

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Uporaba pravil o državni pomoči za nadomestilo, dodeljeno za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena

(Sklep 2012/21/EU in okvir Skupnosti)

(mnenje na lastno pobudo)

(2017/C 345/07)

Poročevalka: **Milena ANGELOVA**

Sklep plenarne skupščine	22. 9. 2016
Pravna podlaga	člen 29(2) poslovnika mnenje na lastno pobudo
Pristojnost	strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	14. 6. 2017
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	6. 7. 2017
Plenarno zasedanje št.	527
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	116/0/0

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja izvajanje svežnja o storitvah splošnega gospodarskega pomena, ki bo zagotovilo pravno varnost za izvajalce javnih storitev. S svežnjem se vzpostavlja ustrezno ravnovesje med potrebo po spodbujanju in podpiranju storitev splošnega gospodarskega pomena ter prizadevanji za preprečevanje morebitnega izkrivljanja konkurence. Vendar pa deležniki na regionalni in lokalni ravni, zlasti izvajalci storitev splošnega gospodarskega pomena v javni lasti (objavljeno v študiji EESO o pregledu poročil držav članic o izvajanju sklepa Komisije o dodeljevanju državne pomoči za izvajanje storitev splošnega gospodarskega pomena), izražajo pomisleke o ključnih vprašanjih v sedanjih pravilih, ki povzročajo nepotrebne ovire ali zmanjšujejo pravno varnost. Zato EESO poziva Komisijo, naj sprejme potrebne ukrepe za izboljšanje sedanjih pravil in njihove uporabe v praksi, zagotovi smernice, oblikuje zbirko najboljših praks in po potrebi prouči, ali je treba sveženj posodobiti in spremeniti.

1.2 Ob pregledu prvih dveh sklopov poročil držav članic o izvajanju svežnja o storitvah splošnega gospodarskega pomena EESO z zaskrbljenostjo ugotavlja, da se v njiju ne obravnava temeljno vprašanje o zahtevah glede združljivosti, ki je v okviru Evropske unije izčrpno obravnavano.

1.3 EESO ugotavlja, da se zaradi pomanjkanja varnosti ali visokih stroškov, povezanih z izpolnjevanjem zahtev, v večini primerov pojavljajo ovire, ki oblasti nesorazmerno omejujejo pri celovitem izvajanju politike na področju storitev splošnega gospodarskega pomena. Te ovire močno prizadenejo regionalne in lokalne oblasti, saj lahko v dialogu o primerih državne pomoči s Komisijo sodelujejo le centralne vlade, druge upravne ravni pa nimajo neposrednega dostopa do tega procesa.

1.4 Malo število znanih primerov storitev splošnega gospodarskega pomena na regionalni in lokalni ravni (glede na prej omenjeno študijo) dokazuje, da pomanjkanje neposrednega stika s Komisijo ovira ustrezno financiranje javnih storitev, zato se ustrezni organi ne odločajo za polno uporabo sklepa in odpravljanje nejasnosti v zvezi z njegovim izvajanjem.

1.5 EESO poziva Evropsko komisijo, naj prouči možnosti za izpopolnitev sklepa in razširitev njegovega področja uporabe, da se obravnavajo naslednja vprašanja:

1.5.1 EESO predlaga, naj Komisija odpravi prag, ki je določen za izjemo, in v sklep vključi vse storitve splošnega gospodarskega pomena, ne glede na letni znesek nadomestila. Natančni pregled sedanjega izvajanja sklepa dokazuje, da bi ta ukrep po eni strani zmanjšal upravne stroške in zaplete, ki bi jih morali organi sicer obravnavati, zlasti na lokalni ravni, po drugi strani pa ne bi v nobenem primeru povzročil izkrivljanja konkurence.

1.5.2 Glede na trg dela in izzive zaradi nenehne neuskkljenosti med ponudbo spretnosti in povpraševanjem po njih, EESO poziva Komisijo, naj prouči možnost za razširitev področja uporabe sklepa, tako da bo ponujene storitve, katerih cilj je izboljšanje znanja in kvalifikacij posameznikov ter s tem njihovih možnosti za zaposlitev, mogoče opredeliti kot upravičene.

1.5.3 EESO poziva Komisijo, naj skrbno pregleda in po potrebi spremeni določene dele sklepa, zlasti kar zadeva naslednje elemente: rok za vodenje evidence o vseh podatkih, potrebnih za ugotavljanje združljivosti dodeljenega nadomestila; pojasnilo, da obdobje pooblastitve ne bi smelo vplivati na obnovitev ali podaljšanje oziroma upravičenost izvajalcev storitev, ki so odgovorni za opravljanje določene storitve; opredelitev enostavne metode za izračun zmernega dobička; zagotovitev dodatnih pojasnil pri obravnavi dodatne zahteve za delitev povečanja proizvodne učinkovitosti med podjetji; zagotovitev prožnejšega pristopa glede manjših prekoračitev, ki ne presegajo 10 % povprečnega letnega nadomestila, da bodo izvzete iz zahteve po posodobitvi parametrov.

1.6 EESO meni, da je treba dodatno pojasniti pogoje za združljivost iz okvira, ki se navezujejo na:

- podrobnejšo opredelitev alternativnih možnosti za izpolnitev zahteve glede zagotavljanja združljivosti v skladu s členom 106(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), ki se že uporabljajo v splošni praksi;
- izogibanje zavezujočim zahtevam, ki bi lahko posegale v nacionalne zakonodajne postopke in tako povzročile nepotrebne težave;
- ustrezno upoštevanje novih pravnih zahtev glede javnih naročil in koncesij;
- povezovanje metodologije za predhodno ocenjevanje s celovitim naknadnim izračunom stroškov, razen če pristojni organ raje določi nadomestilo v pavšalnem znesku ob pooblastitvi;
- spodbujanje obeh pristopov za izračunavanje nadomestila (neto skupna vrednost stroškov in metodologija NAC) ter zagotavljanje dodatnih smernic v zvezi z njima znotraj okvira, saj ta sedaj ne vsebuje skoraj nobenih navodil glede opredelitve ustreznega hipotetičnega poteka dogodkov;
- razlikovanje med posebnimi in izključnimi pravicami, ki pomenijo prednost, katere koristi bi bilo treba upoštevati pri financiranju obveznosti javne storitve, in splošno pokritostjo, ki izbranega izvajalca postavlja v manj ugoden položaj;
- zagotavljanje dodatnih pojasnil glede standardov donosnosti in dovoljenje za uporabo različnih standardov, namesto da se vsem državam članicam naloži določen standard;
- dodatno pojasnilo alternativnih načinov za izračunavanje teh spodbud, katerih uporaba glede na povezano kompleksnost ne bi smela biti zavezujoča.

1.7 EESO ugotavlja, da Evropski parlament in Svet nista sprejela predpisov, ki bi določali načela in pogoje, še posebej v zvezi z gospodarskim in finančnim področjem, za storitve splošnega gospodarskega pomena. Zato poziva Komisijo, Parlament in Svet, naj preučijo, kako bi se lahko izpolnilo to pooblastilo v skladu s členom 14 Pogodbe o delovanju Evropske unije, ne da se bi pri tem posegalo v pristojnost držav članic in določbe Pogodbe iz tega člena.

2. Predmet mnenja na lastno pobudo

2.1 EESO je v akcijskem načrtu za leto 2017 poudaril, da so storitve splošnega gospodarskega pomena ključni element evropskega ekonomskega in socialnega modela, ki je opisan v členu 14 PDEU.

2.2 Člen 14 določa, da morajo Unija in države članice v okviru svojih pristojnosti skrbeti za to, da „takšne službe delujejo na podlagi načel in pogojev, zlasti ekonomskih in finančnih, ki jim omogočajo izpolnjevanje njihovih nalog“. Poleg tega je zapisano, da „Evropski parlament in Svet z uredbami, sprejetimi po rednem zakonodajnem postopku, določita ta načela in pogoje brez poseganja v pristojnosti držav članic, da v skladu s Pogodbama zagotavljajo in financirajo take službe ter naročajo njihove storitve“. To pooblastilo doslej ni bilo preneseno v posebne zakonodajne pobude. Nasprotno pa je Evropska komisija v skladu s sodno prakso Sodišča Evropske unije pripravila obsežen sklop pravil o državni pomoči, ki se uporabljajo za storitve splošnega gospodarskega pomena.

2.3 Pogoji za združljivost s pravili o državni pomoči iz Pogodbe in členom 106(2) PDEU so bili sporni celo potem, ko je Splošno sodišče leta 1997 ⁽¹⁾ razsodilo, da je treba nadomestila za podjetja, ki izvajajo naloge na področju javnih storitev, obravnavati kot državno pomoč. Do takrat je veljalo soglasje, da nadomestilo za dodatne stroške, ki nastanejo zaradi zahtevnejših obveznosti, povezanih s storitvami splošnega gospodarskega pomena, ne pomeni prednosti. Sodišče je svoje stališče spremenilo leta 2001 ⁽²⁾, ko je presodilo, da se lahko nadomestilo šteje za državno pomoč le, če presega dodatne stroške, ki jih krije izbrani izvajalec. Na koncu so bila v sodbi v zadevi Altmark leta 2003 ⁽³⁾ opredeljena merila, ki jih mora izpolnjevati posamezna shema za nadomestila, da ne spada na področje pravil o državni pomoči.

2.4 Evropska komisija določa skladnost storitev splošnega gospodarskega pomena s pravili o državni pomoči, pri čemer natančno upošteva tri uvodna merila iz zadeve Altmark. Zahteva se naslednje:

- jasna opredelitev obveznosti javnih storitev in posebno pooblastilo za izbranega izvajalca na podlagi javnega akta;
- predhodna določitev parametrov za objektivni in pregleden izračun nadomestila;
- nadomestilo ne sme presegati stroškov, ki nastanejo zaradi izvajanja javne storitve, pri čemer je treba upoštevati ustrezni dohodek in zmerni dobiček;
- izbor izbranega izvajalca je treba opraviti bodisi:
 - na podlagi javnega naročila;
 - z določitvijo stopnje nadomestila na podlagi stroškov, ki bi pri izvajanju storitve nastali v povprečnem, dobro vodenem in ustrezno opremljenem podjetju, ob upoštevanju ustreznih prihodkov in zmernega dobička.

2.5 Komisija je leta 2005 sprejela sveženj Monti-Kroes, posodobljen leta 2011 (sveženj Almunia), ki je vseboval ključna pravila za financiranje storitev splošnega gospodarskega pomena. Zajema sporočilo Komisije ⁽⁴⁾ (v nadaljnjem besedilu: okvir), v katerem so opredeljeni pogoji za združljivost storitev splošnega gospodarskega pomena, in sklep Komisije ⁽⁵⁾, ki določa, da obveznost priglasitve ne velja za sheme, ki zaradi omejenega financiranja ne pomenijo večjega tveganja za izkrivljanja konkurence (v členu 2(1)(a) sklepa je določen letni prag v višini 15 milijonov EUR) ali pa se osredotočajo na dejavnosti, namenjene izpolnjevanju socialnih potreb (npr. bolnišnice, zdravstvena in dolgotrajna oskrba, varstvo otrok, dostop do trga dela in ponovna vključitev vanj, socialna stanovanja, oskrba in socialno vključevanje ranljivih skupin, pomorske povezave do otokov ter letališča in pristanišča z nizkim številom potnikov). Komisija je izjavila, da bo opravila pregled tega sklopa pravil pet let po njihovem začetku veljavnosti.

2.6 S tem mnenjem na lastno pobudo si EESO v okviru svojega programa za Evropo prizadeva, da bi prispeval k prihodnjemu pregledu Komisije, in sicer s podrobno obravnavo izkušenj pri izvajanju svežnja o storitvah splošnega gospodarskega pomena. Zato je naročil študijo o uporabi pravil o storitvah splošnega gospodarskega pomena za javna nadomestila (Pregled poročil držav članic o izvajanju sklepa Komisije o dodeljevanju državne pomoči za izvajanje storitev splošnega gospodarskega pomena).

⁽¹⁾ Zadeva T-106/95.

⁽²⁾ Zadeva C-53/00.

⁽³⁾ Zadeva C-280/00.

⁽⁴⁾ UL C 8, 11.1.2012, str. 15.

⁽⁵⁾ UL L 7, 11.1.2012, str. 3.

2.7 Nadomestila za storitve splošnega gospodarskega pomena redko vplivajo na konkurenco, če krijejo le dodatne stroške izbranih izvajalcev, ki so povezani z izvajanjem storitev v javnem interesu. Zato bi bila bremena, povezana s priglasitvijo državne pomoči, pretiran ukrep. Upravičen bi bil le v primerih, ko bi lahko drugi udeleženci utrpeli gotovo škodo. Nasprotno pa je odziv Skupnosti na prakse, ki močno spodkopavajo tržne pogoje, kot so na primer dampinška prodaja iz tretjih držav ali cene pod zajamčenimi stopnjami, premajhen. Zato se zdi, da je razširitev področja uporabe sklepa, ki storitve splošnega gospodarskega pomena izključuje iz obveznosti priglasitve, skupaj z izboljšano pravno varnostjo in dodatno prožnostjo pri izvajanju pravil, nujna za zagotavljanje ustreznega izpolnjevanja določb Pogodbe o spodbujanju teh osnovnih storitev.

3. Nadgraditev sklepa in razširitev njegovega področja uporabe

3.1 EESO meni, da sklep zagotavlja ustrezno ravnovesje med potrebo po spodbujanju in podpiranju storitev splošnega gospodarskega pomena ter prizadevanji za preprečevanje morebitnega izkrivljanja konkurence. Izvzetje iz obveznosti priglasitve zmanjšuje upravne stroške in zaplete, s katerimi bi se sicer soočali organi, zlasti na lokalni ravni. Za storitve splošnega gospodarskega pomena, ki ne izpolnjujejo zahtev iz tega sklepa, veljajo strožja pravila. Zato bi bilo treba v skladu s ciljem, da se viri za preverjanje državne pomoči osredotočijo na ravni EU, iz področja uporabe sklepa izključiti le primere, ki vzbujajo posebne pomisleke glede konkurence. Izkušnje so pokazale, da Komisija sheme za storitve splošnega gospodarskega pomena, ki jih pregleda, v veliki večini primerov tudi odobri. Od začetka veljavnosti sklepa iz leta 2012 in okvira so bili le trije primeri storitev splošnega gospodarskega pomena pregledani v poglobljeni preiskavi iz člena 108(2) PDEU. Dva primera sta bila povezana s poštnimi storitvami (državna pomoč SA.35608 o pošti Grčije ELTA in državna pomoč SA.37977 o pošti Španije), drugi pa z bolnišnično shemo (državna pomoč SA.19864 o financiranju bruseljskih bolnišnic IRIS). Sodišče je v sodbi razveljavilo sklep Komisije o odobritvi, ker je bila zaradi zapletenosti primera potrebna uradna preiskava. V vseh primerih, ki jih je pregledala Komisija, imajo ključno vlogo zahteve konkurentov. To zagotavlja popolno skladnost, ki ne zahteva sistematičnih priglasitev shem za storitve splošnega gospodarskega pomena. Poleg tega sodna praksa in praksa Komisije zagotavljata dovolj smernic, da lahko deležniki ocenijo, v katerih primerih lahko brez tveganja uporabijo sklep, ne da bi morali priglasiti sheme za storitve splošnega gospodarskega pomena, da bi dosegli popolno gotovost. Zato EESO predlaga, naj Komisija sledi zgledu pri shemah za nadomestila na področju prevoza potnikov ⁽⁶⁾ in odpravi prag, določen za izjemo, ter v sklep vključi vse storitve splošnega gospodarskega pomena, ne glede na letni znesek nadomestila.

3.2 Določitev praga glede na obseg pomoči, nad katerim je potrebna priglasitev, bi lahko bila pomembna za pregledovanje na ravni EU, zlasti v primerih, kadar dodelitev pomoči zajema manj pregledne oblike, kot so znižanje davka ali oprostitev od davka, ugodna posojila in javna jamstva. Poleg tega sklep določa, da se lahko v primeru pomislekov v zvezi s konkurenčnostjo zahteva pregled za posebne dejavnosti, ter tako omogoča, da se za obravnavo teh primerov določi obveznost priglasitve. Če sedanjí prag, določen v členu 2(1)(a) sklepa, ostane na tako izjemno nizki ravni, bo to v vsakem primeru povzročilo nepotrebno breme za organe, brez vidnih koristi za zagotavljanje konkurence. Zato EESO Komisiji predlaga, naj obveznost priglasitve določi le za oblike pomoči ali posebne dejavnosti, v zvezi s katerimi lahko morebitna izkrivljanja upravičijo podrobnejši pregled, potreben za zagotavljanje enakih konkurenčnih pogojev.

3.3 EESO poziva Komisijo, naj prouči možnost za razširitev področja uporabe sklepa, da poveže ustrezne storitve ter tako poveča znanje in kvalifikacije posameznikov ter s tem izboljša njihove možnosti za zaposlitev. Poleg tega bi bilo treba pojasniti siva področja, povezana z udeležbo zasebnikov, saj bi bile na tem področju zelo zaželeno dodatne smernice.

3.4 Sklep bi zagotovil popolno skladnost z nadrejenim pravom Skupnosti in odpravil nepotrebno breme za regionalne in lokalne organe. Pomemben je zlasti člen 8, ki zahteva, da morajo države članice v obdobju pooblastitve in vsaj deset let po preteku tega obdobja omogočati dostop do vseh podatkov, potrebnih za določitev združljivosti dodeljenega nadomestila. To pravilo je v nasprotju s členom 17 Uredbe Sveta (EU) 2015/1589, ki določa, da se dodeljena pomoč po preteku desetletnega obdobja ne more vrniti, zato je Komisija ne predloži v oceno združljivosti, kakor kaže njena običajna praksa. Hramba podatkov za več kot 10 let, ki v nobenem pogledu ne prispeva k nadzoru nad državno pomočjo, pomeni nepotrebno breme za organe ter krši načeli sorazmernosti in dobrega upravljanja, zapisani v Pogodbi.

⁽⁶⁾ UL L 315, 3.12.2007, str. 1.

3.5 Člen 2(2) sklepa velja za pooblastitve, ki so dodeljene za največ 10 let. Izjema so storitve splošnega gospodarskega pomena, pri katerih so potrebne obsežne naložbe, ki opravičujejo pooblastitev za daljše obdobje. Čeprav se v praksi Komisije v skladu z okvirom to pravilo običajno razlaga v smislu, da pooblastitve ne smejo preseči tega časovnega roka, bi lahko besedilo sklepa pomenilo tudi, da podjetja, ki izvajajo javne storitve dalj časa, niso zajeta v njegovo področje uporabe. Zato EESO poziva Komisijo, naj pojasni, da časovni okvir pooblastitev ne bi smel vplivati na obnovitev ali podaljšanje oziroma upravičenost izvajalcev storitev, ki izvajajo javno storitev. To vprašanje je še zlasti občutljivo v primeru ponudnikov v javni lasti, ki jih pooblastijo njihove javne oblasti, saj je njihov izključni namen izvajanje ustrezne javne storitve.

3.6 V členih 5(5), (7) in (8) o zmernem dobičku bi bilo treba določiti enostavno metodo za njegov izračun. Sedanji pristop, podoben pristopu v okviru, vključuje metode, kot je notranja stopnja donosa, ki je za izvajalce lokalnih storitev splošnega gospodarskega pomena veliko preveč zapletena in se zato redko uporablja za izračun nadomestila. Določitev referenčnih vrednosti donosnosti je povezana z dragimi svetovalnimi storitvami, ki za večino izvajalcev storitev splošnega gospodarskega pomena niso dosegljive. EESO poziva Komisijo, naj pojasni to vprašanje, saj njena praksa podpira neposredno primerjavo z donosnostjo povezanih sektorjev, ki temelji na razpoložljivih uradnih ali zasebnih virih podatkov, ki so splošno priznani kot popolnoma reprezentativni.

3.7 Spodbude za učinkovitost, ki sicer niso natančno opredeljene, se upoštevajo v členu 5(6). Potrebno je torej dodatno pojasnilo, zlasti pri obravnavi zahteve za porazdelitev koristi, povezanih s povečanjem proizvodne učinkovitosti, med podjetjem, državo članico in/ali uporabniki. EESO poziva Komisijo, naj odpravi vse dvome o razlagi te zahteve.

3.8 Člen 6(2) sklepa določa, da bi bilo treba v primeru prekomernega nadomestila parametre za v prihodnje vedno posodobiti. Nadomestilo, ki ne presega 10 % zneska povprečnega letnega nadomestila, se lahko kljub temu prenese v naslednje obdobje. Za popolno skladnost bi bilo v tem primeru bolje, da parametrov ne bi posodobili ter bi se na ta način izognili ponovni oceni, ki bi povzročila pravno negotovost za izbrane izvajalce v primerih, ki ne vplivajo na konkurenco. EESO priporoča, naj Komisija zagotovi prožnejši pristop glede manjših prekoračitev, ki ne presegajo 10 % letnega povprečnega nadomestila, tako da v tem primeru ne bi bila potrebna posodobitev parametrov.

3.9 Preprečiti je treba vsakršno diskriminatorno obravnavo lokalnih in regionalnih oblasti ter posledično storitev splošnega gospodarskega pomena, ki se izvajajo na tej ravni. Sedaj morajo lokalne in regionalne oblasti svoje zahtevke, odgovore in dvome predložiti prek uradnega kanala svojih držav članic, saj lahko le države članice sodelujejo v formalnem dialogu s Komisijo glede določb o državni pomoči. Tako mora informacije, ki jih želijo lokalne in regionalne oblasti posredovati Komisiji, upoštevati ustrezna država članica. Zato EESO Komisiji predlaga, naj naveže bolj strukturiran dialog z lokalnimi in regionalnimi oblastmi o postopkih ter vprašanjih v zvezi z državno pomočjo. Pravila in zahteve glede državne pomoči bi se morali prilagajati tudi posebnim potrebam in sredstvom, ki so na voljo regionalnim in lokalnim oblastem, da se zagotovi poštena in enaka obravnavo v praksi.

4. Pojasnilo pogojev za združljivost v skladu z okvirom

4.1 V okviru so podrobno urejene različne zahteve za zagotavljanje združljivosti v skladu s členom 106(2) PDEU in sodno prakso, ki ga razlaga. Čeprav zagotavlja obširno razlago meril, ki jih uporablja Komisija, so sprejeta stališča pogosto preveč previdna, kar povzroča nepotrebne težave in nekaj negotovosti. Praksa Komisije kaže, da so bile na številnih področjih težave odpravljene z uporabo pragmatične razlage okvira. S posebnimi napotili na te rešitve bi se povečala pravna varnost in učinkovito okrepila enaka obravnavo, hkrati pa bi se ohranilo načelo, da je treba vsak primer obravnavati posebej. EESO torej priporoča, naj Komisija podrobneje določi alternativne načine za izpolnitev zahtev, ki se v njeni praksi že pogosto uporabljajo. S tem pojasnilom bi odpravila številne dvome, s katerimi se sedaj soočajo oblasti in izvajalci.

4.2 V skladu s Pogodbo je prenos in opredelitev pooblastila za opravljanje javne storitve v temeljni pristojnosti držav članic. Zato se lahko določbe v točki 13 okvira o zahtevah, ki jih morajo izpolnjevati storitve splošnega gospodarskega pomena oziroma javne storitve, uporabljajo le kot koristne smernice. Vključitev teh določb pa lahko vzbudi upravičene pomisleke glede morebitnega omejevanja pooblastil držav članic, saj so države članice pristojne, da v javnem interesu določijo standarde za „kakovost, varnost, cenovno dostopnost, enako obravnavo, spodbujanje splošnega dostopa ter pravic uporabnikov“, ki jih mora izpolnjevati vsaka osnovna storitev, ne glede na svojo tržno pokritost ali obseg. Države članice so

v skladu s tem pristojne tudi za odločitev, ali so za zagotavljanje teh standardov potrebne storitve splošnega gospodarskega pomena oziroma javna storitev. Čeprav so razmere na trgu zelo pomembne, ne morejo prevladati nad možnostjo oblasti, da ščitijo javni interes, niti je ne morejo omejiti. EESO posledično predlaga, naj Komisija svoje delovanje na tem področju omeji z napotilom na svoje vodilno sporočilo, v katerem je njena ocena omejena na preverjanje morebitne očitne napake, kar na koncu spada v pristojnost Sodišča.

4.3 Točka 14 okvira neustrezno omejuje pristojnosti držav članic pri dodeljevanju pooblastil, saj od njih zahteva izvedbo javnih posvetovanj, da se upoštevajo interesi uporabnikov in izvajalcev. S tem posega v nacionalne pristojnosti, ki ne spadajo na področje Komisije. Čeprav oblasti vedno namenjajo ustrezno pozornost interesom deležnikov, ne bi bilo v skladu z določbami in načeli Pogodbe, da bi jim naložili obveznost, da morajo potrebo po pooblastitvi za javno storitev utemeljiti in izvesti javna posvetovanja ali uvesti alternativne instrumente. Iz prakse Komisije je razvidno, da temu pravilu namenja le malo pozornosti, zlasti če se država članica pri njegovem uveljavljanju srečuje z ovirami. Zato EESO predlaga, naj Komisija to točko preoblikuje, da ne bo vsebovala obveznih zahtev, ki bi lahko posegale v nacionalne zakonodajne postopke ter tako povzročale nepotrebne težave.

4.4 Pri zahtevi v točki 19 okvira, da morajo biti pooblastitve v skladu s pravili Unije na področju javnih naročil, se ne upošteva, da je bila sekundarna zakonodaja na tem področju temeljito pregledana po svežnju o javnih naročilih leta 2014. Direktiva o javnih naročilih se v skladu z njenim členom 1(2) uporablja samo za pridobitve, ki jih izvedejo javni naročniki, in ne more določiti zavezujočega režima za storitve splošnega gospodarskega pomena, saj te zadevajo naloge, ki jih podjetje izvaja v imenu oblasti. Torej bi bile zahteve na podlagi predpisov o javnem naročanju v nasprotju z njihovo temeljno direktivo. V svežnju o javnem naročanju iz leta 2014 so bile prvič urejene tudi koncesije, kar pa ne pomeni, da bi lahko storitve splošnega gospodarskega pomena spadale v ta sistem. Koncesija pomeni, da podjetje po dodelitvi koncesije prevzame vsa tveganja, kar se močno razlikuje od storitev splošnega gospodarskega pomena, pri katerih oblasti krijejo dodatne stroške, povezane z izvajanjem storitve, s čimer se tveganje močno zmanjša. Ta sistem bi veljal le, če bi oblast za storitve splošnega gospodarskega pomena uporabila koncesijsko ureditev. V tem primeru pa ne bi bil vključen element pomoči, saj bi celotno tveganje nosil izbrani izvajalec. Torej se za storitve splošnega gospodarskega pomena ne uporabljajo niti pravila o javnem naročanju niti pravila o koncesijah. S pravnega vidika lahko okvir od držav članic zahteva le, da pri izboru izvajalcev, zlasti iz zasebnega sektorja, po potrebi uporabljajo načeli preglednosti in enakega obravnavanja, ta zahteva pa ne more biti zavezujoča. Zato EESO poziva Komisijo, naj pregleda točko 19 okvira in ustrezno upošteva nove pravne zahteve v zvezi z javnim naročanjem in koncesijami.

4.5 Čeprav je v točki 22 okvira zapisano, da se lahko nadomestilo določi na podlagi pričakovanih stroškov in prihodkov ali dejansko nastalih stroškov in prihodkov, Komisija pogosto zahteva, da se zneski nadomestila določijo vnaprej. Ta način izračunavanja, ki oblastem preprečuje, da bi nadomestilo zagotovile naknadno glede na dejanske neto stroške, se zdi neupravičeno vmešavanje, ki bi lahko povzročilo nerešljive težave. Izvajalcu bi lahko v primeru, da predhodno določeni zneski ne bi pokrili neto stroškov, sistematično primanjkovalo sredstev. Poleg tega bi oblasti, ki bi zagotovile dodatno podporo za odpravo te vrzeli, načeloma tvegale morebitne kazni zaradi kršitve pogojev, določenih v odločbi o odobritvi. Praksa Komisije te neskladnosti večinoma ne upošteva, razen v primerih, ko nanjo opozori upravičenec. Čeprav se zdi metodologija za predhodni izračun nadomestila primerna, tako določeni začasni zneski ne bi smeli biti zavezujoči. Izračun neto stroškov in ustreznega nadomestila je mogoče izvesti šele, ko so na voljo letni rezultati. EESO zato poziva Komisijo, naj zagotovi popolno doslednost in skladnost z drugim merilom iz zadeve Altmark, tako da metodologijo za predhodni izračun kombinira s polno uporabo naknadnega izračuna neto stroškov, razen če ustrezna oblast nadomestilo raje določi ob pooblastitvi.

4.6 Metoda NAC za izračun nadomestila temelji na predpostavki, da bi izbrani izvajalec brez obveznosti javne storitve svoje dejavnosti omejil in si prizadeval čim bolj povečati svoje prihodke. Tradicionalna metoda NAC bi pomenila, da izvajalec preneha izvajati vse dejavnosti, ki prinašajo izgubo. Znesek nadomestila za izvajalca storitev se opredeli na podlagi razlike med tem hipotetičnim potekom dogodkov in dejanskimi rezultati. Komisija je nedavno izrazila podporo pristopu na podlagi donosnosti in stroškov, pri katerem bi hipotetični potek dogodkov pomenil prenehanje dejavnosti, ki podjetju preprečujejo, da bi maksimiziralo svoje rezultate. Nadomestilo v tem primeru ne pokriva le dodatnih stroškov storitev splošnega gospodarskega pomena, temveč tudi manj učinkovite dejavnosti, čeprav prinašajo dobiček. Da bi se plačilo nadomestila omejilo, Komisija zahteva, da se tržne in nematerialne koristi, ki jih uživa izvajalec, odštejejo od nadomestila. Prednostna obravnava pristopa, ki temelji na donosnosti in stroških, v praksi povzroča razhajanja pri izvajanju enotnega

načela in s tem ogroža pravno varnost. EESO priporoča, naj Komisija podpre oba pristopa in v zvezi z njima v okviru zagotovi dodatne smernice, saj ta sedaj ne vsebuje skoraj nobenih navodil glede oblikovanja ustreznega hipotetičnega poteka dogodkov.

4.7 Metoda razporejanja stroškov se zdi najprimernejša za večino storitev splošnega gospodarskega pomena, saj njen izračun temelji na razliki med stroški za izpolnjevanje obveznosti javne storitve in ustreznimi dohodki. Kljub temu morajo države članice pri uporabi te metode navesti razloge, zakaj niso uporabile metode NAC, ki sicer velja za obvezno. Metoda NAC zajema zapleteno in drago analizo, zaradi česar je pogosto treba uporabiti zunanje svetovalne storitve. Zato EESO priporoča, naj Komisija prizna popolno veljavnost zgoraj opisane metode, ki bi morala biti enakovredna metodi NAC, razen v primeru posebnih dejavnosti, kot so poštno storitve, pri katerih je ta metodologija obvezna v skladu s tretjo poštno direktivo.

4.8 Točka 32 okvira o prihodkih upravičeno zajema prekomerne dobičke, ustvarjene iz naslova posebnih ali izključnih pravic. V najnovejši praksi pa to zajema tudi prihodke iz splošnega zagotavljanja storitev, četudi ne izhajajo iz takšnih pravic, kar privede do napačnih ocen. Poudariti je treba, da splošna pokritost pomeni slabost, saj mora izbrani izvajalec zagotavljati storitev na določenem območju ne glede na nastale stroške. Tako bi bila načela Pogodbe kršena, če bi moral izvajalec, ki ustvarja dobiček pri izvajanju te storitve, s presežkom financirati druge obveznosti javne storitve, ki povzročajo izgube. EESO torej poziva Komisijo, naj to vprašanje pojasni in poudari razliko med posebnimi ali izključnimi pravicami, ki pomenijo prednost, katere koristi bi bilo treba upoštevati pri financiranju obveznosti javne storitve, in splošno pokritostjo, ki izbranega izvajalca postavlja v manj ugoden položaj.

4.9 Zmerni dobiček, kot je predviden v okviru, vzbuja nekatere pomisleke, ki jih je treba dodatno pojasniti. Čeprav okvir podpira uporabo notranje stopnje donosa, priznava neizogibne težave, ki se pojavljajo pri uporabi te metode. Tako v praksi Komisija primerja podjetja iz istega ali povezanega sektorja z uporabo standardnih meril donosnosti, kot sta donos lastniškega kapitala ali donos iz poslovanja. Vendar negotovost v zvezi s tem vprašanjem pogosto privede do različnih rezultatov. EESO zato predlaga, naj Komisija prizna vsa standardna in uveljavljena merila donosnosti, namesto da eno od njih določi kot obvezno. EESO poziva Komisijo, naj zagotovi dodatna pojasnila glede standardov donosnosti in omogoči uporabo različnih standardov, namesto da se vsem državam članicam naloži določen standard.

4.10 Zahteva glede obvezne učinkovitosti iz točk 39 in 46 okvira se je izkazala za veliko oviro, tako za deležnike kot oblasti. Ker okvir ne ponuja nobenih navodil za izračun spodbud za učinkovitost, praksa Komisije omogoča zelo različne ocene in s tem ogroža načeli pravne varnosti in enakega obravnavanja. Zato EESO poziva Komisijo, naj dodatno pojasni alternativne načine za izračunavanje teh spodbud, katerih uporaba zaradi s tem povezane kompleksnosti ne bi smela biti zavezujoča.

V Bruslju, 6. julija 2017

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Georges DASSIS
