

Rámec společenství pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby

(2005/C 297/04)

1. ÚČEL A PŮSOBNOST

1. Z judikatury Soudního dvora Evropských společenství⁽¹⁾ je zřejmé, že vyrovnávací platba za závazek veřejné služby není státní podporou ve smyslu čl. 87 odst. 1 Smlouvy o ES, splňuje-li určité podmínky. Pokud však vyrovnávací platba za závazek veřejné služby tyto podmínky nesplňuje a pokud jsou dodržena obecná kritéria pro použití čl. 87 odst. 1, vyrovnávací platba státní podporu představuje.

2. Rozhodnutí Komise 2005/842/ES ze dne 28. listopadu 2005 o použití čl. 86 odst. 2 Smlouvy o ES na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby poskytované určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu⁽²⁾ stanoví podmínky, za nichž určité typy vyrovnávacích plateb za závazek veřejné služby představují státní podporu slučitelnou s čl. 86 odst. 2 Smlouvy o ES, a vyjímá vyrovnávací platbu, která tyto podmínky splňuje, z povinnosti předchozího oznámení. Na vyrovnávací platbu za závazek veřejné služby, která je státní podporou a nespádá do působnosti rozhodnutí 2005/842/ES (o použití čl. 86 odst. 2 Smlouvy na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby přidělenou některým podnikům pověřeným provozováním služeb veřejného hospodářského zájmu), se povinnost předchozího oznámení bude vztahovat i nadále. Účelem tohoto rámce je vymezit podmínky, za nichž bude státní podpora považována za slučitelnou se společným trhem podle čl. 86 odst. 2.

3. Tento rámec lze použít na vyrovnávací platby za závazky veřejné služby udělené podnikům v souvislosti s činnostmi, které podléhají pravidlům podle Smlouvy o ES, s výjimkou odvětví dopravy a odvětví veřejnoprávního vysílání, na něž se vztahuje sdělení Komise o použití pravidel státní podpory na veřejnoprávní vysílání⁽³⁾.

4. Ustanovení tohoto rámce se použijí, aniž jsou dotčena přísnější zvláštní ustanovení, která se týkají závazků veřejné služby, obsažená v odvětvových právních předpisech a opatřeních Společenství.

5. Tento rámec se použije, aniž jsou dotčena platná ustanovení Společenství v oblasti zadávání veřejných zakázek a hospodářské soutěže (zejména články 81 a 82 Smlouvy o ES).

⁽¹⁾ Rozsudky ve věci C-280/00 *Altmark Trans GmbH a Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH („Altmark“)* [2003] Sb. rozh. I-7747 a ve spojených věcech C-34/01 až C-38/01 *Enirisorse SpA v. Ministero delle Finanze* [2003] Sb. rozh. I-14243.

⁽²⁾ Úř. věst. L 320, 29.11.2005, s. 67.

⁽³⁾ Úř. věst. C 320, 15.11.2001, s. 5.

2. PODMÍNKY, PODLE KTERÝCH SE URČUJE SLUČITELNOST VYROVNÁVACÍ PLATBY ZA ZÁVAZEK VEŘEJNÉ SLUŽBY, KTERÁ PŘEDSTAVUJE STÁTNÍ PODPORU**2.1 Obecná ustanovení**

6. V rozsudku *Altmark* Soudní dvůr stanovil podmínky, za nichž vyrovnávací platba za závazek veřejné služby nepředstavuje státní podporu:

„[...] Za prvé, podniku, který je příjemcem vyrovnávací platby, musí být skutečně svěřeny závazky veřejné služby a tyto závazky musí být jasně definovány. [...]

[...] Za druhé, ukazatele, na jejichž základě se provede výpočet vyrovnávací platby, musí být stanoveny předem objektivním a transparentním způsobem, aby nemohlo dojít k udělení hospodářské výhody, která by mohla zvýhodnit podnik, který je příjemcem vyrovnávací platby, oproti ostatním konkurenčním podnikům. [...] Vyrovnávací platba provedená členským státem za ztráty vzniklé podniku, aniž byly předem stanoveny parametry takové vyrovnávací platby, u níž se po jejím provedení ukáže, že provozování některých služeb v souvislosti s plněním závazků veřejné služby nebylo z hospodářského hlediska uskutečnitelné, představuje tudíž finanční opatření, které odpovídá pojetí státní podpory ve smyslu čl. 87 odst. 1 Smlouvy.

[...] Za třetí, výše vyrovnávací platby je omezena rozsahem nezbytným k pokrytí veškerých nákladů vynaložených při plnění závazků veřejné služby nebo jejich části, přičemž je třeba zohlednit příslušné příjmy a přiměřený zisk. [...]

[...] Za čtvrté, pokud nebyl podnik pověřený plněním závazků veřejné služby v určitém případě vybrán prostřednictvím procesu zadávání veřejných zakázek, který by umožnil vybrat uchazeče schopného poskytovat předmětné služby s nejnižšími náklady pro společenství, musí být výše vyrovnávací platby určena na základě analýzy nákladů, které by běžný, řádně řízený podnik disponující odpovídajícími dopravními prostředky vynaložil na plnění těchto závazků, přičemž je třeba zohlednit příslušné příjmy a přiměřený zisk za plnění těchto závazků.“

7. Jsou-li tato čtyři kritéria splněna, vyrovnávací platby za závazek veřejné služby nepředstavují státní podporu a články 87 a 88 Smlouvy o ES se nepoužijí. Jestliže členské státy tato kritéria nedodržují a za předpokladu, že jsou splněna obecná kritéria pro použití čl. 87 odst. 1 Smlouvy o ES, vyrovnávací platby za závazek veřejné služby státní podporu představují.

8. Komise se domnívá, že při současném stupni rozvoje společného trhu by tato státní podpora mohla být prohlášena za slučitelnou s čl. 86 odst. 2 Smlouvy o ES, jestliže je nezbytná pro poskytování služeb obecného hospodářského zájmu a jestliže neovlivňuje rozvoj obchodu do takové míry, aby to bylo v rozporu se zájmy Společenství. K dosažení takové rovnováhy by měly být splněny podmínky uvedené níže.

2.2 Skutečná služba obecného hospodářského zájmu ve smyslu článku 86 Smlouvy o ES

9. Z judikatury Soudního dvora je zřejmé, že s výjimkou odvětví, která jsou upravena pravidly Společenství, mají členské státy velkou volnost, pokud jde o povahu služeb, jež mohou být považovány za služby obecného hospodářského zájmu. Je tudíž úkolem Komise zajistit, že tato volnost je uplatňována bez jakéhokoli zjevného omylu, pokud jde o vymezení služeb obecného hospodářského zájmu.

10. Z čl. 86 odst. 2 vyplývá, že podniky⁽¹⁾ pověřené poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu jsou podniky, jimž byl svěřen „zvláštní úkol“. Při vymezování závazků veřejné služby a posuzování, zda dotčený podnik stanovené závazky plní, by si členské státy měly ve velké míře poskytovat vzájemné konzultace, zejména s důrazem na uživatele.

2.3 Potřeba nástroje, který stanoví závazky veřejné služby a metody výpočtu vyrovnávací platby

11. Službou obecného hospodářského zájmu ve smyslu článku 86 Smlouvy o ES se rozumí, že dotčeným podnikům svěřil stát zvláštní úkol⁽²⁾. Bez ohledu na právní status poskytovatele a na to, zda je služba poskytována na základě volné hospodářské soutěže, odpovědnost za vymezení rámce kritérií a podmínek pro poskytování služeb nesou orgány veřejné moci, s výjimkou odvětví, pro která existují právní předpisy upravující danou záležitost.

(1) „Podnikem“ se rozumí jakýkoli subjekt vykonávající hospodářskou činnost, bez ohledu na jeho právní status a způsob financování. „Veřejným podnikem“ se rozumí jakýkoli podnik, nad nímž může veřejná moc přímo nebo nepřímo vykonávat rozhodující vliv vlastnictvím takového podniku, svou finanční účastí v něm nebo pravidly, jimiž je řízen, jak je stanoveno v čl. 2 odst. 1 písm. b) směrnice Komise 80/723/EHS ze dne 25. června 1980 o zprůhlednění finančních vztahů mezi členskými státy a veřejnými podniky a o finanční průhlednosti uvnitř určitých podniků (Úř. věst. L 195, 29.7.1980, s. 35. Směrnice naposledy pozměněná směrnicí 2000/52/ES, Úř. věst. L 193, 29.7.2000, s. 75).

(2) Viz zejména rozsudek ve věci C-127/73 BRT v. SABAM [1974] Sb. rozh. s. 313.

V souladu s tím je nutné pro vymezení závazků dotčených podniků a státu udělit úkol veřejné služby. Pojem „stát“ se rozumějí ústřední, regionální i místní orgány.

12. Odpovědnost za poskytování služby obecného hospodářského zájmu musí být dotčenému podniku svěřena prostřednictvím jednoho nebo více úředních aktů, jejichž formu si mohou určit členské státy. Tento akt či akty musí stanovit zejména:

a) přesnou povahu a délku trvání závazků veřejné služby;

b) dotčené podniky a území;

c) povahu jakýchkoli výhradních nebo zvláštních práv udělených podniku;

d) ukazatele pro výpočet, kontrolu a přezkoumání vyrovnávací platby;

e) ujednání, která vyloučí vyplacení jakékoli nadměrné vyrovnávací platby a zajistí navrácení nadměrné vyrovnávací platby, která již byla vyplacena.

13. Při vymezování závazků veřejné služby a posuzování, zda dotčené podniky stanovené závazky plní, by si členské státy měly ve velké míře poskytovat vzájemné konzultace, zejména s důrazem na uživatele.

2.4 Výše vyrovnávací platby

14. Výše vyrovnávací platby je omezena rozsahem nezbytným pro úhradu nákladů vynaložených při plnění závazků veřejné služby s ohledem na příslušné výnosy a přiměřený zisk za plnění těchto závazků. Výše vyrovnávací platby zahrnuje veškeré výhody udělené státem nebo ze státních prostředků v jakékoli formě. Přiměřený zisk může zahrnovat veškeré nebo některé přírůstky produktivity dosažené dotčenými podniky během dohodnuté omezené lhůty, aniž byla snížena úroveň kvality služeb, kterými stát pověřil daný podnik.

15. V každém případě musí být vyrovnávací platba skutečně využita pro provádění dotčených služeb obecného hospodářského zájmu. Vyrovnávací platba za závazek veřejné služby, která je udělena na provádění služeb obecného hospodářského zájmu, ale ve skutečnosti je využívána na činnost na jiných trzích, není oprávněná, a představuje tedy neslučitelnou státní podporu. Podnik, který je příjemcem vyrovnávací platby za závazek veřejné služby, však může požívat svého přiměřeného zisku.

16. **Náklady, které mají být zohledněny**, se rozumějí veškeré náklady vynaložené na poskytování služeb obecného hospodářského zájmu. Působí-li dotčený podnik výhradně v oblasti poskytování služeb obecného hospodářského zájmu, lze zohlednit veškeré jeho náklady. Vykona-
vá-li dotčený podnik rovněž činnosti mimo rozsah služeb obecného hospodářského zájmu, lze zohlednit pouze náklady spojené s poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu. Náklady připisované službám obecného hospodářského zájmu mohou zahrnovat veškeré proměnlivé náklady vynaložené v souvislosti s poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu, odpovídající podíl z fixních nákladů, které jsou společné službám obecného hospodářského zájmu a ostatním činnostem, a odpovídající návratnost vlastního kapitálu určeného na služby obecného hospodářského zájmu⁽¹⁾. Náklady spojené s investicemi týkající se zejména infrastruktury mohou být zohledněny, pokud jsou pro fungování služeb obecného hospodářského zájmu nezbytné. Náklady spojené s jakýmkoli činnostmi nespadaajícími do rámce služeb obecného hospodářského zájmu musí zahrnovat veškeré proměnlivé náklady, odpovídající podíl z fixních běžných nákladů a odpovídající návratnost kapitálu. Tyto náklady nesmějí být za žádných okolností připisovány službám obecného hospodářského zájmu. Výpočet nákladů musí odpovídat kritériím, která byla předem definována a musí být vypočtena na základě obecně přijímaných zásad analytického účetnictví, které musí být dány Komisi na vědomí v rámci oznamovací povinnosti podle čl. 88 odst. 3 Smlouvy o ES.

17. **Výnosy, které mají být zohledněny**, musí zahrnovat alespoň veškeré výnosy z poskytování služeb obecného hospodářského zájmu. Jestliže byla dotčenému podniku udělena zvláštní nebo výhradní práva spojená se službou obecného hospodářského zájmu, která vytváří zisk nad rámec přiměřeného zisku, nebo požívá-li tento podnik jiných výhod udělených státem, musí být bez ohledu na své zařazení pro účely článku 87 Smlouvy o ES tato práva a tyto výhody rovněž zohledněny a připočítávají se k výnosům podniku. Členský stát může též rozhodnout, že zisky plynoucí z jiných činností mimo rozsah služeb obecného hospodářského zájmu musí být úplně nebo částečně přiděleny na financování služeb obecného hospodářského zájmu.

18. **„Přiměřeným ziskem“** by se měla rozumět míra návratnosti vlastního kapitálu, která zohledňuje riziko nebo nepřítomnost rizika vyplývající pro dotčený podnik ze zásahu členského státu, zejména pokud mu stát udělil výhradní nebo zvláštní práva. Tato míra nesmí běžně přesáhnout průměrnou míru, jež byla v dotčeném odvětví platná v posledních letech. V odvětvích, kde neexistuje podnik srovnatelný s podnikem, jemuž bylo svěřeno poskytování služby obecného hospodářského zájmu, může být toto srovnání učiněno s podniky umístěnými v jiných členských státech nebo, pokud je to nezbytné, v rámci jiných odvětví za předpokladu, že budou zohledněny

zvláštnosti každého odvětví. Při určování výše přiměřeného zisku mohou členské státy zavést pobídková kritéria, která se budou mimo jiné týkat i kvality poskytované služby a přírůstků produktivity.

19. Vykona-
vá-li společnost činnosti spadající do rámce služeb obecného hospodářského zájmu i mimo něj, musí dotčená společnost ve svém účetnictví uvádět náklady a výnosy spojené se službami obecného hospodářského zájmu odděleně od nákladů a výnosů za poskytování jiných služeb i ukazatele pro rozdělování nákladů a výnosů. Jestliže je podniku svěřeno poskytování několika služeb obecného hospodářského zájmu, neboť závazky služby obecného hospodářského zájmu udělují odlišné orgány nebo z důvodu odlišné povahy těchto služeb, musí dotčený podnik ve svém účetnictví zajistit, aby na úrovni jednotlivých služeb obecného hospodářského zájmu nedošlo k vyplacení nadměrné vyrovnávací platby. Tyto zásady platí, aniž jsou dotčena ustanovení směrnice 80/723/EHS, v případech, na které se tato směrnice vztahuje.

3. NADMĚRNÉ VYROVNÁVACÍ PLATBY

20. Členské státy musí pravidelně kontrolovat, nebo musí zajistit provedení kontrol tak, aby bylo zaručeno, že nedošlo k žádné nadměrné vyrovnávací platbě. Nadměrná vyrovnávací platba není pro poskytování služeb obecného hospodářského zájmu nezbytná, a proto představuje neslučitelnou státní podporu, která musí být navržena státu, a do budoucna je nutno ukazatele pro výpočet vyrovnávací platby aktualizovat.

21. Jestliže částka nadměrné vyrovnávací platby nepřesahuje 10 % výše roční vyrovnávací platby, může být tato nadměrná vyrovnávací platba převedena do dalšího roku. Náklady na některé služby obecného hospodářského zájmu se mohou každý rok výrazně lišit, zejména z důvodu zvláštních investic. V těchto případech je možno výjimečně v některých letech nadměrnou vyrovnávací platbu přesahující 10 % odůvodnit jako nezbytnou pro fungování služby obecného hospodářského zájmu. Zvláštní situace, která může odůvodnit nadměrnou vyrovnávací platbu přesahující 10 %, by měla být vysvětlena v oznámení Komisi. Situace by však měla být přezkoumávána v intervalech určených na základě situace v jednotlivých odvětvích, které by v žádném případě neměly přesáhnout 4 roky. Všechny nadměrné vyrovnávací platby, jež budou zjištěny na konci tohoto období, by měly být navrženy.

22. Jakoukoli nadměrnou vyrovnávací platbu lze použít pro financování jiné služby obecného hospodářského zájmu poskytovanou shodným podnikem, ale takový převod musí být uveden v účetnictví dotčeného podniku a musí být uskutečněn v souladu s pravidly a zásadami tohoto rámce, zejména co se týče povinnosti předchozího oznámení. Členské státy musí zaručit, že tyto převody budou podléhat řádné kontrole. Použijí se pravidla o zprůhlednění stanovená směrnicí 80/723/EHS.

⁽¹⁾ Viz rozsudek ve spojených věcech C-83/01P, C-93/01P a C-94/01P *Chronopost SA* [2003] Sb. rozh. I-6993.

23. Částka nadměrné vyrovnávací platby nemůže zůstat podniku k dispozici s tím, že by se tato vyrovnávací platba ohodnotila jako podpora slučitelná se Smlouvou (např. jako podpora na ochranu životního prostředí, podpora zaměstnanosti či podpora malým a středním podnikům). Pokud chce členský stát takovou podporu poskytnout, musí dodržet postup předchozího oznámení, který stanovuje čl. 88 odst. 3 Smlouvy o ES. Podporu je možno vyplátit pouze po jejím schválení Komisí. Pokud je taková podpora slučitelná s nařízením o blokové výjimce, musí být podmínky dotyčné blokové výjimky splněny.

4. PODMÍNKY A POVINNOSTI PŘIPOJENÉ K ROZHODNUTÍM KOMISE

24. Podle čl. 7 odst. 4 nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES⁽¹⁾, může Komise připojit ke kladnému rozhodnutí podmínky, za kterých může být podpora považována za slučitelnou se společným trhem, a může stanovit povinnosti pro umožnění kontroly plnění rozhodnutí. V oblasti služeb obecného hospodářského zájmu mohou být zapotřebí podmínky a povinnosti zaručující zejména to, že podpora udělená dotyčným podnikům nevede ve skutečnosti k nadměrným vyrovnávacím platbám. V této souvislosti mohou být podle konkrétní situace jednotlivých služeb obecného hospodářského zájmu nutné pravidelné zprávy či jiné povinnosti.

5. POUŽITÍ TOHOTO RÁMCE

25. Tento rámec se použije po dobu šesti let ode dne zveřejnění v *Úředním věstníku Evropské unie*. Komise může po konzultaci s členskými státy rámec před skončením jeho

platnosti ze závažných důvodů spojených s vývojem společného trhu pozměnit. Po uplynutí čtyř let ode dne zveřejnění rámce Komise provede posouzení dopadu založené na faktických informacích a výsledcích rozsáhlých konzultací vedených Komisí, zejména na základě údajů poskytnutých členskými státy. Výsledky posouzení dopadu budou zpřístupněny Evropskému parlamentu, Výboru regionů, Hospodářskému a sociálnímu výboru a členským státům.

26. Komise použije ustanovení tohoto rámce na veškerou podporu, která jí bude oznámena, a rozhodne o těchto projektech po zveřejnění rámce v *Úředním věstníku*, i pokud byly tyto projekty oznámeny před zveřejněním. V případě neoznámené podpory použije Komise tato opatření:

- a) ustanovení tohoto rámce, pokud byla podpora udělena po jeho zveřejnění v *Úředním věstníku*,
- b) ve všech ostatních případech ustanovení platná v době, kdy byla podpora udělena.

6. PŘÍSLUŠNÁ OPATŘENÍ

27. Jako příslušná opatření pro účely čl. 88 odst. 1 Smlouvy o ES Komise navrhuje, aby členské státy uvedly své stávající režimy vyrovnávacích plateb za závazky veřejné služby v soulad s tímto rámcem do 18 měsíců od zveřejnění tohoto rámce v *Úředním věstníku*. Členské státy by měly potvrdit Komisi do jednoho měsíce od zveřejnění rámce v *Úředním věstníku*, že s navrženými příslušnými opatřeními souhlasí. Pokud se dotyčný členský stát nevyjádří, bude mít Komise za to, že s návrhem nesouhlasí.

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