

Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému „Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov – Reforma uplatňovania pravidiel EÚ v oblasti štátnej pomoci na služby všeobecného hospodárskeho záujmu“

[KOM(2011) 146 v konečnom znení]

(2011/C 248/26)

Hlavný spravodajca: **pán Raymond HENCKS**

Rada sa 23. marca 2011 rozhodla podľa článku 304 Zmluvy o fungovaní Európskej únie prekonzultovať s Európskym hospodárskym a sociálnym výborom

„Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov – Reforma uplatňovania pravidiel EÚ v oblasti štátnej pomoci na služby všeobecného hospodárskeho záujmu“

KOM(2011) 146 v konečnom znení.

Predsedníctvo poverilo 3. mája 2011 vypracovaním tohto stanoviska odbornú sekciu pre dopravu, energetiku, infraštruktúru a informačnú spoločnosť.

Vzhľadom na naliehavosť danej témy (článok 59 rokovacieho poriadku) bol pán Raymond HENCKS rozhodnutím Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na 472. plenárnom zasadnutí 15. a 16. júna 2011 (schôdza z 15. júna) vymenovaný za hlavného spravodajcu. Výbor prijal 136 hlasmi za, pričom 6 členovia hlasovali proti a 16 sa hlasovania zdržali, nasledujúce stanovisko:

1. Odporúčania

1.1 EHSV schvaľuje, že Komisia začala v rámci dialógu so zainteresovanými stranami uvažovať o prehodnotení a spresnení pravidiel financovania služieb všeobecného hospodárskeho záujmu.

1.2 EHSV úplne podporuje nový, viac diverzifikovaný a vyváženejší prístup, pokiaľ ide o jednotlivé druhy verejných služieb, a schvaľuje výnimku z notifikačnej povinnosti v prípade služieb vo verejnom záujme malého rozsahu a niektorých sociálnych služieb.

1.3 V tejto súvislosti žiada EHSV Komisiu, aby pre každý z týchto prípadov upresnila pravidlá vyplácania náhrad za poskytovanie služieb vo verejnom záujme, ak spĺňajú kritériá stanovené v rozsudku vo veci Altmark, a teda sa na ne neuplatňujú pravidlá „štátnej pomoci“.

1.4 S cieľom odstrániť skutočnosť, že tieto služby sa posudzujú výlučne od prípadu k prípadu, a to z legislatívneho i súdneho hľadiska, treba uvítať zámer Komisie objasniť rozdiel medzi službami všeobecného hospodárskeho záujmu (SGEI) a službami všeobecného záujmu nehospodárskeho charakteru (SGNEI). EHSV však aj naďalej zostáva presvedčený, že vzhľadom na problém presnej definície SGNEI/SGEI by bolo vhodnejšie nezameriavať sa na hospodársky či nehospodársky charakter, ale sústrediť sa na osobitné poslanie týchto služieb a záväzky služieb vo verejnom záujme.

1.5 EHSV sa preto domnieva, že v tomto rámci môžu byť pravidlá uplatňovania náhrad za poskytovanie služieb vo verejnom záujme vo vzťahu k štátnej pomoci demokratickejšie

pre desiatky tisíce verejných orgánov, ktoré ich budú musieť zaviesť, ak by sa uplatňovali na základe riadneho legislatívneho postupu v súlade s článkom 14 ZFEÚ, pod podmienkou, že budú v súlade so zmluvou.

1.6 A hoci je veľmi chvályhodné, že zaznela výzva, aby členské štáty viac zohľadňovali aspekty súvisiace s účinnosťou, nemali by sa zameriavať len na hospodárske kritériá, ale zohľadniť aj sociálne, územné a environmentálne aspekty a zároveň zväziť kritéria, ako sú kvalita, výsledky a udržateľnosť.

1.7 EHSV sa naopak obáva, že zavedenie aspektu účinnosti spôsobí, že kritériá posudzovania uvedené v rozhodnutí a rámci sa opäť zosúladi so štvrtým kritériom rozsudku (vo veci) Altmark. Okrem toho hrozí, že sa tento aspekt bude uplatňovať na všetky náhrady, teda aj na tie služby vo verejnom záujme, ktoré sú vyňaté z notifikačnej povinnosti.

1.8 Pokiaľ ide o zámer Komisie objasniť obmedzenia, ktorým čelia členské štáty pri klasifikácii hospodárskej činnosti ako SGEI, EHSV opätovne pripomína, že už roky požaduje, aby boli objasnené podmienky uplatňovania článku 106 ods. 2, ktorý sa vysvetľuje protichodnými spôsobmi.

2. Úvod

2.1 V jednotlivých členských štátoch existuje celý rad rôznych druhov verejnej finančnej pomoci počnúc štátnou pomocou pre zamestnanosť, na odbornú prípravu, na investície, na výskum, na ochranu životného prostredia, pre malé a stredné podniky, na záchranu a reštrukturalizáciu upadajúcich podnikov, cez pomoc rodinám, osobám v núdzi a pod., až po služby všeobecného záujmu (SGI).

2.2 V rámci pravidiel hospodárskej súťaže a vnútorného trhu sa podľa Zmluvy o fungovaní EÚ považuje štátna pomoc, bez ohľadu na jej povahu, za výhodu, ktorú vnútroštátne orgány na základe selektívneho výberu udeľujú jednému podniku alebo viacerým podnikom.

2.3 Pomoc štátu sa však považuje za štátnu pomoc len vtedy, ak spĺňa všetky nasledujúce kritériá:

- jej súčasťou je prevod verejných zdrojov zo strany národných, regionálnych či miestnych orgánov verejnej správy, a to buď priamo alebo nepriamo, prostredníctvom verejných alebo súkromných organizácií, a bez ohľadu na formu týchto zdrojov (subvencie, bonifikácie, garancie, kapitálové príspevky, provízie atď.),
- nie je súčasťou všeobecného rámca, ale je selektívna a má diskriminačný charakter voči ostatným podnikom alebo organizáciám,
- príjemcovi pomoci (súkromnému podniku alebo verejnej organizácii so ziskovým alebo neziskovým charakterom) poskytuje hospodársku výhodu, ktorú by v rámci svojich bežných hospodárskych aktivít nezískal,
- mohla by ovplyvniť hospodársku súťaž a obchod medzi členskými štátmi.

2.4 Ustanovenia zmluvy v zásade takúto štátnu pomoc zakazujú (články 107 a 108 ZFEÚ), určité druhy štátnej pomoci sú však povolené, ak si to vyžaduje všeobecný záujem (služby všeobecného záujmu, sociálna a regionálna súdržnosť, zamestnanosť, výskum a rozvoj, trvalo udržateľný rozvoj, podpora kultúrnej rozmanitosti a pod.) a ak slúžia na kompenzáciu zlyhania trhu, nesmú však narušiť hospodársku súťaž v rozsahu, ktorý by bol nezlučiteľný so záujmami EÚ.

2.5 Možnosť udeliť štátnu pomoc, ktorou členské štáty disponujú, bola vymedzená množstvom právnych predpisov a rozmanitých a vyvíjajúcich sa rozsudkov Európskeho súdneho dvora. Spoločne zaviedli záväzné pravidlá, ktorými sa musia riadiť krajiny, ktoré chcú poskytnúť štátnu pomoc.

2.6 Členské štáty musia, okrem výnimiek (minimálna pomoc, pomoc nižšia než určitá hodnota, pomoc pre určité vymedzené sektory), v zásade dodržať postup, ktorým Komisii oznamujú, akú pomoc zamýšľajú poskytnúť. Samotnú pomoc môžu poskytnúť až po oficiálnom schválení Komisiou.

2.7 Komisia, ktorá môže ako jediná rozhodovať o tom, či je štátna pomoc v súlade s ustanoveniami zmluvy (s možnosťou odvolať sa na Európskom súdnom dvore), má preto významné právomoci preskúmať prípady, prijať rozhodnutia a uložiť sankcie v tejto oblasti.

2.8 Na SGEI sa právne predpisy o štátnej pomoci nevzťahujú.

2.9 Otázka, ktorú si v súvislosti s SGEI kladú verejné orgány, je, či je náhrada za poskytovanie služieb vo verejnom záujme

zlučiteľná s ustanoveniami zmluvy v rámci pravidiel hospodárskej súťaže a vnútorného trhu.

2.10 Podľa rozsudku Súdneho dvora (vec Altmark Trans GmbH C280/00) opatrenie nepredstavuje štátnu pomoc, ak sú splnené všetky tieto podmienky:

1. záväzky služby vo verejnom záujme sú jasne definované;
2. kritériá, na základe ktorých sa vypočíta náhrada, sú stanovené vopred;
3. náhrada za služby vo verejnom záujme pokrýva len náklady a primeraný zisk;
4. podnik je vybraný na základe verejného obstarávania, ktoré umožňuje výber uchádzača schopného poskytnúť tieto služby pri najnižších nákladoch pre spoločnosť, alebo je náhrada určená na základe analýzy nákladov priemerného „dobře riadeného“ podniku v príslušnom sektore.

2.11 Po tomto rozsudku, ktorý sa nazýva rozsudok Altmark, si Komisia uvedomila, že len veľmi málo náhrad spĺňa tieto štyri podmienky, a () teda všetky ostatné náhrady predstavujú štátnu pomoc. Prijala preto balík opatrení „Monti – Kroes“, ktorý upresňuje:

1. prostredníctvom rozhodnutia, aké opatrenia sa nemusia oznamovať, hoci predstavujú štátnu pomoc (rozhodnutie 2005/842/ES o uplatňovaní článku 86 ods. 2 Zmluvy o ES/článku 106 ods. 2 ZFEÚ na štátnu pomoc vo forme náhrady za služby vo verejnom záujme udeľovanej niektorým podnikom povereným poskytovaním služieb všeobecného hospodárskeho záujmu);
2. prostredníctvom rámca – postupy posudzovania oznámení (rámec 2005/C297/04 pre štátnu pomoc vo forme náhrady za služby vo verejnom záujme);
3. Nový prístup k štvrtému kritériu Altmark, ktorý spočíva v tom, že sa náhrady vypočítavajú na základe dodatočných nákladov vyplývajúcich z osobitného posolania a nie porovnaním s priemerným „dobře riadeným“ a primerane vybaveným podnikom.

2.12 Platnosť tohto rámca, ktorého cieľom je vytvoriť pravidlá a zásady na stanovenie podmienok, za ktorých sú náhrady za poskytovanie služieb vo verejnom záujme zlučiteľné so „spoločným trhom“ v súlade s článkom 106 ods. 2 ZFEÚ, vyprší v novembri 2011.

2.13 Keďže v uvedenom rámci aj rozhodnutí bolo stanovené, že tieto pravidlá sa prehodnotia, Komisia začala proces prehodnotenia balíka „Monti – Kroes“. Konkrétne v roku 2008/2009 vyzvala členské štáty, aby predložili správy o uplatňovaní súčasného balíka, a v roku 2010 uskutočnila verejnú konzultáciu o tejto otázke.

2.14 Na základe týchto dvoch krokov vypracovala Komisia pokyny, ktoré zapracovala do tohto oznámenia. Cieľom je začať do júla predbežnú diskusiu s európskymi inštitúciami a ďalšími zainteresovanými stranami, ktoré by potom slúžili ako základ pre vypracovanie návrhov dokumentov.

3. Obsah oznámenia

3.1 S cieľom *vypracovať jasnejšie, jednoduchšie a primeranejšie nástroje* sa v oznámení uvádza, že je potrebné:

- upresniť
 - rozlíšenie medzi činnosťami hospodárskeho a nehospodárskeho charakteru,
 - obmedzenia, ktorým čelia členské štáty pri klasifikácii hospodárskej činnosti ako SGEI,
 - ich poskytovanie pri najmenších nákladoch najúčinnjším a najefektívnejším spôsobom,
 - prepojenie so sektorovými pravidlami uplatniteľnými na SGEI,
- prijať diverzifikovanejší a primeranejší prístup, pokiaľ ide o rôzne druhy SGEI,
- zjednodušiť uplatňovanie pravidiel na niektoré druhy služieb malého rozsahu poskytovaných na miestnej úrovni, ktoré majú obmedzený vplyv na obchod medzi členskými štátmi, a na niektoré druhy sociálnych služieb všeobecného záujmu,
- pripisovať v prípade komerčných služieb veľkého rozsahu, ktoré majú zjavný európsky rozmer, väčší význam aspektom súvisiacim s účinnosťou a hospodárskou súťažou.

4. Všeobecné pripomienky

4.1 EHSV podporuje postupy členských krajín a ďalších priamo zainteresovaných strán, ktoré, či už v správe o uplatňovaní súčasného balíka opatrení „Monti – Kroes“ alebo počas verejnej konzultácie v tejto oblasti, vyslovili požiadavku, aby boli prehodnotené pravidlá týkajúce sa štátnej pomoci na SGEI s cieľom odstrániť právnu neistotu a dosiahnuť vyváženejšie zohľadnenie hospodárskych, sociálnych a environmentálnych záujmov.

4.2 EHSV v plnej miere podporuje diverzifikovanejší a primeranejší prístup k rôznym druhom služieb vo verejnom záujme, ktorého cieľom je objasniť pravidlá ich financovania. Taktiež schvaľuje výnimku z notifikačnej povinnosti v prípade služieb vo verejnom záujme malého rozsahu a niektorých sociálnych služieb, ktoré bude treba presne určiť. Mimoriadne dôležité je zachovať výnimky v niektorých oblastiach (t. j. zamestnávanie zraniteľných skupín, ako sú ľudia so zdravotným postihnutím).

4.3 EHSV si v tejto súvislosti kladie otázku, aké dôvody viedli Komisiu k tomu, aby obmedzila tieto výnimky z notifikačnej povinnosti na služby malého rozsahu poskytované len na miestnej úrovni, keď už samotná požiadavka, aby

neovplyvnili obchod medzi členskými štátmi by mala stačiť na miestnej i regionálnej a dokonca aj na celoštátnej úrovni.

4.4 V oznámení sa uvádza, že revíziu tohto súboru predpisov je potrebné vnímať v kontexte všeobecných cieľov Komisie v oblasti služieb vo verejnom záujme, najmä v kontexte jej oznámenia „Na ceste k Aktu o jednotnom trhu“, ako aj stratégie Európa 2020.

4.5 EHSV v tejto súvislosti pripomína, že vo svojom stanovisku k Aktu o jednotnom trhu (INT/548 z 15. marca 2011) sa vyjadril, že „cieľom oznámenia a ostatných opatrení týkajúcich sa verejných služieb by mala byť podpora členských štátov pri rozvíjaní a zlepšovaní ich verejných služieb v súlade s protokolom o službách všeobecného záujmu“.

4.6 V tejto súvislosti EHSV žiada Komisiu, aby pre každý z týchto prípadov upresnila pravidlá vyplácania náhrad za poskytovanie služieb vo verejnom záujme, ak spĺňajú kritériá Altmark, a teda sa na ne neuplatňujú pravidlá štátnej pomoci. V súčasnosti stále pretrváva nedostatočná informovanosť o notifikačných postupoch a rôznych výnimkách. Výsledkom je obmedzený trh, pretože organizácie odkázané pri poskytovaní efektívnych služieb na kompenzáciu nie sú schopné hospodárskej súťaže, čo má priamy vplyv na život občanov EÚ, ktorí sú tak pripravení o kvalitné a dostupné služby.

4.7 EHSV sa domnieva, že skutočnosť, že v protokole o službách všeobecného záujmu sa rozlišuje medzi službami hospodárskeho a nehospodárskeho charakteru bez toho, aby sa vyriešil problém rozlíšenia týchto dvoch kategórií, je dôkazom, že túto koncepciu a postupy treba objasniť, a to aj pokiaľ ide o úlohu neziskových organizácií či vymedzenie pojmu „primeraný zisk“, aby sa odstránilo to, že tieto služby sa posudzujú výlučne od prípadu k prípadu, z legislatívneho i súdneho hľadiska. Z dôvodu dvojakeho cieľa sociálnych politík a politík v oblasti hospodárskej súťaže je potrebná jasnejšia koncepcia týkajúca sa „primeraného zisku“. Preto by bolo prospešnejšie, keby sa na európskej úrovni mohli pravidelne poskytovať usmernenia a výklad príslušných kritérií.

4.8 Zámer Komisie objasniť rozdiel medzi SGEI a SGNEI možno preto len uvítať. Ako už EHSV uviedol vo svojom stanovisku na tému „Budúcnosť služieb všeobecného záujmu“ (CESE 976/2006), rozdiel medzi hospodárskym a nehospodárskym charakterom zostáva hmlistý a nejasný.

4.9 Vzhľadom na ťažkosti pri tvorení vyčerpávajúcej definície pojmov na jednej strane a na riziko, ktoré je obsiahnuté v restriktívnom prístupe na druhej strane, EHSV je aj naďalej presvedčený, že sa netreba zameriavať na rozlišovanie medzi hospodárskou a nehospodárskou stránkou, ale sústrediť sa na špecifické poslanie týchto služieb a na nároky (povinnosť poskytovať služby vo verejnom záujme), ktoré na ne kladú verejné orgány v súvislosti s plnením ich funkcie a ktoré bude potrebné jasne stanoviť.

4.10 Hoci Lisabonská zmluva prostredníctvom protokolu o službách všeobecného záujmu stanovila spôsob uplatňovania pravidiel pre SGI hospodárskeho i nehospodárskeho charakteru, tá istá zmluva zaviedla v článku 14 nový právny základ služieb všeobecného hospodárskeho záujmu. Rada a Európsky parlament pritom majú za úlohu prostredníctvom právnych predpisov a v súlade s bežným legislatívnym postupom stanoviť zásady a podmienky, najmä hospodárske a finančné, za ktorých budú môcť tieto služby plniť svoj účel.

4.11 EHSV sa preto domnieva, že v tomto rámci môžu byť pravidlá uplatňovania náhrad za poskytovanie služieb vo verejnom záujme vo vzťahu k štátnej pomoci demokratickejšie pre desiatky tisíce verejných orgánov, ktoré ich budú musieť zaviesť, ak by sa uplatňovali na základe riadneho legislatívneho postupu v súlade s článkom 14 ZFEÚ, pod podmienkou, že budú v súlade so zmluvou.

4.12 EHSV schvaľuje zámer Komisie nabádať členské štáty, aby pripisovali väčší význam aspektom súvisiacim s účinnosťou. Nesmie sa však zameriavať len na čisto hospodárske kritériá, ale musí zohľadniť aj sociálne, územné a environmentálne aspekty, so zreteľom na osobitné poslanie, ktoré pre jednotlivé SGEI stanovili verejné orgány. Komisia by sa krátkodobo nemala obmedzovať na kritérium „efektivity“, ale tiež zohľadňovať kvalitu, výsledky a udržateľnosť služieb, najmä pri poskytovaní služieb v oblasti sociálnej a zdravotnej starostlivosti. Okrem toho by sa mali zohľadniť aj osobitosti podnikov sociálneho hospodárstva (družstvá, vzájomné spoločnosti, združenia a nadácie).

4.13 Pre väčšinu služieb všeobecného záujmu, ako napríklad sociálne služby a služby v oblasti zdravia, je okrem toho charakteristický asymetrický vzťah medzi poskytovateľmi a príjemcami, ktorý sa líši od komerčného vzťahu dodávateľ – spotrebiteľ. Služby všeobecného záujmu prinášajú často riešenia upravené na mieru, ktoré zohľadňujú osobitosti danej situácie

a potreby užívateľov. Môžu fungovať len na základe zásady solidarity a sú vo veľkej miere závislé od verejného financovania. EHSV by rád vyzval Komisiu, aby otvorila konzultácie s cieľom preskúmať, ktoré verejné služby v oblasti SGI by mohli spĺňať podmienky na udelenie skupinovej výnimky, keďže nemajú výrazný vplyv na hospodársku súťaž alebo nepoškodzujú cezhraničné príležitosti.

4.14 Zavedením kritéria účinnosti sa opäť zosúladiť kritéria posudzovania uvedené v rozhodnutí a rámci so štvrtým kritériom rozsudku Altmark. Hrozí, že by sa však potom mohlo uplatňovať na všetky náhrady vrátane náhrad poskytovaných za služby malého rozsahu poskytované na miestnej úrovni, ktoré majú obmedzený vplyv na obchod medzi členskými štátmi, ako aj na niektoré druhy sociálnych služieb všeobecného záujmu, ktoré však Komisia zamýšľa vyňať z notifikačnej povinnosti a považovať ich za zlučiteľné s vnútorným trhom. To znamená, že tieto služby budú aj naďalej podrobené kontrole *a posteriori*, z čoho vyplýva nová právna neistota.

4.15 Takáto neistota vládne, aj pokiaľ ide o právomoci, ktoré má Komisia pri hodnotení účinnosti, hoci vo veci M6/TF1 (T-568/08 a T573/08) jej tribunál túto právomoc odňal.

4.16 Pokiaľ ide o zámer Komisie objasniť obmedzenia, ktorým čelia členské štáty pri klasifikácii hospodárskej činnosti ako SGEI, EHSV už roky požaduje, aby boli objasnené podmienky uplatňovania článku 106 ods. 2, ktorý sa vykladá protichodným spôsobom, a to až do takej miery, že sa na jednej strane chápe ako derogácia alebo výnimka zo všeobecných pravidiel zmluvy (pozri oznámenie z 20. novembra 2007), a na strane druhej sa v bielej knihe z roku 2004 uvádza, že „v prípade rozporu má prednosť efektívne plnenie úloh všeobecného záujmu pred uplatňovaním pravidiel zmluvy“.

V Bruseli 15. júna 2011

Predseda
Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru
Staffan NILSSON