

Wspólnotowe ramy dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych

(2005/C 297/04)

1. CEL I ZAKRES

1. Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich⁽¹⁾ wynika, że rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu WE, jeśli spełnia pewne warunki. Jeśli jednak rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych nie spełnia tych warunków i jeśli ogólne warunki zastosowania art. 87 ust. 1 zostają spełnione, to rekompensata taka stanowi pomoc państwa.
2. Decyzja Komisji nr 2005/842/WE z dnia 28 listopada 2005 r. w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych przyznanej pewnym przedsiębiorstwom świadczącym usługi w ogólnym interesie gospodarczym⁽²⁾ określa warunki, w jakich pewne rodzaje rekompensat z tytułu świadczenia usług publicznych stanowią pomoc państwa w myśl art. 86 ust. 2 Traktatu WE oraz zwalnia rekompensaty spełniające te warunki z obowiązku uprzedniego zgłoszenia. Rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, które stanowią pomoc państwa i nie wchodzą w zakres decyzji nr 2005/842/WE, [w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych przyznanej pewnym przedsiębiorstwom świadczącym usługi w ogólnym interesie gospodarczym], będą w dalszym ciągu podlegały obowiązkowi uprzedniego zgłoszenia. Celem niniejszych ram wspólnotowych jest określenie warunków koniecznych do zakwalifikowania pomocy państwa, jako zgodnej z zasadami wspólnego rynku zgodnie art. 86 ust. 2.
3. Niniejsze ramy mają zastosowanie do rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych przyznanej przedsiębiorstwom w związku z prowadzeniem działalności, które są regulowane Traktatem WE, za wyjątkiem sektorów transportu oraz nadawców publicznych objętych komunikatem Komisji na temat stosowania zasad pomocy państwa do nadawców publicznych⁽³⁾.
4. Niniejsze przepisy ramowe stosowane są bez uszczerbku dla surowszych szczególnych przepisów odnoszących się do zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych zawartych w sektorowym wspólnotowym prawodawstwie i środkach.
5. Niniejsze ramy stosowane są bez uszczerbku dla obowiązujących przepisów wspólnotowych w dziedzinie zamówień publicznych i konkurencji (w szczególności art. 81 i 82 Traktatu WE).

⁽¹⁾ Wyroki w sprawie C-280/00 *Altmark Trans GmbH* oraz *Regierungspräsidium Magdeburg* przeciwko *Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* („Altmark”) [2003] ECR I-7747 oraz w połączonych sprawach C-34/01 do C-38/01 *Enirisorse SpA* przeciwko *Ministero delle Finanze* [2003] ECR I-14243.

⁽²⁾ Dz.U. L 312 z 29.11.2005, str. 67.

⁽³⁾ Dz.U. C 320 z 15.11.2001, str. 5.

2. WARUNKI ZGODNOŚCI Z TRAKTATEM REKOMPENSATY Z TYTUŁU ŚWIADCZENIA USŁUG PUBLICZNYCH, STANOWIĄCEJ POMOC PAŃSTWA

2.1. Przepisy ogólne

6. Trybunał w swoim wyroku *Altmark*. określił następujące warunki, w jakich rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych nie stanowią pomocy państwa:

„[...] Po pierwsze, przedsiębiorstwo będące beneficjentem musi wywiązywać się ze zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych; zobowiązania te muszą być jasno zdefiniowane [...]

[...] Po drugie, wskaźniki, na podstawie których wyliczana jest rekompensata, muszą zostać ustanowione w obiektywny i przejrzysty sposób, aby uniknąć przyznawania korzyści gospodarczych, które dawałyby przedsiębiorstwu będącemu beneficjentem przewagę nad konkurującymi z nim przedsiębiorstwami. [...] Jeśli Państwo Członkowskie wypłaca rekompensatę za straty poniesione przez przedsiębiorstwo — nie określwszy wcześniej wskaźników stosowanych do obliczania typu rekompensat — gdy retrospektywnie okazuje się, że świadczenie niektórych usług związanych z wywiązywaniem się ze zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych jest nierentowne, stanowi to środek finansowy, który jest objęty pojęciem pomocy państwa w rozumieniu art. 81 ust. 1 Traktatu.

[...] Po trzecie, wysokość rekompensaty nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia całości lub części kosztów poniesionych w trakcie wywiązywania się ze zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, przy uwzględnieniu odpowiednich wpływów i rozsądnego zysku [...]

[...] Po czwarte, w przypadku, gdy wyboru przedsiębiorstwa mającego wywiązywać się ze zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych nie dokonuje się zgodnie z procedurą udzielania zamówień publicznych, która pozwoliłaby na wybór oferenta świadczącego te usługi za cenę najkorzystniejszą dla danej społeczności, poziom rekompensaty należy określić na podstawie analizy kosztów, jakie typowe, dobrze zarządzane przedsiębiorstwo dysponujące odpowiednimi środkami potrzebnymi do spełnienia koniecznych wymogów z tytułu świadczenia usług publicznych poniosłoby wywiązując się z tych zobowiązań, przy uwzględnieniu odpowiednich wpływów i osiągniętego zysku z wywiązywania się z tych zobowiązań.”

7. Jeśli te cztery warunki są spełnione, rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych nie stanowi pomocy państwa i art. 87 i 88 Traktatu WE nie mają zastosowania. Jeśli jednak Państwo Członkowskie nie spełnia tych kryteriów i jeśli ogólne warunki zastosowania art. 87 ust. 1 Traktatu WE zostają spełnione, to rekompensata taka stanowi pomoc państwa.

8. Komisja uważa, że na obecnym etapie rozwoju wspólnego rynku pomoc taka może być uznana za zgodną z Traktatem w rozumieniu art. 86 ust. 2 Traktatu WE, jeżeli jest ona potrzebna do świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym oraz nie wpływa na rozwój handlu w sposób pozostający w sprzeczności z interesem Wspólnoty. Następujące warunki muszą być spełnione w celu osiągnięcia takiej równowagi.

2.2. Usługa faktycznie świadczona w ogólnym interesie gospodarczym w rozumieniu art. 86 Traktatu WE

9. Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika, że z wyjątkiem sektorów, w których prawo wspólnotowe reguluje te kwestie, Państwa Członkowskie posiadają szeroki margines uznaniowości przy definiowaniu usług, które mogą zostać uznane za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym. Tak więc zadanie Komisji polega na zagwarantowaniu, aby taki margines swobody był stosowany bez rażących błędów w odniesieniu do definicji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

10. Z art. 86 ust. 2 wynika, że przedsiębiorstwa⁽¹⁾ zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym to przedsiębiorstwa, którym powierzono „szczególne zadania”. W przypadku definiowania zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych oraz sprawdzania, czy zobowiązania te są wypełnione przez zainteresowane przedsiębiorstwa, zachęca się Państwa Członkowskie do przeprowadzenia szerokich konsultacji, ze szczególnym uwzględnieniem odbiorców usług.

2.3. Potrzeba instrumentu określającego zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych oraz metody obliczania rekompensaty

11. Pojęcie usługi o ogólnym interesie gospodarczym w rozumieniu art. 86 Traktatu WE oznacza, że zainteresowanemu przedsiębiorstwu zostało powierzone przez państwo szczególne zadanie⁽²⁾. Władze publiczne pozostają odpowiedzialne — z wyjątkiem sektorów, w których zasady wspólnotowe regulują te kwestie — za określenie kryteriów i zasad świadczenia usług, niezależnie od statusu prawnego świadczącego je przedsiębiorstwa oraz od tego, czy usługa jest świadczona na zasadzie wolnej konkurencji. W związku z tym zlecenie świadczenia usługi publicznej jest

(¹) Przez „przedsiębiorstwo” rozumie się każdy podmiot zaangażowany w działalność gospodarczą, bez względu na jego status prawny i sposób finansowania. Przez „przedsiębiorstwa publiczne” rozumie się każde przedsiębiorstwo, na które władze publiczne mogą wywierać, bezpośrednio lub pośrednio, decydujący wpływ z racji bycia jego właścicielem, posiadania w nim udziału finansowego, lub zasad, które nim rządzą, zgodnie z definicją w art. 2 ust. 1 lit. b dyrektywy Komisji 80/723/EWG z dnia 25 czerwca 1980 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między Państwami Członkowskimi i przedsiębiorstwami publicznymi oraz w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw. (Dz.U. L 195 z 29.7.1980, str. 35. Dyrektywa ostatnio zmieniona dyrektywą 2000/52/WE, Dz.U. L 193 z 29.7.2000, str. 75).

(²) Patrz, w szczególności, wyrok w sprawie C-127/73 BRT przeciwko SABAM [1974] ECR 313.

niezbędne w celu zdefiniowania obowiązków zainteresowanego przedsiębiorstwa oraz państwa. Pojęcie „państwa” obejmuje władze centralne, regionalne i lokalne.

12. Odpowiedzialność za świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym musi zostać powierzona odpowiedniemu przedsiębiorstwu na mocy jednego lub więcej oficjalnych aktów prawnych. Forma tego aktu może być określona przez poszczególne Państwa Członkowskie. Akt lub akty muszą w szczególności określać:

(a) dokładny charakter i czas trwania zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych;

(b) zainteresowane przedsiębiorstwo i terytorium, których dotyczy zobowiązanie;

(c) rodzaj wszystkich wyłącznych lub specjalnych praw przyznanych przedsiębiorstwu;

(d) wskaźniki służące do obliczania, kontroli i przeglądu rekompensaty;

(e) ustalenia dotyczące unikania i zwrotów nadwyżek rekompensat.

13. W przypadku definiowania zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych oraz sprawdzania, czy zobowiązania te są wypełnione przez zainteresowane przedsiębiorstwa, Państwa Członkowskie są proszone o przeprowadzenie szerokich konsultacji, ze szczególnym uwzględnieniem odbiorców usług.

2.4. Kwota rekompensaty

14. Kwota rekompensaty nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia kosztów wynikających z wywiązywania się ze zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, przy uwzględnieniu odpowiednich wpływów i rozsądnego zysku z wywiązywania się z tych zobowiązań. Kwota rekompensaty obejmuje wszystkie korzyści przyznane przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie. Rozsądny zysk może obejmować wszystkie lub niektóre przypadki wzrostu wydajności, osiągnięte przez dane przedsiębiorstwa w ustalonym, ograniczonym okresie, bez obniżania poziomu jakości usług powierzonych przedsiębiorstwu przez państwo.

15. W każdym przypadku rekompensata musi być faktycznie wykorzystana w celu świadczenia danej usługi w ogólnym interesie gospodarczym. Rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznana w celu świadczenia danej usługi w ogólnym interesie gospodarczym, ale w rzeczywistości wykorzystana do działalności na innym rynku, jest nieuzasadniona i stanowi w związku z tym niezgodną z zasadami pomocy państwa. Przedsiębiorstwo otrzymujące rekompensatę z tytułu świadczenia usług publicznych ma jednak prawo odnosić rozsądny zysk.

16. **Koszty, które należy uwzględnić** obejmują wszystkie koszty poniesione w związku ze świadczeniem danej usługi w ogólnym interesie gospodarczym. W przypadku, kiedy działalność przedsiębiorstwa ogranicza się do świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym, mogą być uwzględnione wszystkie jego koszty. W przypadku, kiedy przedsiębiorstwo oprócz świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym prowadzi także inną działalność, jedynie koszty związane ze świadczeniem usług w ogólnym interesie gospodarczym mogą być wzięte pod uwagę. Koszty związane ze świadczeniem usług w ogólnym interesie gospodarczym mogą obejmować różne rodzaje kosztów wynikających ze świadczenia takiej usługi, właściwy udział w kosztach stałych, wspólnych zarówno dla usług w ogólnym interesie gospodarczym, jak i innej działalności, oraz stosowny zwrot kapitału własnego przeznaczonego na świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym⁽¹⁾. Koszty związane z inwestycjami, zwłaszcza w infrastrukturę, mogą być uwzględnione, jeżeli są one konieczne z punktu widzenia świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym. Koszty związane z każdą działalnością, wykraczającą poza zakres usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, muszą obejmować wszystkie koszty zmienne, odpowiedni wkład we wspólne koszty stałe i właściwy zwrot kapitału. Koszty te nie mogą być w żadnym przypadku zaliczone do kosztów usług w ogólnym interesie gospodarczym. Obliczanie kosztów musi odpowiadać uprzednio zdefiniowanym kryteriom i ma być oparte na ogólnie przyjętych zasadach księgowości, o których musi zostać poinformowana Komisja w ramach zgłoszenia zgodnie z art. 88 ust. 3 Traktatu WE.
17. **Dochód, jaki należy uwzględnić**, musi obejmować co najmniej całkowity dochód osiągnięty w związku ze świadczeniem usługi w ogólnym interesie gospodarczym. Jeśli dane przedsiębiorstwo posiada specjalne lub wyłączne prawa związane z usługą świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym, która daje zyski wyższe niż rozsądny zysk, lub jeśli państwo przyznało mu inne korzyści, należy to uwzględnić — niezależnie od sklasyfikowania tych korzyści dla celów art. 87 Traktatu WE — i doliczyć do dochodów przedsiębiorstwa. Państwo Członkowskie może także zdecydować, że zyski wynikające z prowadzenia działalności wykraczającej poza świadczenie usługi w ogólnym interesie gospodarczym muszą zostać przeznaczone w całości lub w części na finansowanie świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym.
18. **„Rozsądny zysk”** należy rozumieć jako stopę zwrotu własnego kapitału, która uwzględnia ryzyko lub brak ryzyka, wynikające dla przedsiębiorstwa z interwencji Państwa Członkowskiego, szczególnie jeśli przyznało ono wyłączne lub szczególne prawa. Stopa ta nie powinna zwykle przewyższać średniej stopy dla danego sektora w ostatnich latach. W sektorach, gdzie nie ma innego przedsiębiorstwa odpowiadającego przedsiębiorstwu, któremu zostało powierzono świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym, porównanie może zostać dokonane na podstawie przedsiębiorstwa działającego w innym Państwie Członkowskim, lub, jeśli zajdzie taka potrzeba, w innych sektorach, zakładając, że zostały wzięte pod uwagę szczególne cechy charakterystyczne poszczególnych sektorów.

Przy określaniu wysokości rozsądnego zysku, Państwa Członkowskie mogą wprowadzić kryteria motywacyjne, w szczególności w zakresie jakości świadczonej usługi oraz wdrożenie wydatków.

19. Jeżeli przedsiębiorstwo prowadzi działalność zarówno w dziedzinie świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym, jak i poza nią, wewnętrzne księgi rachunkowe muszą wykazywać oddzielnie koszty i wpływy związane z usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym i te związane z innymi usługami, jak również kryteria, według których przypisywane są koszty i wpływy. Jeżeli jednemu przedsiębiorstwu powierzono świadczenie kilku usług w ogólnym interesie gospodarczym, ponieważ zostały one powierzone przez różne organy lub różny jest charakter świadczonych usług, z wewnętrznych ksiąg rachunkowych przedsiębiorstwa musi wynikać, że na poziomie poszczególnych usług nie ma nadwyżki rekompensaty. Te zasady pozostają bez uszczerbku dla przepisów dyrektywy 80/723/EWG w przypadkach, do których stosuje się ta dyrektywa.

3. NADWYŻKA REKOMPENSATY

20. Państwa Członkowskie muszą regularnie kontrolować lub zlecać regularne kontrolowanie, aby upewnić się, że nie występuje nadwyżka rekompensat. Z uwagi na to, że nadwyżka rekompensaty nie jest niezbędna do świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym, stanowi zatem niezgodną pomoc państwa, która musi być zwrócona państwu, a wskaźniki służące do obliczenia rekompensaty muszą zostać uaktualnione na przyszłość.
21. W przypadkach, kiedy kwota nadwyżki rekompensaty nie przekracza 10 % kwoty rocznej rekompensaty, taka nadwyżka rekompensaty może zostać przeniesiona na następny rok. Koszty niektórych przedsiębiorstw świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym zmieniają się znacznie z roku na rok, zwłaszcza w kontekście szczególnych inwestycji. W takich przypadkach, nadwyżka rekompensaty przewyższająca w niektórych latach 10 % może wyjątkowo okazać się niezbędna dla świadczenia usługi w ogólnym interesie gospodarczym. Szczególna sytuacja, która może usprawiedliwiać ponad dziesięcioprocentową nadwyżkę rekompensaty powinna być wyjaśniona w zgłoszeniu do Komisji. Jednak sytuacja powinna być poddawana ponownej analizie w odstępach ustalonych na podstawie sytuacji panującej w danym sektorze, które nie powinny jednak nigdy przekraczać czterech lat. Wszystkie nadwyżki rekompensaty stwierdzone na koniec takiego okresu powinny być zwrócone.
22. Nadwyżka rekompensaty może być wykorzystana do finansowania innej usługi w ogólnym interesie gospodarczym, świadczonej przez to samo przedsiębiorstwo, ale takie przesunięcie musi być wykazane w księgowości przedsiębiorstwa i dokonane zgodnie z regułami i zasadami określonymi w niniejszych ramach, zwłaszcza w odniesieniu do uprzedniego zgłoszenia. Państwa Członkowskie muszą zagwarantować prawidłową kontrolę takich przesunięć. Obowiązują zasady przejrzystości określone w dyrektywie 80/723/EWG.

⁽¹⁾ Patrz połączone sprawy C-83/01P, C-93/01P oraz C-94/01P *Chronopost SA* [2003] ECR I – 6993.

23. Kwota nadwyżki rekompensaty nie może pozostać do dyspozycji przedsiębiorstwa w charakterze pomocy zgodnej z Traktatem WE (na przykład pomoc na ochronę środowiska, pomoc w zakresie zatrudnienia czy pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw). Państwo Członkowskie, które życzy sobie przyznać taką pomoc, musi zastosować procedurę uprzedniego zgłoszenia przewidzianą w art. 88 ust. 3 Traktatu WE. Pomoc może być wypłacona tylko wtedy, kiedy została zatwierdzona przez Komisję. Pomoc, która jest zgodna z rozporządzeniem o grupowym wyłączeniu, musi spełniać warunki właściwego rozporządzenia o takim wyłączeniu.

4. WARUNKI I ZOBOWIĄZANIA ZWIĄZANE Z DECYZJĄ KOMISJI

24. Zgodnie z art. 7 ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE⁽¹⁾, Komisja może do pozytywnej decyzji załączyć warunki, na jakich dana pomoc może zostać uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem, i może ustanowić obowiązki umożliwiające monitorowanie zgodności z decyzją. W dziedzinie usług w ogólnym interesie gospodarczym warunki i zobowiązania mogą się okazać niezbędne do zagwarantowania, że pomoc przyznana przedsiębiorstwom nie prowadzi do nadwyżki rekompensaty. Temu celowi mogą służyć sprawozdania okresowe i inne zobowiązania, zależnie od konkretnej sytuacji danej usługi w ogólnym interesie gospodarczym.

5. STOSOWANIE NINIEJSZYCH RAM

25. Niniejsze ramy stosuje się przez okres 6 lat od daty ich opublikowania w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Po konsultacji z Państwami Członkowskimi Komisja może z ważnych powodów związanych ze zmianami na wspólnym rynku wprowadzić zmiany do niniejszych ram

przed upływem okresu ich obowiązywania. Po upływie czterech lat od daty opublikowania niniejszych ram Komisja sporządzi ocenę wpływu w oparciu o faktyczne dane oraz wyniki szerokich konsultacji przeprowadzonych przez Komisję, a zwłaszcza na podstawie danych dostarczonych przez Państwa Członkowskie. Wyniki oceny wpływu będą przekazane Parlamentowi Europejskiemu, Komitetowi Regionów, Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Państwu Członkowskiemu.

26. Komisja stosuje przepisy niniejszych ram do wszystkich zgłoszonych do niej projektów pomocy i podejmie decyzje w sprawie planowanych projektów pomocy po opublikowaniu niniejszych ram w *Dzienniku Urzędowym*, nawet jeśli zostały one zgłoszone przez datą publikacji. W przypadku niezgłoszonej pomocy Komisja stosuje:

- (a) przepisy niniejszych ram, jeśli pomoc została przyznana po opublikowaniu ram w *Dzienniku Urzędowym*;
- (b) przepisy obowiązujące w momencie przyznania pomocy w innych takich przypadkach.

6. STOSOWNE ŚRODKI

27. Jako środki stosowne dla celów art. 88 ust. 1 Traktatu WE Komisja proponuje dostosowanie przez Państwa Członkowskie istniejących krajowych programów dotyczących rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych do niniejszych ram w ciągu osiemnastu miesięcy od daty ich opublikowania w *Dzienniku Urzędowym*. Państwa Członkowskie powinny potwierdzić Komisji w ciągu jednego miesiąca od daty opublikowania ram w *Dzienniku Urzędowym*, że zgadzają się na zaproponowane stosowne środki. W przypadku braku jakiegokolwiek odpowiedzi Komisja zakłada, że dane Państwo Członkowskie nie wyraża zgody.

⁽¹⁾ Dz.U. L 83 z 27.3.1999, str. 1. Rozporządzenie ostatnio zmienione Aktem Przystąpienia 2003.