

**Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru – Uplatňovanie pravidiel štátnej pomoci na poskytovanie náhrad za služby všeobecného hospodárskeho záujmu**

**(rozhodnutie 2012/21/EÚ a rámec Spoločenstva)**

**(stanovisko z vlastnej iniciatívy)**

(2017/C 345/07)

Spravodajkyňa: **Milena ANGELOVA**

Rozhodnutie plenárneho zhromaždenia	22. 9. 2016
Právny základ	článok 29 ods. 2 rokovacieho poriadku stanovisko z vlastnej iniciatívy
Príslušná sekcia	sekcia pre dopravu, energetiku, infraštruktúru a informačnú spoločnosť
Prijaté v sekcii	14. 6. 2017
Prijaté v pléne	6. 7. 2017
Plenárne zasadnutie č.	527
Výsledok hlasovania (za/proti/zdržalo sa)	116/0/0

## 1. Závěry a odporúčania

1.1. Európsky hospodársky a sociálny výbor (EHSV) oceňuje vykonávanie balíka služieb všeobecného hospodárskeho záujmu (SVHZ), ktorý prináša poskytovateľom služieb vo verejnom záujme právnu istotu. Balík vytvára správnu rovnováhu medzi potrebou posilňovať a podporovať SVHZ a cieľom predchádzať potenciálnemu narušeniu hospodárskej súťaže. Ako však vyplynulo zo štúdie s názvom „Preskúvanie správ členských štátov o vykonávaní rozhodnutia Európskej komisie o poskytovaní štátnej pomoci na služby všeobecného hospodárskeho záujmu“, zainteresované strany na regionálnej a miestnej úrovni, predovšetkým poskytovatelia SVHZ, ktorí sú vo verejnom vlastníctve, vyjadrili obavy v súvislosti s kľúčovými problémami v súčasných pravidlách ktoré vytvárajú zbytočné prekážky alebo nedostatok právnej istoty. EHSV preto vyzýva Komisiu, aby prijala opatrenia potrebné na zlepšenie súčasných pravidiel a ich praktického uplatňovania, poskytla usmernenia, vytvorila súbor najlepších postupov a v prípade potreby preskúmala potrebu aktualizácie a zmeny tohto balíka.

1.2. EHSV po preskúmaní prvých dvoch vlín správ členských štátov o vykonávaní balíka SVHZ so znepokojením konštatuje, že neriešia základný problém týkajúci sa požiadaviek na zlučiteľnosť, čo je záležitosť, ktorej sa príslušný rámec hĺbkovo venuje.

1.3. EHSV konštatuje, že vo väčšine prípadov nedostatok istoty alebo značné náklady na plnenie požiadaviek vytvárajú prekážky, ktoré príslušným orgánom do značnej miery bránia v plnom vykonávaní politiky SVHZ. Takéto prekážky intenzívne vplývajú na regionálne a miestne orgány, keďže dialóg medzi členskými štátmi a Komisiou o prípadoch štátnej pomoci vedie ústredná štátna správa, zatiaľ čo ostatné úrovne správy nemajú priamy prístup k tomuto procesu.

1.4. Skutočnosť, že na regionálnej a miestnej úrovni sa nahlasuje len niekoľko SVHZ, podľa uvedenej štúdie dokazuje, že nedostatok priamych napojení na Komisiu bráni náležitému financovaniu služieb vo verejnom záujme, v dôsledku čoho sa príslušné orgány väčšmi zdráhajú naplno využívať toto rozhodnutie a rozptýliť pochybnosti týkajúce sa jeho vykonávania.

1.5. EHSV vyzýva Európsku komisiu, aby preskúmala možnosti vylepšenia rozhodnutia a rozšírenia jeho rozsahu pôsobnosti tak, aby riešilo tieto prvky:

1.5.1. EHSV navrhuje, aby Komisia odstránila prahovú hodnotu pre udelenie výnimky a aby do rozhodnutia zahrnula všetky SVHZ bez ohľadu na sumu ročnej náhrady. Dôkladné preskúmanie jeho súčasného vykonávania dokazuje, že obmedzí administratívne náklady a ťažkosti, ktorým by príslušné orgány inak čelili, a to najmä na miestnej úrovni, bez akéhokoľvek narušenia hospodárskej súťaže.

1.5.2. Vzhľadom na trh práce a problematický nesúlad medzi ponúkanými a požadovanými zručnosťami EHSV vyzýva Komisiu, aby zväzila využitie oprávnených služieb na zlepšenie poznatkov a kvalifikácie ľudí, čo im umožní zlepšiť si pracovné vyhliadky, a tak preskúmala možnosť rozšírenia rozsahu pôsobnosti rozhodnutia.

1.5.3. EHSV vyzýva Komisiu, aby dôkladne preskúmala a prípadne zmenila určité texty rozhodnutia, najmä pokiaľ ide o: lehotu na uchovávanie záznamov o všetkých informáciách potrebných na určenie zlučiteľnosti poskytnutej náhrady; objasnenie toho, že lehota poverení by nemala mať žiadny zásadný vplyv na ich obnovenie alebo predĺženie ani na oprávnenosť poskytovateľov služieb vykonávať svoje poverenie; stanovenie ľahko prístupnej metódy výpočtu primeraného zisku; poskytnutie ďalšieho objasnenia, pokiaľ ide o riešenie požiadavky na delbu prírastkov efektívnosti produkcie medzi podnikmi; a zabezpečenie pružnejšieho prístupu k menšiemu prekročovaniu prahových hodnôt, ktoré nepresahuje 10 % priemernej ročnej náhrady, a to jeho oslobodením od aktualizácie príslušných parametrov.

1.6. EHSV sa domnieva, že treba podrobnejšie objasniť podmienky zlučiteľnosti uvedené v príslušnom rámci, ktoré sa týkajú:

- bližšej špecifikácie alternatívnych spôsobov plnenia požiadavky na zabezpečenie zlučiteľnosti v súlade s článkom 106 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ), ktoré už značne využíva vo svojej praxi,
- vyhýbania sa povinným požiadavkám, ktoré by mohli narušovať vnútroštátne zákonodarné postupy, čo by vytváralo zbytočné problémy,
- náležitého zohľadňovania nových právnych požiadaviek, pokiaľ ide o verejné obstarávanie a koncesie,
- spájania metodológie *ex ante* s plným využívaním výpočtu čistých nákladov *ex post*, pokiaľ príslušný orgán nedáva prednosť stanoveniu náhrady v podobe jednorazovej platby v čase poverenia,
- podporovania oboch prístupov na výpočet náhrady – celkových čistých nákladov aj čistých ušetrovaných nákladov a poskytnutia ďalšieho usmernenia k týmto prístupom v príslušnom rámci, keďže v súčasnosti neobsahuje takmer žiadnu zmienku o tom, ako stanoviť príslušné alternatívy,
- rozlišovania medzi osobitnými alebo výlučnými právami zahŕňajúcimi isté zvýhodnenie, ktoré by sa malo zohľadniť pri financovaní záväzkov služieb vo verejnom záujme, a všeobecným pokrytím, ktoré zahŕňa isté znevýhodnenie pre určeného poskytovateľa,
- poskytnutia podrobnejšieho objasnenia noriem ziskovosti a umožnenia toho, aby sa používali rôzne normy namiesto toho, aby sa členským štátom predpísala len jedna konkrétna norma,
- ďalšieho objasnenia alternatívnych spôsobov výpočtu týchto stimulov, ktorých používanie by vzhľadom na s tým súvisiacu zložitnosť nemalo byť záväzné.

1.7. EHSV konštatuje, že Európsky parlament a Rada neprijali nariadenia, ktorými sa stanovujú zásady a podmienky týkajúce sa služieb všeobecného hospodárskeho záujmu, najmä v hospodárskej a finančnej oblasti. Preto žiada Komisiu, Parlament a Radu, aby preskúmali možnosti splnenia tohto mandátu článku 14 Zmluvy o fungovaní Európskej únie bez toho, aby boli dotknuté právomoci členských štátov a pravidiel zmluvy uvedené v tomto článku.

## 2. Predmet stanoviska z vlastnej iniciatívy

2.1. Vo svojom akčnom pláne na rok 2017 EHSV zdôraznil význam služieb všeobecného hospodárskeho záujmu ako základného prvku nášho európskeho hospodárskeho a sociálneho modelu, ktorý je ako taký zakotvený v článku 14 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

2.2. V článku 14 sa EÚ a členské štáty vyzývajú k tomu, aby v rámci svojich právomocí dbali „o to, aby takéto služby fungovali na základe zásad a podmienok, najmä hospodárskych a finančných, ktoré im umožňujú plniť ich poslanie“. Ďalej sa v ňom stanovuje, že „Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom prostredníctvom nariadení ustanovia tieto zásady a podmienky bez toho, aby boli dotknuté právomoci členských štátov v súlade so zmluvami poskytovať, objednávať a financovať takéto služby“. Tento mandát sa doteraz nepremietol do konkrétnych legislatívnych iniciatív. Naopak, Európska komisia vypracovala na základe judikatúry Súdneho dvora Európskej únie rozsiahly súbor pravidiel štátnej pomoci, ktoré sa vzťahujú na SVHZ.

2.3. Podmienky zlučiteľnosti s pravidlami štátnej pomoci uvedenými v zmluve a s článkom 106 ods. 2 ZFEÚ sú sporné, a to už od roku 1997, keď Súd prvého stupňa rozhodol <sup>(1)</sup>, že náhrada poskytnutá firmám plniacim verejnoprávne poslanie by sa mala považovať za štátnu pomoc. Dovtedy platil konsenzus, že náhrada mimoriadnych nákladov vyplývajúcich z náročnejších povinností súvisiacich so SVHZ neposkytuje žiadne zvýhodnenie. Súdny dvor zmenil svoje stanovisko v roku 2001 <sup>(2)</sup>, keď dospel k záveru, že takáto náhrada by sa mohla považovať za štátnu pomoc len v prípade, keby prekročila dodatočné náklady, ktoré znáša určený poskytovateľ. Napokon, rozsudkom vo veci Altmark z roku 2003 <sup>(3)</sup> sa stanovili kritériá, ktoré by mal každý systém náhrad spĺňať na to, aby sa naň nevzťahovali pravidlá štátnej pomoci.

2.4. Európska komisia sa pri stanovovaní zlučiteľnosti SVHZ s pravidlami štátnej pomoci dôsledne riadi tromi úvodnými kritériami stanovenými vo veci Altmark. Vyžaduje si to:

- jasné vymedzenie záväzkov vyplývajúcich zo služieb vo verejnom záujme a osobitné poverenie pre určeného poskytovateľa prostredníctvom verejného aktu,
- stanovenie parametrov *ex ante* pre objektívny a transparentný výpočet náhrady,
- náhradu, ktorá by nemala prekročiť výdavky na vykonávanie služby vo verejnom záujme, s ohľadom na zodpovedajúci príjem a primeraný zisk,
- výber určeného poskytovateľa sa musí realizovať buď:
  - prostredníctvom postupu verejného obstarávania,
  - alebo stanovením úrovne náhrady na základe nákladov, ktoré by znášal priemerný, dobre fungujúci a náležite vybavený podnik pri poskytovaní takejto služby a ktoré sa doplnia o zodpovedajúci príjem a primeraný zisk.

2.5. V roku 2005 Komisia prijala balík členov Komisie Montiho a Kroesovej, ktorý bol v roku 2011 aktualizovaný (Almuniova balík), s kľúčovými pravidlami pre financovanie služieb vo verejnom záujme: balík zahŕňa oznámenie Komisie <sup>(4)</sup> (ďalej len „príslušný rámec“), v ktorom sa stanovujú podmienky zlučiteľnosti SVHZ, a rozhodnutie Komisie <sup>(5)</sup>, na základe ktorého sa od notifikácie oslobodzujú systémy, pri ktorých je nižšia pravdepodobnosť narušenia hospodárskej súťaže, a to z dôvodu ich obmedzeného financovania [v článku 2 ods. 1 písm. a) rozhodnutia sa ročná prahová hodnota stanovuje na 15 miliónov EUR] alebo zamerania činností, ktoré plnia sociálne potreby (t. j. nemocnice, zdravotnícka a dlhodobá starostlivosť, starostlivosť o deti, prístup na trh práce a opätovné začlenenie na trhu práce, sociálne bývanie, starostlivosť o zraniteľné skupiny a ich sociálne začlenenie, a tiež námorné spojenia s ostrovmi, letiskami a prístavmi s nízkym počtom cestujúcich). Komisia oznámila, že má v úmysle preskúmať tento súbor pravidiel po piatich rokoch od nadobudnutia ich účinnosti.

2.6. Cieľom EHSV v rámci jeho programu pre Európu je prostredníctvom tohto stanoviska z vlastnej iniciatívy prispieť k nadchádzajúcemu preskúmaniu Komisie, a to prostredníctvom podrobného preskúmania skúseností s vykonávaním balíka SVHZ. EHSV na tento účel zadal vypracovanie štúdie o uplatňovaní pravidiel týkajúcich sa SVHZ na náhradu z verejných prostriedkov s názvom Preskúmanie správ členských štátov o vykonávaní rozhodnutia Európskej komisie o poskytovaní štátnej pomoci na služby všeobecného hospodárskeho záujmu (Review of Member States' reports on the implementation of the European Commission Decision on the provision of State aid to the provision of services of general economic interest).

<sup>(1)</sup> Vec T-106/95.

<sup>(2)</sup> Vec C-53/00.

<sup>(3)</sup> Vec C-280/00.

<sup>(4)</sup> Ú. v. EÚ C 8, 11.1.2012, s. 15.

<sup>(5)</sup> Ú. v. EÚ L 7, 11.1.2012, s. 3.

2.7. Náhrady SVHZ majú len zriedkavo vplyv na hospodársku súťaž, keďže pokrývajú mimoriadne náklady, ktoré vznikajú určeným poskytovateľom pri plnení verejnoprávneho poslania. Ich zafaženie bremenom spojeným s notifikáciou štátnej pomoci teda pôsobí ako prehnaný krok, ktorý by bol odôvodnený len v prípadoch, keď by iní účastníci mohli utpieť nespochybniteľnú ujmu. Naopak, opatrenia EÚ sú nevyvážené, pokiaľ ide o správanie, ktoré závažne ohrozuje trhové podmienky, ako je napríklad dumpingový predaj zo strany tretích krajín alebo stanovovanie cien pod garantovanými úrovňami. Zdá sa teda, že na zabezpečenie toho, aby sa náležite plnili ustanovenia zmluvy posilňujúce tieto základné služby, treba rozšíriť rozsah pôsobnosti rozhodnutia, na základe ktorého sa SVHZ oslobodzujú od notifikačnej povinnosti, a zároveň posilniť právnu istotu a zvýšiť pružnosť pri implementácii pravidiel.

### 3. Aktualizácia rozhodnutia a rozšírenie jeho rozsahu pôsobnosti

3.1. EHSV je presvedčený, že rozhodnutie vytvára správnu rovnováhu medzi potrebou posilňovať a podporovať SVHZ a cieľom predchádzať potenciálnemu narušeniu hospodárskej súťaže. Oslobodenie od notifikácie znižuje administratívne náklady a ťažkosti, ktorým by príslušné orgány inak čelili, a to najmä na miestnej úrovni. Keďže sa na SVHZ, ktoré podľa rozhodnutia nie sú oprávnené, vzťahujú prísnejšie pravidlá, mali by mimo rozsahu pôsobnosti tohto rozhodnutia patriť len tie prípady, ktoré vzbudzujú mimoriadne obavy týkajúce sa hospodárskej súťaže, v súlade s cieľom sústreďovať na úrovni EÚ zdroje na kontrolu štátnej pomoci. Zo skúseností vyplýva, že Komisia schvaľuje prevažnú väčšinu schém SVHZ, ktoré preskúmala. Od prijatia rozhodnutia a príslušného rámca v roku 2012 len tri prípady SVHZ viedli k postupu hĺbkového preskúmania podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ. Dva prípady sa týkali poštových služieb (štátna pomoc SA.35608 týkajúca sa gréckej pošty Hellenic Post, ELTA a štátna pomoc SA.37977 týkajúca sa španielskej pošty), a ďalší nemocničného systému (štátna pomoc SA.19864 o financovaní nemocníc IRIS v bruselskom regióne) po vynesení rozsudku Súdneho dvora, ktorým sa zrušilo rozhodnutie o schválení účtov zo strany Komisie, keďže vzhľadom na zložitosť bolo potrebné formálne vyšetrovanie. Vo všetkých prípadoch, ktoré Komisia skúma, zohrávajú kľúčovú úlohu tvrdenia konkurentov, čím sa zabezpečuje úplná disciplína bez požadovania systematickej notifikácie schém SVHZ. Navyše, na zabezpečenie úplnej istoty judikatúra a prax Komisie poskytujú zainteresovaným stranám dostatočné usmernenie, pokiaľ ide o posúdenie toho, či môžu bezpečne uplatňovať toto rozhodnutie bez nutnosti notifikovať schémy SVHZ. EHSV preto navrhuje, aby Komisia odstránila prahovú hodnotu pre udelenie výnimky a aby do rozhodnutia zahrnula všetky SVHZ bez ohľadu na sumu ročnej náhrady, podľa vzoru systémov náhrad platných pre osobnú dopravu<sup>(6)</sup>.

3.2. Stanovenie prahovej hodnoty podľa objemu zahrnutej pomoci, ktorá je podnetom pre notifikáciu, môže mať význam z hľadiska kontroly na úrovni EÚ, najmä v prípadoch, keď poskytnutie pomoci zahŕňa netransparentné postupy, ako sú daňové úľavy a oslobodenia od dane, zvýhodnené úvery alebo verejné záruky. Okrem toho sa v rozhodnutí stanovuje, že osobitné činnosti si môžu vyžadovať kontrolu vzhľadom na obavy týkajúce sa hospodárskej súťaže, na základe čoho je možné zaviesť povinnú notifikáciu s cieľom riešiť tieto prípady. Ponechanie súčasnej prahovej hodnoty stanovenej v článku 2 ods. 1 písm. a) rozhodnutia na takej extrémne nízkej úrovni v každom prípade predstavuje pre príslušné orgány neprímeranú záťaž a nemá žiadny viditeľný prínos pre posilnenie hospodárskej súťaže. EHSV by preto chcel požiadať Komisiu, aby obmedzila notifikačnú požiadavku na tie formy pomoci alebo osobitné činnosti, pri ktorých by si potenciálne narušenie mohlo vyžadovať bližšie preskúmanie s cieľom zabezpečiť rovnaké podmienky.

3.3. EHSV vyzýva Európsku komisiu, aby preskúmala možnosť rozšírenia rozsahu pôsobnosti rozhodnutia s cieľom zabezpečiť oprávnenosť služieb týkajúcich sa zvyšovania poznatkov a kvalifikácií ľudí, a tým zlepšiť ich pracovné príležitosti. Navyše je potrebné objasniť šedé oblasti zahŕňajúce súkromný sektor, kde by sa zišlo ďalšie usmernenie.

3.4. Rozhodnutie by malo zabezpečiť plnú zlučiteľnosť s právom Spoločenstva vyššej právnej sily a zamedziť neprímeranej záťaži pre regionálne a miestne orgány. Konkrétne v článku 8 sa požaduje, aby si členské štáty ponechávali na obdobie poverenia a minimálne desať rokov od skončenia obdobia poverenia k dispozícii všetky informácie potrebné na zistenie, či je udelená náhrada zlučiteľná s týmto rozhodnutím. Toto pravidlo je v rozpore s článkom 17 nariadenia Rady (EÚ) 2015/1589, v ktorom sa stanovuje, že po uplynutí desaťročného obdobia sa akákoľvek poskytnutá pomoc nemôže vymáhať, a preto ju Komisia nepodrobuje kontrole oprávnenosti, ako ukazuje bežná prax. Uchovávanie informácií viac ako desať rokov, ktoré nemá pre kontrolu štátnej pomoci žiadny význam, predstavuje pre príslušné orgány neprímeranú záťaž a porušuje zásady proporcionality a riadnej správy, ktoré sú zakotvené v zmluve.

<sup>(6)</sup> Ú. v. EÚ L 315, 3.12.2007, s. 1.

3.5. Článok 2 ods. 2 rozhodnutia sa vzťahuje na poverenia udelené na maximálne desať rokov, okrem tých SVHZ, ktoré si vyžadujú významnú investíciu odôvodňujúcu dlhšie obdobie. Hoci podľa príslušného rámca si Komisia v praxi toto pravidlo všeobecne vykladá ako zabraňovanie tomu, aby poverenia presiahli uvedenú lehotu, znenie rozhodnutia by mohlo naznačovať, že podniky, ktoré plnia verejnoprávne poslanie dlhšie obdobie, by nemuseli patriť do rozsahu jeho pôsobnosti. EHSV preto požaduje, aby Komisia jasne uviedla, že lehota poverení by nemala mať žiadny zásadný vplyv na ich obnovenie alebo predĺženie ani na oprávnenosť poskytovateľov služieb, ktorí plnia verejnoprávne poslanie. Táto otázka je mimoriadne citlivá v prípade poskytovateľov vo verejnom vlastníctve, ktorí získali poverenie od svojich orgánov, keďže ich jediným účelom je poskytovať príslušnú službu vo verejnom záujme.

3.6. V článku 5 ods. 5, 7 a 8, ktoré sa týkajú primeraného zisku, by sa mala stanoviť ľahko prístupná metóda výpočtu primeraného zisku. Súčasný prístup, podobne ako prístup stanovený v príslušnom rámci, zahŕňa metódy, ako je napríklad vnútorná miera výnosu, ktoré sa ukazujú ako príliš zložité pre miestne SVHZ, a preto odrádzajú od ich používania na výpočet náhrady. Stanovenie referenčných hodnôt ziskovosti zahŕňa nákladné poradenské služby, ktoré sú pre väčšinu SVHZ nedostupné. EHSV žiada Komisiu, aby túto otázku objasnila, keďže prax Komisie podporuje priame porovnanie so ziskovosťou príbuzných odvetví na základe dostupných oficiálnych alebo súkromných zdrojov údajov, ktoré sa vo všeobecnosti uznávajú ako plne reprezentatívne.

3.7. Hoci stimuly na zvyšovanie efektívnosti nie sú dostatočne vymedzené, zohľadňujú sa v článku 5 ods. 6, a preto si vyžadujú ďalšie objasnenie, najmä pokiaľ ide o riešenie požiadavky na delbu ziskov z efektívnosti produkcie medzi príslušným podnikom, členský štát a/alebo iných používateľov. EHSV žiada Komisiu, aby rozptýlila všetky pochybnosti o tom, ako vykladať túto požiadavku.

3.8. V článku 6 ods. 2 rozhodnutia sa stanovuje, že v prípade akejkoľvek nadmernej kompenzácie by sa príslušné parametre mali pre budúcnosť aktualizovať. Pokiaľ však náhrada nepresahuje 10 % priemernej ročnej sumy, možno túto náhradu preniesť do ďalšieho obdobia. Na zabezpečenie plného súladu by v uvedenom prípade nemalo dôjsť k aktualizácii parametrov, aby sa vyšlo z prehodeniu, ktoré by určeným poskytovateľom prinieslo právnu neistotu v prípadoch, ktoré nemajú vplyv na hospodársku súťaž. EHSV odporúča, aby Komisia zabezpečila pružnejší prístup k menšiemu prekročovaniu prahových hodnôt, ktoré nepresahuje 10 % priemernej ročnej náhrady, a to jeho oslobodením od aktualizácie príslušných parametrov.

3.9. Malo by sa zamedziť akémukoľvek diskriminačnému zaobchádzaniu s miestnymi a regionálnymi orgánmi, a tým aj so službami všeobecného hospodárskeho záujmu, ktoré sa na týchto úrovniach poskytujú. V súčasnosti musia miestne a regionálne orgány predkladať svoje žiadosti, odpovede a pochybnosti úradnou cestou v rámci svojho členského štátu, keďže len týmto spôsobom sa dá zapojiť do formálneho dialógu o ustanoveniach štátnej pomoci s Komisiou. Informácie vydávané miestnymi a regionálnymi orgánmi, ktorú sú určené Komisii, teda musí prijímať príslušný členský štát. EHSV preto vyzýva Komisiu, aby nadviazala štruktúrovanejší dialóg s miestnymi a regionálnymi orgánmi o postupoch a otázkach týkajúcich sa štátnej pomoci. Pravidlá a požiadavky týkajúce sa štátnej pomoci by sa tiež mali prispôsobiť osobitným potrebám a prostriedkom, ktoré majú regionálne a miestne orgány k dispozícii, čím by sa zabezpečilo spravodlivé a rovnaké zaobchádzanie v praxi.

#### 4. Objasnenie podmienok zlučiteľnosti v súlade s príslušným rámcom

4.1. V príslušnom rámci sa podrobne stanovujú rôzne požiadavky na zabezpečenie zlučiteľnosti v súlade s článkom 106 ods. 2 ZFEÚ a s príslušnou judikatúrou, ktorá ju vykladá. Hoci poskytuje dostatočné vysvetlenie kritérií, ktoré uplatňuje Komisia, často sa v ňom zaujíma príliš opatrný postoj, ktorý vytvára zbytočné problémy a určitý stupeň neistoty. Z praxe Komisie vyplýva, že takéto ťažkosti sa v mnohých oblastiach podarilo prekonať vďaka uplatňovaniu pragmatického výkladu tohto rámca. Uvedenie osobitných odkazov na tieto riešenia by zvýšilo právnu istotu a účinne by posilnilo rovnaké zaobchádzanie, pričom by sa zároveň zachovala zásada, že každý prípad by sa mal skúmať na základe svojej skutkovej podstaty. EHSV preto odporúča Komisii, aby bližšie spresnila alternatívne spôsoby plnenia tejto požiadavky, ktoré sa už značne využívajú v jej praxi. Takéto objasnenie by rozptýlilo mnohé pochybnosti, ktorým príslušné orgány a poskytovatelia v súčasnosti čelia.

4.2. Podľa zmluvy patrí poverovanie plnením verejného poslania a jeho vymedzenie do základnej právomoci členského štátu. Odkazy uvedené v bode 13 príslušného rámca na podmienky, ktoré by mali služby všeobecného záujmu resp. služby vo verejnom záujme spĺňať, teda môžu slúžiť len ako užitočné usmernenie. Zahrnutie týchto odkazov však môže vyvolať oprávnené obavy súvisiace s potenciálnym obmedzením právomocí členských štátov. Je totiž na členských štátoch, aby vo verejnom záujme rozhodovali o normách „kvality, bezpečnosti, dostupnosti, rovnakého zaobchádzania, presadzovania všeobecného prístupu a práv užívateľov“, ktoré by mala spĺňať každá základná služba bez ohľadu na jej trhové pokrytie

alebo poslanie. V súlade s tým majú členské štáty aj právomoc rozhodovať o tom, či si zabezpečenie týchto noriem vyžaduje SVHZ/službu vo verejnom záujme. Hoci majú trhové podmienky veľký význam, nemôžu prevažovať ani obmedzovať schopnosť príslušných orgánov brániť verejný záujem. EHSV preto navrhuje, aby tu Komisia obmedzila jej opatrenia na odkaz na svoje usmerňujúce oznámenie, ktorým sa obmedzuje rozsah pôsobnosti jej posúdenia na kontrolu potenciálnej existencie zjavného pochybenia, čo je vec, ktorá napokon patrí do právomoci Súdneho dvora.

4.3. V bode 14 príslušného rámca sa kladú prehnané podmienky na právomoci členských štátov, pokiaľ ide o udeľovanie verejnoprávneho poslanca, keďže sa od nich vyžaduje, aby vykonávali verejné konzultácie s cieľom zohľadniť záujmy používateľov a poskytovateľov, čím sa zasahuje do vnútroštátnych právomocí, ktoré nepatria do kompetencie Komisie. Keďže príslušné orgány vždy venujú náležitú pozornosť záujmom zainteresovaných strán, nútenie ich k tomu, aby odôvodňovali potrebu verejnoprávneho poslanca a vykonávali verejné konzultácie, prípadne zavádzanie alternatívnych nástrojov, je sotva v súlade s ustanoveniami a zásadami zmluvy. Z praxe Komisie vyplýva, že tomuto pravidlu venuje len obmedzenú pozornosť, najmä ak členské štáty čelia pri jeho presadzovaní prekážkam. EHSV preto navrhuje, aby Komisia prepracovala tento bod tak, aby sa vyhýbal povinným požiadavkám, ktoré by mohli narúšať vnútroštátne zákonodarné postupy, čo by vytváralo zbytočné problémy.

4.4. Požiadavka uvedená v bode 19 príslušného rámca, aby boli poverenia v súlade s pravidlami Únie v oblasti verejného obstarávania, neberie do úvahy skutočnosť, že sekundárne právne predpisy v tejto oblasti prešli po prijatí balíka o verejnom obstarávaní z roku 2014 dôkladným preskúmaním. Smernica o verejnom obstarávaní sa podľa svojho článku 1 ods. 2 vzťahuje len na nadobúdanie verejnými obstarávateľmi a nemôže zavádzať záväzný režim pre SVHZ, keďže sa týkajú úloh, ktoré podnik vykonáva v mene príslušného orgánu. Akákoľvek požiadavka podľa predpisov o verejnom obstarávaní by teda bola v rozpore s jej riadiacou smernicou. Balík o verejnom obstarávaní z roku 2014 po prvý raz upravuje aj koncesie. Bolo by však veľmi zavádzajúce usudzovať, že na SVHZ by sa mohol vzťahovať tento režim: koncesie naznačujú, že príslušné orgány podnikajú na seba po udelení koncesie preberajú všetko riziko, čo je v ostrom kontraste so SVHZ, kde príslušné orgány pokrývajú mimoriadne náklady vznikajúce pri plnení služby, čím sa riziko minimalizuje. Tento režim by sa uplatňoval len vtedy, keby sa príslušný orgán rozhodol uplatniť na SVHZ koncesné zaobchádzanie, ale v takýchto prípadoch by neexistoval žiadny prvok pomoci, keďže všetko riziko by znášal určený poskytovateľ. Na SVHZ by sa teda nevzťahovali obstarávacie ani koncesné pravidlá. Z právneho hľadiska môže príslušný rámec vyzývať členské štáty len k tomu, aby v prípade potreby uplatňovali pri výbere poskytovateľov, najmä tých súkromných, zásady transparentnosti a rovnakého zaobchádzania, bez záväznej povinnosti dodržiavať túto požiadavku. EHSV preto žiada Komisiu, aby zrevidovala bod 19 príslušného rámca s cieľom náležite zohľadniť nové právne požiadavky, pokiaľ ide o obstarávanie a koncesie.

4.5. Hoci sa v bode 22 príslušného rámca stanovuje, že výšku náhrady možno stanoviť buď na základe očakávaných nákladov a príjmov, alebo na základe skutočne vzniknutých nákladov a skutočne dosiahnutých príjmov, v praxi Komisie sa až príliš často vyžaduje, aby sa výška náhrady stanovila *ex ante*. Takáto metóda výpočtu, ktorá príslušným orgánom bráni v poskytovaní náhrady *ex post* podľa skutočných čistých nákladov, pôsobí ako nenáležité zasahovanie, ktoré by mohlo viesť k neriešiteľným problémom, keďže v prípade, keby sumy *ex ante* nedokázali pokryť čisté náklady, by poskytovateľ čelil neustálemu nedostatočnému financovaniu. Okrem toho, keby príslušný orgán poskytol dodatočnú podporu na vyplnenie tejto medzery, v zásade by čelil potenciálnym sankciám za porušenie podmienok stanovených v rozhodnutí o schválení. Prax Komisie túto nekonzistentnosť značne prehliada s výnimkou prípadov, keď na tento problém upozornil žiadateľ. Hoci sa stanovenie metodiky výpočtu náhrady *ex ante* zdá ako náležité, následné predbežné sumy by nemali mať záväzný charakter. K výpočtu čistých nákladov a zodpovedajúcej náhrady môže dôjsť až po tom, ako sú k dispozícii celoročné výsledky. EHSV preto vyzýva Komisiu, aby zabezpečila plnú konzistentnosť a súlad s druhým kritériom vo veci Altmark na základe spojenia metodológie *ex ante* s plným využívaním výpočtu čistých nákladov *ex post*, pokiaľ príslušný orgán nedáva prednosť stanoveniu náhrady v podobe jednorazovej platby v čase poverenia.

4.6. Metóda čistých ušetrených nákladov na výpočet náhrady vychádza z predpokladu, že v prípade absencie záväzku služieb vo verejnom záujme by určený poskytovateľ obmedzil svoje činnosti a zameral by sa na maximalizáciu príjmov. Konvenčná metóda čistých ušetrených nákladov by znamenala, že poskytovateľ by prerušil všetky stratové činnosti. Rozdiel medzi týmto alternatívnym scenárom a skutočnými výsledkami poskytovateľa služieb určuje výšku náhrady. Komisia nedávno obhajovala prístup vychádzajúci z nákladov na dosiahnutie ziskovosti, kde by alternatívnym riešením bolo prerušenie činností, ktoré podniku bránia v maximalizácii jeho výsledkov. Náhrada tak pokrýva nielen dodatočné náklady na SVHZ, ale aj menej efektívne činnosti, aj keď sú ziskové. S cieľom znížiť kompenzačné platby Komisia vyžaduje, aby sa trhové a nemateriálne zvýhodnenia, ktoré poskytovateľ využíva, odpočítali od výšky náhrady. Uprednostňovanie prístupu vychádzajúceho z nákladov na dosiahnutie ziskovosti *de facto* vedie k odchýlkam vo vykonávaní jednotnej zásady, čím sa

ohrozuje právna istota. EHSV odporúča, aby Komisia podporila oba prístupy a aby k nim poskytla ďalšie usmernenie v príslušnom rámci, ktorý v súčasnosti neobsahuje takmer žiadnu zmienku o tom, ako stanoviť príslušné alternatívy.

4.7. Metóda pridelovania nákladov sa zdá byť tou najvhodnejšou pre väčšinu SVHZ, keďže jej výpočet vychádza z rozdielu medzi nákladmi na plnenie záväzku služieb vo verejnom záujme a zodpovedajúcimi príjmami. Členské štáty, ktoré chcú použiť túto metódu, však musia zdôvodniť odmietnutie prístupu vychádzajúceho z čistých ušetrených nákladov, ktorý sa inak považuje za povinný. Keďže prístup vychádzajúci z čistých ušetrených nákladov zahŕňa zložitú a nákladnú analýzu a často sú potrebné externé poradenské služby, EHSV odporúča, aby Komisia uznala túto metódu za plne platnú a rovnocennú prístupu vychádzajúceho z čistých ušetrených nákladov s výnimkou osobitných činností, ako sú napríklad poštové služby, pri ktorých je táto metodika v súlade s treťou smernicou o poštových službách povinná.

4.8. Bod 32 príslušného rámca týkajúci sa príjmov právom zahŕňa nadmerný zisk pochádzajúci z osobitných alebo výhradných práv. V rámci nedávnej praxe to však zahŕňalo zisk z univerzálneho poskytovania, aj keď nevychádzal z takýchto práv, čo viedlo k zavádzajúcim hodnoteniam. Treba zdôrazniť, že univerzálne pokrytie naznačuje určité znevýhodnenie, pretože určený poskytovateľ je viazaný poskytovať službu na danom území bez ohľadu na vzniknuté náklady. Keby mal teda poskytovateľ vykonávať túto službu na základe ziskovosti, dochádzalo by k porušovaniu zásad stanovených v zmluve, ak by sa z tohto prebytku mali povinne financovať iné, stratové záväzky vyplývajúce zo služieb vo verejnom záujme. EHSV preto žiada Komisiu, aby tento bod objasnila a rozlišovala medzi osobitnými alebo výlučnými právami zahŕňajúcimi isté zvýhodnenie, ktoré by sa malo zohľadniť pri financovaní záväzkov vyplývajúcich zo služieb vo verejnom záujme, a všeobecným pokrytím, ktoré zahŕňa isté znevýhodnenie pre určeného poskytovateľa.

4.9. Primeraný zisk, ako sa predpokladá v príslušnom rámci, prináša isté otázky, ktoré si vyžadujú ďalšie objasnenie. Hoci sa v príslušnom rámci obhajuje používanie vnútornej miery výnosu, uznáva sa tiež obťažnosť súvisiaca s uplatňovaním tejto metódy. V praxi totiž Komisia porovnáva firmy z rovnakého alebo súvisiaceho odvetvia pomocou štandardných kritérií ziskovosti, ako sú rentabilita vlastného kapitálu alebo rentabilita tržieb. Nedostatočná istota v tejto otázke však vedie k rozdielnym výsledkom. EHSV preto navrhuje, aby Komisia uznávala všetky štandardné a osvedčené kritériá ziskovosti namiesto toho, aby stanovovala niektorú z nich za povinnú. EHSV žiada Komisiu, aby podrobnejšie objasnila normy ziskovosti a umožnila, aby sa používali rôzne normy namiesto toho, aby sa členským štátom predpísala len jedna konkrétna norma.

4.10. Požiadavka povinnej efektívnosti na základe bodov 39 až 46 príslušného rámca sa ukazuje ako hrozivá prekážka pre zainteresované strany, ako aj pre príslušné orgány. Keďže v príslušnom rámci sa neuvádza žiadny záchytný bod k tomu, ako vypočítavať stimuly na zvyšovanie efektívnosti, prax Komisie umožňuje veľmi odlišné hodnotenia, čím sa ohrozujú zásady právnej istoty a rovnakého zaobchádzania. EHSV preto žiada Komisiu, aby bližšie objasnila alternatívne spôsoby výpočtu týchto stimulov, ktorých používanie by vzhľadom na súvisiacu zložitú nemalo byť záväzné.

V Bruseli 6. júla 2017

*Predseda*  
Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru  
Georges DASSIS