, aby bylo zajištěno, že budou řádně naplněna ustanovení Smlouvy o podpoře těchto základních služeb.

3. Modernizace rozhodnutí a rozšíření jeho oblasti působnosti

3.1. EHSV je přesvědčen, že rozhodnutí dosahuje řádné rovnováhy mezi nutností povzbuzovat a podporovat služby obecného hospodářského zájmu a cílem, který spočívá v předcházení případným narušením hospodářské soutěže. Vynětí z oznamovací povinnosti snižuje administrativní náklady a omezuje problémy, kterým by jinak orgány čelily, zejména pak na místní úrovni. Vzhledem k tomu, že služby obecného hospodářského zájmu, které podle rozhodnutí nejsou způsobilé, podléhají přísnějším pravidlům, měly by mimo oblast působnosti rozhodnutí spadat jen případy, které vyvolávají zvláštní obavy z hlediska hospodářské soutěže, a to v souladu s cílem, kterým je soustředit zdroje ke kontrole státní podpory na úrovni EU. Ze zkušeností vyplývá, že Komise schválí naprostou většinu režimů služeb obecného hospodářského zájmu, které prošetřuje. Od roku 2012, kdy byly rozhodnutí a rámec přijaty, vedly pouze tři případy služeb obecného hospodářského zájmu k hloubkovému šetření podle čl. 108 odst. 2 SFEU. Dva případy se týkaly poštovních služeb (státní podpora SA.35608 pro Hellenic Post (ELTA) a státní podpora SA.37977 pro Španělskou poštu) a další režimu pro nemocnice (státní podpora SA.19864 ve věci financování nemocnic IRIS v regionu Brusel) na základě rozhodnutí Soudního dvora, kterým bylo zrušeno schvalující rozhodnutí Komise, neboť složitost věci vyžadovala formální vyšetřování. Ve všech případech, které Komise šetřila, hrají klíčovou úlohu nároky ze strany konkurenčních subjektů, a tím je zajištěna plná kázeň, aniž by bylo vyžadováno systematické oznamování režimů služeb obecného hospodářského zájmu. Kromě toho judikatura a praxe Komise poskytují zúčastněným stranám dostatečné pokyny ke zhodnocení toho, zda mohou bezpečně uplatňovat rozhodnutí, aniž by pro zajištění naprosté jistoty musely režimy služeb obecného hospodářského zájmu oznamovat. EHSV proto navrhuje, aby Komise odstranila prahovou hodnotu pro vynětí služeb a zařadila do oblasti působnosti všechny služby obecného hospodářského zájmu, bez ohledu na roční vyrovnávací částku podle příkladu vyrovnávacích režimů v přepravě cestujících⁽⁶⁾.

3.2. Stanovení prahové hodnoty podle objemu související podpory, která by pak aktivovala oznamovací povinnost, může mít význam pro kontrolu na úrovni EU, zvláště v případech, kdy poskytnutí podpory zahrnuje netransparentní metody, jako jsou daňové slevy nebo zproštění daně, úvěry za zvýhodněných podmínek nebo veřejné záruky. Kromě toho rozhodnutí stanoví, že konkrétní činnosti mohou vyžadovat kontrolu z důvodu obav ohledně hospodářské soutěže, což potom umožňuje uložit povinné oznamování k řešení takových případů. V každém případě zachování stávající prahové hodnoty podle čl. 2 odst. 1 písm. a) rozhodnutí na takto nízké úrovni klade na orgány zbytečnou zátěž, aniž by byla patrná jakákoli výhoda z hlediska prosazování hospodářské soutěže. EHSV by tudíž chtěl Komisi požádat, aby omezila požadavek na oznamování na ty formy podpory nebo konkrétní činnosti, u nichž by případná narušení hospodářské soutěže mohla vyžadovat bližší zkoumání s cílem zajistit rovné podmínky.

3.3. EHSV vyzývá EK, aby přezkoumala možnost rozšíření oblasti působnosti rozhodnutí, a zajistila tak způsobilost služeb, jejichž cílem je posílit znalosti a kvalifikace lidí za účelem zlepšení jejich pracovních vyhlídek. Kromě toho je nutné poskytnout vysvětlení v dosud nejasných oblastech spojených se zapojením soukromých subjektů, kde by byly vítány další pokyny.

3.4. Rozhodnutí by mělo zajistit plnou slučitelnost s vyšší úrovní právních předpisů Společenství a mělo by předcházet zbytečné zátěži pro regionální a místní orgány. Konkrétně článek 8 vyžaduje, aby členské státy měly po dobu trvání pověření a alespoň deseti let od konce doby pověření k dispozici veškeré údaje nezbytné k určení toho, zda je poskytnutá vyrovnávací platba slučitelná s rozhodnutím. Toto pravidlo je v rozporu s článkem 17 nařízení Rady (EU) 2015/1589, který stanoví, že po uplynutí lhůty deseti let nemůže být žádná udělená podpora získána zpět, a Komise proto neposuzuje její slučitelnost, jak jinak obvykle činí. Uchování údajů po dobu delší deseti let, což z hlediska kontroly státní podpory neslouží žádnému účelu, představuje zbytečnou zátěž pro orgány a porušuje zásady proporcionality a řádné správy zakotvené ve Smlouvě.

⁽⁶⁾ Úř. věst. L 315, 3.12.2007, s. 1.

3.5. Ustanovení čl. 2 odst. 2 rozhodnutí se týká pověření udělených na dobu nejvýše deseti let, vyjma těch služeb obecného hospodářského zájmu, které vyžadují velkou investici, jež odůvodňuje delší období. Zatímco praxe Komise v oblasti rámce toto pravidlo vykládá obecně tak, že brání pověřením přesahujícím uvedenou časovou mez, z formulace rozhodnutí by mohlo vyplývat, že podniky provozující veřejnou službu po delší období by mohly být mimo oblast působnosti rozhodnutí. EHSV tudíž žádá, aby Komise vyjasnila, že časové omezení pověření by nemělo mít žádný podstatný vliv na jejich obnovení nebo prodloužení nebo na způsobilost poskytovatelů služeb k výkonu jejich pověření. Tato otázka je zvláště citlivá v případech poskytovatelů ve veřejném vlastnictví pověřených jejich příslušnými orgány, neboť jejich jediným účelem je poskytovat dotčenou veřejnou službu.

3.6. Ustanovení čl. 5 odst. 5, 7 a 8 týkající se přiměřeného zisku by měla uvádět snadno použitelnou metodu jeho výpočtu. Stávající přístup podobně jako přístup uvedený v rámci obsahuje metody, jako je interní míra návratnosti, které se pro místní služby obecného hospodářského zájmu ukazují jako příliš složité, a tudíž je odrazují od použití těchto metod pro výpočet vyrovnávací platby. Stanovení referenčních hodnot rentability je spojeno s nákladnými poradenskými službami, které jsou pro většinu poskytovatelů služeb obecného hospodářského zájmu nedosažitelné. EHSV žádá Komisi, aby tuto otázku vyjasnila, neboť praxe Komise potvrzuje přímé srovnání s rentabilitou souvisejících odvětví na základě dostupných oficiálních nebo soukromých zdrojů údajů obecně uznávaných jako plně reprezentativní.

3.7. Pobídky ke zvyšování efektivity jsou zohledňovány v čl. 5 odst. 6, ačkoli nejsou nijak definovány, což vyžaduje další vyjasnění, zejména pokud jde o řešení požadavku na sdílení nárůstu produktivity mezi podnikem, členským státem a/nebo uživateli. EHSV žádá Komisi, aby vyvrátila veškeré pochybnosti týkající se výkladu tohoto požadavku.

3.8. Podle ustanovení čl. 6 odst. 2 rozhodnutí by jakékoli nadměrné vyrovnání mělo aktivovat úpravu parametrů v budoucnu. Vyrovnávací platbu, která nepřesahuje 10 % průměrné roční částky, však lze převést do dalšího období. V zájmu plné jednotnosti by bylo vhodné v takovém případě parametry neaktualizovat, aby se předešlo opakovanému ocenění, které by pro pověřené poskytovatele znamenalo právní nejistotu v případech, které se nijak nedotýkají hospodářské soutěže. EHSV doporučuje, aby Komise zajistila pružnější přístup k menším překročením, která nepřesáhnou 10 % průměrného ročního vyrovnání, a vyňala je z povinnosti aktualizovat parametry.

3.9. Je třeba se vyhnout jakémukoli diskriminačnímu zacházení s místními a regionálními orgány, a tudíž i se službami obecného hospodářského zájmu poskytovanými na těchto úrovních. V současné době musí místní a regionální orgány předkládat své žádosti, odpovědi a pochybnosti úřední cestou prostřednictvím svého členského státu, neboť jen tento členský stát může vstoupit do formálního dialogu s Komisí o ustanoveních státní podpory. Informace, které místní a regionální orgány chtějí sdělit Komisi, tak musí nejprve přijmout příslušný členský stát. EHSV tudíž vyzývá Komisi, aby navázala strukturovanější dialog s místními a regionálními orgány o řízeních a problémech v oblasti státní podpory. Je také třeba přizpůsobit pravidla a požadavky týkající se státní podpory zvláštním potřebám a prostředkům, které mají k dispozici regionální a místní orgány, a zajistit tak spravedlivé a rovné zacházení v praxi.

4. Vyjasnění podmínek slučitelnosti podle rámce

4.1. Rámec podrobně stanoví jednotlivé požadavky pro zajištění slučitelnosti v souladu s čl. 106 odst. 2 SFEU a s judikaturou, která ji vykládá. Jakkoli poskytuje rozsáhlé vysvětlení kritérií, která Komise uplatňuje, často zaujímá příliš obezřetný postoj, jenž vytváří zbytečné problémy a vede k určité míře nejistoty. Praxe Komise ukazuje, že v mnoha oblastech byly problémy překonány uplatněním pragmatického výkladu rámce. Konkrétní odkazy na tato řešení by zvýšily právní jistotu, účinně by posílily rovné zacházení a současně by zachovávaly zásadu, podle níž by každá věc měla být přezkoumána po meritorní stránce. EHSV proto doporučuje, aby Komise dále specifikovala alternativní metody plnění požadavku, které se v praxi již obecně používají. Toto vyjasnění by vyvrátilo mnoho pochybností, kterým v současnosti orgány a poskytovatelé čelí.

4.2. Podle Smlouvy spadá svěřování a vymezení veřejné služby do základních pravomocí členských států. Odkazy v bodě 13 rámce na podmínky, které by služby obecného hospodářského zájmu/veřejné služby měly plnit, proto mohou sloužit jen jako užitečné vodítko. Zařazení těchto odkazů však může vzbuzovat oprávněné obavy týkající se potenciálního omezení pravomocí členských států. Je totiž na členských státech, aby ve veřejném zájmu rozhodly o standardech „kvality, bezpečnosti a dostupnosti, rovného zacházení a podpory univerzálního přístupu a práv uživatelů“, které by každá základní služba měla splňovat, bez ohledu na její pokrytí z hlediska trhu nebo působnosti. Členské státy mají rovněž pravomoc

v souladu s tím rozhodovat o tom, zda zajišťování těchto standardů vyžaduje službu obecného hospodářského zájmu/ veřejnou službu. Podmínky na trhu, ačkoli jsou vysoce relevantní, nemohou být nadřazeny pravomoci orgánů hájit veřejný zájem ani tuto pravomoc omezovat. EHSV proto navrhuje, aby Komise své kroky v tomto ohledu omezila na odkaz na své sdělení uvádějící pokyny, které omezuje oblast působnosti jejího posouzení na kontrolu případné zjevné chyby, tedy záležitost, která v konečném důsledku spadá do oblasti působnosti Soudního dvora.

4.3. Bod 14 rámce zbytečně stanoví podmínky pro pravomoci členských států k pověřování, neboť požaduje, aby členské státy provedly veřejné konzultace, a přihlédy tak k zájmům uživatelů a poskytovatelů, což znamená vměšování do pravomocí členských států, jež nespádají do oblasti pravomocí Komise. Jakkoli orgány vždy věnují řádnou pozornost zájmům zúčastněných stran, nařídít jim, aby potřebu pověření odůvodňovaly a aby vedly veřejné konzultace, nebo zavádět alternativní nástroje je sotva v souladu s ustanoveními a zásadami Smlouvy. Praxe ukazuje, že Komise tomuto pravidlu věnuje omezenou pozornost, zejména pokud členským státům brání v jeho vymáhání určité překážky. EHSV proto navrhuje, aby Komise tento bod přepracovala tak, aby se vyhnula povinným požadavkům, které by mohly narušit vnitrostátní legislativní postupy a vytvořit nežádoucí problémy.

4.4. Požadavek podle bodu 19 rámce, aby pověřující orgány dodržovaly pravidla Unie v oblasti zadávání veřejných zakázek, nebere v potaz skutečnost, že v návaznosti na balíček právních předpisů z roku 2014 týkajících se zadávání veřejných zakázek prošly sekundární právní předpisy v této oblasti důkladným přezkumem. Směrnice o zadávání veřejných zakázek se podle čl. 1 odst. 2 použije jen na nákupy prováděné veřejnými zadavateli a nemůže určovat závazný režim pro služby obecného hospodářského zájmu, neboť ty se týkají úkolů, které plní podniky v zastoupení příslušného orgánu. Jákýkoli požadavek podle práva pro zadávání veřejných zakázek by tudíž byl v rozporu se směrnicí, která je upravuje. Balíček právních předpisů z roku 2014 týkajících se zadávání veřejných zakázek také poprvé upravuje koncese. Bylo by však vysoce zavádějící vyvozovat, že by do tohoto režimu mohly spadat služby obecného hospodářského zájmu: koncese znamenají, že jakmile je koncese udělena, podniky přebírají veškeré riziko, což je v naprostém rozporu se službami obecného hospodářského zájmu, u nichž orgány kryjí nadměrné náklady spojené s provozováním dané služby, a tím riziko minimalizují. Tento režim by se použil jen v případě, že by se orgán rozhodl uplatnit na službu obecného hospodářského zájmu metodu koncese, v těchto případech by však neexistoval prvek podpory, neboť veškeré riziko by nesl pověřený poskytovatel. Na služby obecného hospodářského zájmu by se tudíž nepoužila ani pravidla pro zadávání veřejných zakázek, ani pravidla pro koncese. Z právního hlediska by rámec mohl pouze požadovat, aby členské státy v příslušných případech při výběru poskytovatelů, zejména pak soukromých poskytovatelů, uplatňovaly zásady transparentnosti a rovného zacházení, aniž by tento požadavek byl spojen s jakoukoli závaznou povinností. EHSV proto žádá Komisi, aby bod 19 rámce revidovala tak, aby řádně zohledňoval nové právní požadavky týkající se zadávání veřejných zakázek a koncesí.

4.5. Ačkoli bod 22 rámce stanoví, že výši vyrovnávací platby lze určit na základě očekávaných nebo skutečných nákladů a příjmů, praxe Komise příliš často vyžaduje, aby byly částky vyrovnávací platby stanoveny předem. Tato metoda výpočtu, která orgánům brání poskytnout vyrovnávací platbu *ex post* na základě skutečných čistých nákladů, se jeví jako zbytečné vměšování, které by mohlo vést k neřešitelným problémům, neboť v případě, že částky určené předem nepokryjí náklady, by byl poskytovatel vystaven systematickému podfinancování. Jestliže orgán poskytne dodatečnou podporu k překlenutí této mezery, navíc by v zásadě čelil potenciálním sankcím za porušení podmínek stanovených v rozhodnutí o pověření. Praxe Komise tuto nejednotnost do značné míry přehlížela, kromě případů, kdy na problém upozornil navrhovatel. Ačkoli se zdá vhodné stanovit metodiku pro výpočet vyrovnávací platby *ex ante*, výsledné předběžné částky by neměly mít závaznou povahu. Výpočet čistých nákladů a odpovídající vyrovnávací platby lze provést až poté, co budou k dispozici roční výsledky. EHSV proto vyzývá Komisi, aby zajistila plnou jednotnost a soulad s druhým kritériem podle věci Altmark tak, že spojí metodiku *ex ante* s plným uplatněním výpočtu čistých nákladů provedeným *ex post*, ledaže se orgán rozhodne stanovit vyrovnávací platbu v okamžiku pověření.

4.6. Metoda čistých ušetřených nákladů pro výpočet vyrovnávací platby vychází z předpokladu, že pokud by neexistoval závazek veřejné služby, pověřený poskytovatel by redukoval svou činnost a jeho cílem by bylo maximalizovat příjmy. Konvenční metoda čistých ušetřených nákladů by znamenala, že poskytovatel ukončí všechny ztrátové činnosti. Rozdíl mezi tímto srovnávacím scénářem a skutečnými výsledky poskytovatele služby určuje výši vyrovnávací platby. Komise v nedávné době prosazovala přístup založený na rentabilitě nákladů, kde by srovnávacím scénářem bylo ukončení činnosti, které podniku brání maximalizovat výsledky. Vyrovnávací platba tak kryje nejen dodatečné náklady služby obecného hospodářského zájmu, ale i méně efektivní činnosti, a to i pokud jsou rentabilní. Za účelem snížení vyrovnávacích plateb Komise požaduje, aby byly od vyrovnávací částky odečteny tržní a nemateriální výhody, které poskytovatel získává. Upřednostňování metody rentability nákladů vede k faktickým rozdílům při provádění jediné zásady, což snižuje právní

jistotu. EHSV doporučuje Komisi, aby schválila oba přístupy a v rámci poskytla pokyny k těmto přístupům, neboť rámec nyní neobsahuje téměř žádné informace k metodě stanovení příslušných hypotetických srovnávacích scénářů.

4.7. Pro většinu služeb obecného hospodářského zájmu se jako nevhodnější jeví metoda rozdělení nákladů, neboť její výpočet vychází z rozdílu mezi náklady na plnění závazku veřejné služby a odpovídajícími příjmy. Přesto členské státy, které tuto metodu chtějí použít, musí odůvodnit, proč nepoužívají metodu čistých ušetřených nákladů, která se jinak považuje za povinnou. Vzhledem k tomu, že metoda čistých ušetřených nákladů zahrnuje složitou a nákladnou analýzu a často jsou zapotřebí i externí poradenské služby, EHSV doporučuje, aby Komise uvedenou metodu uznala jako plně platnou na stejné úrovni jako metodu čistých ušetřených nákladů, vyjma specifických činností, jako jsou například poštovní služby, u nichž je tato metodika podle třetí poštovní směrnice stanovena jako závazná.

4.8. Bod 32 rámce týkající se příjmů náležitě zahrnuje nadměrné zisky ze zvláštních nebo výhradních práv. V nedávné praxi to však zahrnovalo i zisky z univerzálního poskytování i v případech, kdy nebyly odvozeny z uvedených práv, což vedlo k zavádějícím posouzením. Je třeba zdůraznit, že univerzální pokrytí znamená nevýhodu, neboť pověřený poskytovatel je povinen obsluhovat dané území bez ohledu na náklady s tím spojené. Pokud by tedy poskytovatel tuto službu poskytoval ziskově, byly by porušeny zásady Smlouvy, jestliže by tento přebytek měl povinně financovat jiné ztrátové závazky veřejné služby. EHSV tudíž žádá Komisi, aby tuto záležitost vyjasnila a aby rozlišila mezi zvláštními nebo výhradními právy spojenými s výhodou, u nichž je třeba zohledňovat zisk při financování závazků veřejné služby, a univerzálním pokrytím, které je pro pověřeného poskytovatele spojeno se znevýhodněním.

4.9. Přiměřený zisk, který rámec předpokládá, vyvolává určité otázky, které vyžadují další vyjasnění. Ačkoli rámec prosazuje používání interních měr návratnosti, uznává problémy, které jsou spjaty s uplatňováním této metody. V praxi tak Komise srovnává firmy z téhož odvětví nebo z odvětví souvisejících pomocí standardních kritérií rentability, jako je návratnost vlastního kapitálu (ROE) nebo rentabilita tržeb (ROS). Nedostatečná jistota v této věci však často vede k odlišným výsledkům. EHSV proto navrhuje, aby Komise uznala všechna standardní a zavedená kritéria rentability, namísto aby stanovila jedno konkrétní kritérium jako povinné. EHSV žádá Komisi, aby poskytla další vyjasnění norem rentability a aby povolila používání různých norem, místo aby členským státům uložila jednu konkrétní normu.

4.10. Povinný požadavek efektivity podle bodů 39 až 46 rámce se ukazuje být značnou překážkou pro zúčastněné strany i pro orgány. Vzhledem k tomu, že rámec nestanoví žádné vodítko, jak pobídky ke zvyšování efektivity vypočítávat, umožňuje praxe Komise velmi odchýlná posouzení, což narušuje dodržování zásad právní jistoty a rovného zacházení. EHSV tudíž žádá Komisi, aby dále vyjasnila alternativní metody výpočtu těchto pobídek, jejichž využívání by s ohledem na jejich složitost nemělo být závazné.

V Bruselu dne 6. července 2017.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Georges DASSIS
